КОДЕКСЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Земельный кодекс Российской Федерации

Постатейный
научно-практический комментарий
под научной редакцией
доктора юридических наук,
профессора А.А. Ялбулганова

Вып. V–VI
2014

Земельный кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий / под науч. ред. д-ра юрид.наук, профессора А.А. Ялбулганова. — М.: «Библиотечка РГ», 2014. — 704 с.

В издании представлен постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу РФ.

При подготовке комментария использованы многочисленные источники земельного, административного, гражданского и экологического права, а также обширная административная и судебная правоприменительная практика.

Книга будет полезна судьям, адвокатам и другим практикующим юристам, сотрудникам органов государственной власти, научным работникам, студентам, аспирантам, а также гражданам — участникам земельных правоотношений.

© Коллектив авторов, 2014 г.
© Ялбулганов А.А., предисловие, 2014 г.
© Оформление — ЗАО «Библиотечка РГ», 2014 г.

Перепечатка какой-либо части издания допустима при письменном разрешении Издательства.

Предисловие

А.А. Ялбулганов,
профессор,
доктор юридических наук,
профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Земельное законодательство в Российской Федерации имеет непростую историю, что объясняется, прежде всего, особым значением земельных ресурсов. Именно о земле можно сказать, что «это наше все».

Современное земельное законодательство представляет собой динамично развивающуюся отрасль российского права, которая объединяет как нормы, устанавливающие порядок использования земельных ресурсов, так и предписания, направленные на охрану этого важнейшего природного богатства.

Несмотря на непрекращающиеся работы по совершенствованию этой отрасли российского законодательства, она остается в эпицентре различных противоречий. Одни выказывают озабоченность излишней, по их мнению, законодательной регламентацией, «заурегулированностью» земельных отношений. Другие, наоборот, считают, что земельное законодательство изобилует пробелами, которые создают благоприятную среду для всякого рода злоупотреблений в земельной сфере. Их примеры хорошо известны. Предприниматели все чаще используют разнообразные преступные схемы для перевода земель сельскохозяйственных категорий в несельскохозяйственные

с дальнейшим использованием их в жилищном строительстве. Серьезной проблемой становятся бесхозные земли, невостребованные земельные доли и земельные участки, особенно в зоне нечерноземья, самовольные захваты земель сельскохозяйственного назначения, вопросы охраны и рационального использования земель всех категорий.

«Хозяйственная линия» земельного законодательства должна развиваться вместе с его природоохранной, экологической составляющей. Использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском и лесном хозяйствах, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности. Иными словами, незыблемым остается основной принцип земельного права — использование земель должно быть рачительным и бережным.

Земельное законодательство претерпевает постоянные изменения. Проектом федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» предусмотрена новая партия существенных корректив. Они коснутся, например, порядка разрешенного использования земель, видов и составов территориальных зон. Законопроектом предусматривается, что территориальные зоны должны устанавливаться в отношении всей территории муниципального образования (а для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга — в отношении всей территории указанных субъектов РФ), за исключением лесного и водного фондов, а также особо охраняемых природных территорий. По мнению специалистов, отмена категорийности земель и замена их территориальными зонами могут привести к резкому сокращению пахотных земель[1].

При комментировании Земельного кодекса РФ авторы разъясняют нововведения земельного законодательства, рассматривают наиболее спорные и острые его вопросы, используя для этого не только многочисленные источники земельного, административного, гражданского и экологического права, но и богатую административную и судебную правоприменительную практику.

[1] См.: *Парламентская* газета. 2014. 30 мая — 5 июня.

Комментарий призван помочь читателям разобраться в нормах Земельного кодекса РФ, дать полное представление о тех возможностях, которые содержатся в законодательстве и могут использоваться при отстаивании собственниками земельных участков, землепользователями и землевладельцами своих прав.

Авторский коллектив, состоящий из профессоров и преподавателей Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и практикующих юристов, специализирующихся по земельным спорам, сделали все возможное для того, чтобы вооружить гражданина и предпринимателя максимумом полезной практической информации, позволяющей им максимально эффективно использовать нормы Земельного кодекса РФ и иных актов законодательства для реализации и защиты своих прав и законных интересов в качестве участников земельных правоотношений.

Коллектив авторов

Богданова Александра Викторовна — аспирант кафедры финансового права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) — ст. 15–19, 57–58.

Гутарина Ольга Вячеславовна — ассистент кафедры финансового права НИУ ВШЭ — ст. 20–24, 94–103.

Козырин Александр Николаевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права НИУ ВШЭ — ст. 1–11.

Комягин Дмитрий Львович — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права НИУ ВШЭ — ст. 74–76.

Савенко Георгий Владимирович — кандидат юридических наук, кадастровый инженер, партнер юридической фирмы «Кузин, Мохорев, Савенко и партнеры» (г. Владимир) — ст. 11.1–11.9, 25–56.1, 59–64, 77–82.

Ялбулганов Александр Алибиевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права НИУ ВШЭ — предисловие, ст. 12–14, 65–73.

Янкевич Семен Васильевич — аспирант кафедры финансового права НИУ ВШЭ — ст. 83–93.

ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принят Государственной Думой
28 сентября 2001 года

Одобрен Советом Федерации
10 октября 2001 года

Подписан Президентом РФ 25 октября 2011 года № 136-ФЗ

(в ред. Федеральных законов от 30.06.2003 № 86-ФЗ,
от 29.06.2004 № 58-ФЗ, от 03.10.2004 № 123-ФЗ, от 21.12.2004 № 172-ФЗ,
от 29.12.2004 № 189-ФЗ, от 29.12.2004 № 191-ФЗ, от 07.03.2005 № 15-ФЗ,
от 21.07.2005 № 111-ФЗ, от 22.07.2005 № 117-ФЗ, от 31.12.2005 № 206-ФЗ,
от 17.04.2006 № 53-ФЗ, от 03.06.2006 № 73-ФЗ, от 30.06.2006 № 92-ФЗ,
от 30.06.2006 № 93-ФЗ, от 27.07.2006 № 154-ФЗ, от 16.10.2006 № 160-ФЗ,
от 04.12.2006 № 201-ФЗ, от 04.12.2006 № 204-ФЗ, от 18.12.2006 № 232-ФЗ,
от 29.12.2006 № 260-ФЗ, от 29.12.2006 № 261-ФЗ, от 28.02.2007 № 21-ФЗ,
от 10.05.2007 № 69-ФЗ, от 19.06.2007 № 102-ФЗ, от 24.07.2007 № 212-ФЗ,
от 30.10.2007 № 240-ФЗ, от 08.11.2007 № 257-ФЗ, от 13.05.2008 № 66-ФЗ,
от 13.05.2008 № 68-ФЗ, от 14.07.2008 № 118-ФЗ, от 22.07.2008 № 141-ФЗ,
от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 25.12.2008 № 281-ФЗ, от 30.12.2008 № 311-ФЗ,
от 14.03.2009 № 32-ФЗ, от 17.07.2009 № 145-ФЗ, от 17.07.2009 № 164-ФЗ,
от 24.07.2009 № 209-ФЗ, от 25.12.2009 № 340-ФЗ, от 27.12.2009 № 343-ФЗ,
от 27.12.2009 № 365-ФЗ, от 22.07.2010 № 167-ФЗ, от 29.12.2010 № 435-ФЗ,
от 29.12.2010 № 442-ФЗ, от 20.03.2011 № 41-ФЗ, от 05.04.2011 № 56-ФЗ,
от 14.06.2011 № 138-ФЗ, от 01.07.2011 № 169-ФЗ, от 11.07.2011 № 193-ФЗ,
от 18.07.2011 № 214-ФЗ, от 18.07.2011 № 215-ФЗ, от 18.07.2011 № 219-ФЗ,
от 18.07.2011 № 242-ФЗ, от 19.07.2011 № 246-ФЗ, от 21.07.2011 № 257-ФЗ,
от 21.11.2011 № 331-ФЗ, от 30.11.2011 № 349-ФЗ, от 30.11.2011 № 365-ФЗ,
от 06.12.2011 № 401-ФЗ, от 07.12.2011 № 417-ФЗ, от 08.12.2011 № 423-ФЗ,
от 08.12.2011 № 424-ФЗ, от 12.12.2011 № 425-ФЗ, от 12.12.2011 № 427-ФЗ,
от 25.06.2012 № 93-ФЗ, от 28.07.2012 № 133-ФЗ, от 30.12.2012 № 318-ФЗ,
от 04.03.2013 № 21-ФЗ, от 05.04.2013 № 55-ФЗ, от 07.06.2013 № 123-ФЗ,
от 02.07.2013 № 148-ФЗ, от 02.07.2013 № 185-ФЗ, от 23.07.2013 № 247-ФЗ,
от 28.12.2013 № 396-ФЗ, от 28.12.2013 № 406-ФЗ,
от 28.12.2013 № 411-ФЗ, от 28.12.2013 № 446-ФЗ)

Глава I

Общие положения

Статья 1. Основные принципы земельного законодательства

1. Настоящий Кодекс и изданные в соответствии с ним иные акты земельного законодательства основываются на следующих принципах:

1) учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

2) приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде;

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

4) участие граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающих-

ся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством; *(пп. 4 в ред. Федерального закона от 03.10.2004 № 123-ФЗ)*

5) единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами;

6) приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. Установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий; *(в ред. Федеральных законов от 21.12.2004 № 172-ФЗ, от 04.12.2006 № 201-ФЗ)*

7) платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

8) деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства; *(в ред. Федерального закона от 22.07.2008 № 141-ФЗ)*

9) разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами;

10) дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы;

11) сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

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

2. Федеральными законами могут быть установлены и другие принципы земельного законодательства, не противоречащие установленным пунктом 1 настоящей статьи принципам.

Земельный кодекс РФ начинается со статьи, посвященной принципам земельного законодательства, не случайно. В принципах (общих началах) земельного права представлены основные, базовые положения данной отрасли права, сосредоточены его сущность, наиболее важные черты, необходимые для уяснения особенностей правового регулирования земельных отношений.

На базе принципов как исходных, фундаментальных положений строится вся система земельного права. С их помощью достигается устойчивая связь между отдельными правовыми нормами и институтами земельного права.

Принципы играют роль системообразующего фактора в праве вообще и в любой отрасли права, в частности. Они обеспечивают единообразие в формировании правовых норм и их применении, служат правовыми ориентирами как для правотворчества, так и для правоприменительной и правоохранительной деятельности.

Особо следует отметить значение принципов для устранения пробелов земельного права. С их помощью суды и иные правоприменительные органы могут решить конкретное юридическое дело даже при отсутствии соответствующей правовой нормы.

Принципы права могут быть **общеправовыми**, т.е. распространяться на всю сферу права, все его отрасли, либо могут покрывать

несколько отраслей права (**межотраслевые**) или одну конкретную отрасль права (**отраслевые принципы**).

Общеправовыми принципами, применяемыми при регулировании земельных отношений, являются, например, принципы справедливости, равноправия, демократизма, законности, единства прав и обязанностей, федерализма и т.д.

Межотраслевые принципы, как правило, имеют общий характер применительно ко всем природоресурсным отраслям — земельному, водному, лесному праву, законодательству о недрах и т.д. К ним можно отнести принципы платности пользования природными ресурсами (платности землепользования, водопользования, лесопользования, недропользования), приоритет охраны жизни и здоровья человека и т.д.

Принципы земельного законодательства перечислены в комментируемой статье ЗК РФ. При этом список, содержащийся в указанной статье, не является исчерпывающим. В п. 2 ст. 1 ЗК РФ отмечается, что федеральными законами могут быть установлены и другие принципы земельного законодательства, не противоречащие принципам, установленным в п. 1 комментируемой статьи.

Принципы земельного права определяют его развитие, исходя из особой ценности земли как основы жизни и деятельности человека и необходимости ее охраны как важнейшей компоненты окружающей среды (пп. 1 и 2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Некоторые из перечисленных в комментируемой статье принципов земельного законодательства представляют собой уточнение применительно к конкретной отрасли права (в данном случае — к земельному праву) общеправовых принципов, таких как охрана жизни и здоровья человека (пп. 3 п. 1 ст. 1 ЗК РФ), принцип демократизма и участия общественности в принятии наиболее важных решений (пп. 4 п. 1 ст. 1 ЗК РФ), сочетания интересов общества и законных интересов граждан (пп. 11 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Ряд общих начал земельного законодательства имеют характер межотраслевых принципов, действие которых распространяется как на земельное право, так и на другие отрасли, прежде всего гражданское и природоресурсное законодательство:

- единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, в соответствии с которым все прочно связанные с земельными участками объекты (постройки, лес, водоемы и т.д.) следуют судьбе земельных участков (пп. 5 п. 1 ЗК РФ);
- платность природопользования, в том числе землепользования (пп. 7 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Наконец, комментируемая статья закрепляет несколько принципов, характерных исключительно для земельно-правового регулирования:

- деление земель по целевому назначению на категории и установление правового режима земель, исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (пп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ);
- приоритет сохранения особо ценных земель, состоящий в ограничении или запрещении изменения целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий, земель, занятых объектами культурного наследия, и т.п. (пп. 6 п. 1 ст. 1 ЗК РФ);
- дифференцированный подход к установлению правового режима земель, учитывающий при определении их правового режима природные, социальные, экономические и иные факторы (пп. 10 п. 1 ст. 1 ЗК РФ);
- разграничение публичной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований (пп. 9 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Статья 2. Земельное законодательство

1. Земельное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Земельное законодательство состоит из настоящего Кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

Нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать настоящему Кодексу.

Земельные отношения могут регулироваться также указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить настоящему Кодексу, федеральным законам.

2. Правительство Российской Федерации принимает решения, регулирующие земельные отношения, в пределах полномочий, определенных настоящим Кодексом, федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации, регулирующими земельные отношения.

3. На основании и во исполнение настоящего Кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

4. На основании и во исполнение настоящего Кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

Комментируемая статья описывает систему источников правового регулирования земельных отношений в Российской Федерации.

Обращает на себя внимание несоответствие названия статьи и ее содержания. В статье, названной «Земельное законодательство», собственно земельному законодательству посвящены только первые два абзаца п. 1. Абзац 3 п. 1, а также п. 2–4 комментируемой статьи к теме статьи непосредственного отношения не имеют. Статью 2 ЗК РФ, исходя из ее содержания, следовало бы назвать «Земельное законодательство и иные правовые акты, регулирующие земельные отношения».

В соответствии с п. 1 комментируемой статьи земельное законодательство представляет собой совокупность законодательных актов, принимаемых на уровне Российской Федерации и ее субъектов, которыми регулируются земельные отношения, т.е. отношения по использованию и охране земель. Таким образом, при определении земельного законодательства использовалось понятие законодательства в узком (собственном) смысле.

Еще с советских времен в юридической науке обозначился двоякий подход к самому понятию «законодательство». Различали законодательство в широком и узком смысле слова. Под законодательством в широком смысле понималась внешняя форма выражения объективного права, совокупность актов, с помощью которых «воля народа» становится общеобязательной. Иными словами, понятием

«законодательство» охватывались различные юридические акты, издаваемые уполномоченными государственными органами и устанавливающие нормы права. В их число входили не только законодательные акты, но и многочисленные подзаконные акты.

Под законодательством в узком (собственном) смысле понимались только законы, т.е. нормативные правовые акты, имеющие высшую юридическую силу, принимаемые законодательными органами.

Практически на всем протяжении советского периода истории отечественного права законодательство понималось расширительно. В 1990-е гг. практика законотворчества стала постепенно склоняться к пониманию законодательства в узком (собственном) смысле. Отход от расширительного подхода к определению законодательства был обозначен уже в части первой ГК РФ, в котором гражданское законодательство определено как совокупность самого кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих гражданские отношения (п. 2 ст. 3).

Впоследствии тенденция использования понятия «законодательство» как совокупности исключительно законодательных актов нашла свое подтверждение в ряде иных кодексов — Трудовом кодексе РФ (ст. 5), Лесном кодексе РФ (ст. 2), Водном кодексе РФ (ст. 2) и т.д.

Однако официальный подход к определению понятия законодательства отличается крайней непоследовательностью. В некоторых кодексах и иных федеральных законах по-прежнему можно обнаружить примеры возврата к концепции законодательства в широком смысле: под законодательством продолжает пониматься некий неоднородный по своей юридической природе нормативный массив — совокупность нормативных правовых актов, включая сами законы. Например, в ст. 5 ЖК РФ определено, что жилищное законодательство состоит из данного кодекса, принятых в соответствии с ним других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В связи с этим включение в комментируемую статью, посвященную земельному законодательству, положений о подзаконных актах Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов испол-

нительной власти, а также муниципальных правовых актов, регулирующих земельные отношения, выглядит балансированием между определением земельного законодательства в узком смысле (п. 1 ст. 2 ЗК РФ) и расширительным подходом к пониманию земельного законодательства, обозначенным в п. 2–4 ст. 2 ЗК РФ.

В комментируемой статье земельное законодательство определено как совокупность федеральной компоненты и региональных законов, регулирующих земельные отношения.

В свою очередь, федеральная компонента представлена Земельным кодексом РФ и иными федеральными законами, регулирующими земельные отношения. К их числу следует отнести:

- Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»;
- Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;
- Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»;
- Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель»;
- Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»;
- Федеральный закон от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и т.д.[1]

Федеральная компонента земельного законодательства выступает в качестве *lex specialis* при регулировании земельных отношений.

[1] Мы не ставили пред собой цели подготовить полный список федеральных законов, входящих в состав земельного законодательства РФ. Земельное законодательство, несмотря на наличие кодифицированного акта, остается по-прежнему несистематизированным. Следует иметь в виду, что продолжают действовать некоторые законодательные акты, принятые еще на заре современной российской государственности. Например, Закон РФ от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю», в котором содержатся нормы, определяющие нормативную цену земли и порядок ее установления.

Специфика объектов земельных отношений, их органическая взаимосвязь с иными компонентами природной среды обусловливают тесную связь земельного законодательства с рядом «смежных» отраслей российского законодательства — лесного, водного законодательства, законодательства о недрах, об охране окружающей среды, об особо охраняемых территориях, об охране объектов культурного наследия народов РФ, о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ и т.д.

При регулировании земельных отношений нередко возникают случаи комплексного правового регулирования — нормами земельного законодательства и упомянутых смежных отраслей. В ст. 3 ЗК РФ установлен принцип определения применимого права в тех случаях, когда возможно комплексное регулирование земельных отношений различными отраслями российского законодательства. В соответствии с этим принципом нормы упомянутых смежных отраслей законодательства применяются к земельным отношениям только тогда, когда эти отношения не урегулированы земельным законодательством, когда по конкретному вопросу в земельном законодательстве отсутствуют соответствующие нормы.

Нормы земельного права, содержащиеся в иных федеральных законах, должны соответствовать ЗК РФ. Это положение, закрепленное в п. 1 ст. 2 ЗК РФ, гарантирует единство правового регулирования земельных отношений в Российской Федерации. Формально все федеральные законы (как кодексы, так и некодифицированные акты) в Российской Федерации имеют одинаковую юридическую силу. Поэтому без включения нормы, обращенной к федеральным законам, регулирующим земельные отношения, с требованием соответствовать ЗК РФ невозможно выстроить целостную систему земельного законодательства, формирующуюся вокруг своей оси, — кодекса.

Двухуровневая система земельного законодательства, предусматривающая включение в него как федеральную компоненту (ЗК РФ и другие федеральные законы), так и региональное земельное законодательство, обусловлена установленным Конституцией РФ распределением полномочий по регулированию земельных отношений между Российской Федерацией и субъектами РФ.

К ведению Российской Федерации в этой области относятся в соответствии со ст. 71 Конституции РФ: регулирование и защита прав

и свобод человека и гражданина, включая право на благоприятную окружающую среду; федеральная государственная собственность на земли, другие природные ресурсы и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического, социального и экологического развития РФ; гражданское законодательство в части правовой защиты имущественных отношений, возникающих при использовании и охране земельных объектов, и т.д.

Согласно ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности (в том числе на земли и другие природные ресурсы); природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории. В этой же статье Конституции РФ закреплено, что земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды также относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). При этом принятые в соответствии с упомянутой конституционной нормой законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ).

В связи с этим следует упомянуть также о дополнительном требовании, установленном ЗК РФ применительно к законам субъектов РФ, регулирующим земельные отношения. Все они должны соответствовать кодексу (п. 1 ст. 2 ЗК РФ).

Земельное законодательство субъектов РФ формируется в соответствии с Конституцией РФ, ЗК РФ и с учетом полномочий субъектов РФ в области земельных отношений, закрепленных в ст. 10 ЗК РФ.

В отдельных статьях ЗК РФ непосредственно определяются те виды земельных отношений, которые регулируются законами субъектов РФ:

- установление особого правового режима использования земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и этнических общностей (п. 3 ст. 7);
- осуществление охраны земель, занятых оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными, сезонными пастбищами (п. 7 ст. 13);
- установление публичного сервитута (п. 2 ст. 23);
- порядок бесплатного предоставления земельных участков в собственность граждан и юридических лиц (п. 2 ст. 28);
- установление предельных (максимальных и минимальных) размеров земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, ведения садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства (п. 1 ст. 33);
- порядок изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов РФ, для государственных или муниципальных нужд (п. 1 ст. 49);
- порядок проведения землеустройства (п. 7 ст. 69);
- условия предоставления гражданам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для сенокошения и выпаса скота (п. 4 ст. 81);
- утверждение и изменение границ и правового режима пригородных зон (за исключением пригородных зон городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) (п. 3 ст. 86);
- разрешение ограниченной хозяйственной деятельности на землях природоохранного назначения при соблюдении установленного режима охраны таких земель (п. 2 ст. 97);
- установление зоны охраны объектов культурного наследия в целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды (п. 4 ст. 99) и т.д.

По аналогии со структурой федерального земельного законодательства региональное земельное законодательство состоит из базового закона субъекта РФ, регулирующего земельные отношения, и принимаемых в соответствии с ним иных актов регионального земельного законодательства.

Так, в ст. 1 Закона Краснодарского края от 05.11.2002 № 532-КЗ «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» закреплено: «Земельное законодательство Краснодарского края состоит из настоящего Закона и иных законов Краснодарского края, принимаемых в соответствии с федеральным законодательством. Настоящий Закон является основой для других законов и иных нормативных правовых актов Краснодарского края, содержащих нормы земельного права».

Системообразующий законодательный акт, вокруг которого формируется региональное земельное законодательство, может называться по-разному: Земельный кодекс Республики Татарстан, Закон Республики Бурятия от 30.12.2003 № 601-III «О земле», Закон Московской области от 07.06.1996 № 23/96-ОЗ «О регулировании земельных отношений в Московской области», Закон Карачаево-Черкесской Республики от 09.12.2003 № 61-РЗ «Особенности регулирования земельных отношений в Карачаево-Черкесской Республике», Закон Мурманской области от 31.12.2003 № 462-01-ЗМО «Об основах регулирования земельных отношений в Мурманской области», Закон Республики Карелия от 10.06.2013 № 1712-ЗРК «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений в Республике Карелия» и т.д.

Иные акты земельного законодательства субъекта РФ могут приниматься по самому широкому кругу вопросов земельных отношений, в том числе по тем вопросам, которые в соответствии с ЗК РФ отнесены к полномочиям субъекта РФ в сфере земельных отношений: Закон г. Москвы от 19.12.2007 № 48 «О землепользовании в городе Москве», Закон г. Санкт-Петербурга от 26.05.2008 № 278-47 «О разграничении полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере регулирования земельных отношений на территории Санкт-Петербурга», Закон Республики Алтай от 19.02.2013 № 9-РЗ «О регулировании правоотношений, связанных с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд», Закон Республики Северная Осетия — Алания от 22.12.2005 № 71-РЗ «О регулировании земельных отношений, связанных с деятельностью садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений в Республике Северная Осетия — Алания», Закон Республики Дагестан от 29.11.2007 № 58 «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан», Закон Воронежской области от 27.12.2012 № 197-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере мелиорации земель на территории Воронежской области» и т.д.

От федерального и регионального земельного законодательства производны соответствующие блоки подзаконных актов, регулирующих земельные отношения.

Федеральный блок подзаконных актов, регулирующих земельные отношения, представлен нормативными указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и приказами федеральных органов исполнительной власти, регулирующих земельные отношения в соответствии с предоставленными им полномочиями.

Подзаконные нормативные акты, регулирующие земельные акты, формально не входят в состав земельного законодательства, но являются важным элементом нормативно-правового регулирования земельных отношений.

Издаваемые Президентом РФ указы, как это закреплено в п. 1 ст. 2 ЗК РФ, должны соответствовать Земельному кодексу РФ и федеральным законам. Указы Президента РФ в системе источников земельного права не многочисленны (Указ Президента РФ от 09.01.2011 № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками»).

Правительство РФ регулирует земельные отношения через принятие постановлений в соответствии с полномочиями, закрепленными Земельным кодексом РФ, федеральными законами, а также указами Президента РФ.

Так, например, в соответствии с ЗК РФ Правительство РФ через принятие соответствующих нормативных правовых актов устанавливает:

- порядок консервации земель с изъятием их из оборота в целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий (п. 6 ст. 13 ЗК РФ; постановление Правительства РФ от 02.10.2002 № 830 «Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота»);
- порядок использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению (п. 2 ст. 14 ЗК РФ; постановление Правительства РФ от 27.02.2004 № 112 «Об использовании

земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культуртехнических работ, установлении охранных зон и сохранении находящихся на этих землях объектов»);

- общие начала определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (п. 4 ст. 22 ЗК РФ; постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации»);
- порядок принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка (п. 3 ст. 54 ЗК РФ; постановление Правительства РФ от 18.09.2013 № 821 «Об утверждении Правил принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка, предоставленного государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук, созданных такими академиями наук и (или) подведомственных им учреждений), при его ненадлежащем использовании»);
- порядок возмещения убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков или ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц (п. 5 ст. 57 ЗК РФ; постановление Правительства РФ от 07.05.2003 № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц»);

- порядок резервирования земель для государственных или муниципальных нужд (п. 4 ст. 70.1 ЗК РФ; постановление Правительства РФ от 22.07.2008 № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд»);
- порядок осуществления государственного земельного надзора (п. 2 ст. 71 ЗК РФ; постановление Правительства РФ от 15.11.2006 № 689 «О государственном земельном надзоре»);
- правила определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети (п. 3 ст. 89 ЗК РФ; постановление Правительства РФ от 11.08.2003 № 486 «Об утверждении Правил определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети») и т.д.

В пункте 3 комментируемой статьи упомянуты акты, издаваемые органами исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий. Они также могут содержать нормы земельного права и становиться источниками регионального земельного права, не входя при этом в состав регионального земельного законодательства. Региональные органы исполнительной власти принимают нормативные правовые акты, регулирующие земельные отношения, во-первых, в рамках тех полномочий, которыми они наделены, а во-вторых, на основании и во исполнение Земельного кодекса РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов субъектов РФ, являющихся источниками земельного права. Спектр регулируемых земельных отношений самый разнообразный, но он должен укладываться в рамки полномочий субъекта РФ, установленных Конституцией РФ и комментируемым законом. Как правило, в актах регионального земельного законодательства содержится норма, предусматривающая принятие органом исполнительной власти соответствующего регионального подзаконного акта, содержащего норму земельного права. Приведем некоторые примеры таких региональных нормативных правовых актов: Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 09.01.2008 № 801 «О Концепции государственной земельной политики Республики Саха (Якутия) до 2020 года и мерах по ее реализации», постановление Правительства Республики Коми от 10.09.2007 № 209 «О Порядке отнесения земель к землям особо охраняемых терри-

торий регионального значения, использования и охраны земель особо охраняемых территорий регионального значения», постановление Правительства Забайкальского края от 22.08.2011 № 305 «Об утверждении Порядка бесплатного предоставления в собственность гражданам земельных участков, находящихся в собственности Забайкальского края, и земельных участков на территории города Читы, государственная собственность на которые не разграничена, для индивидуального жилищного строительства», постановление Правительства Рязанской области от 05.09.2008 № 194 «О порядке определения размера арендной платы, порядке, условиях и сроках внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Рязанской области», постановление Правительства Ярославской области от 19.07.2010 № 535-п «Об утверждении Порядка предоставления земельных участков, находящихся в собственности Ярославской области, для целей, не связанных со строительством» и т.д.

Нормотворческие полномочия в области регулирования земельных отношений в рамках своих полномочий могут реализовывать органы местного самоуправления.

Издаваемые ими правовые акты, содержащие нормы земельного права, составляют муниципальное земельное право.

Акты муниципального земельного права могут приниматься представительными органами муниципального образования, главой муниципального образования, местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом муниципального образования) в соответствии с уставом муниципального образования.

Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления осуществляется в рамках полномочий, закрепленных за ними в ст. 130–133 Конституции РФ, Федеральном законе № 131-ФЗ, а также в ЗК РФ.

Муниципальные акты, регулирующие земельные отношения, принимаются на основании и во исполнение Земельного кодекса РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и других нормативных правовых актов субъектов РФ, регулирующих земельные отношения.

Муниципальные акты, являющиеся источниками земельного права, можно сгруппировать по видам полномочий, которые закреплены за органами местного самоуправления в соответствии со ст. 11 ЗК РФ.

Источники муниципального земельного права, устанавливают:

- порядок резервирования земель, изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд (постановление главы г. Коврова (Владимирской области) от 11.05.2007 № 701 «Об утверждении „Положения об изъятии, резервировании земельных участков для муниципальных нужд“», постановление администрации г. Улан-Удэ от 02.08.2012 № 330 «Об утверждении Порядка взаимодействия структурных подразделений администрации г. Улан-Удэ при изъятии земельных участков и находящихся на них объектов недвижимого имущества, в том числе путем выкупа, для муниципальных нужд» и т.д.);
- правила землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований (решение Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» от 28.10.2011 № 377-рс «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования „Город Майкоп“», решение городской Думы муниципального образования г. Новороссийск от 22.04.2008 № 562 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования город Новороссийск» и т.д.);
- разработку и реализацию местных программ использования и охраны земель (постановление администрации г. Пятигорска от 30.12.2013 № 4986 «Об утверждении муниципальной целевой программы „Охрана земель муниципального образования города-курорта Пятигорска Ставропольского края на 2014–2016 годы“» и т.д.).

На практике муниципальные органы власти принимают муниципальные акты, содержащие нормы земельного права, и по другим вопросам, например:

- о порядке отнесения муниципальных земель к землям особо охраняемых территорий местного значения (постановление администрации Угличского муниципального района от 18.06.2012 № 671 «Об утверждении Порядка отнесения земель Угличского муниципального района к землям особо охраняемых территорий местного значения»);
- о муниципальном земельном контроле (постановление администрации муниципального образования Лужский муници-

пальный район Ленинградской области от 16.12.2010 № 1386 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле за использованием и охраной земель на территории муниципального образования Лужский муниципальный район Ленинградской области»).

Статья 3. Отношения, регулируемые земельным законодательством

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

2. К отношениям по использованию и охране недр, водных объектов, лесов, животного мира и иных природных ресурсов, охране окружающей среды, охране особо охраняемых природных территорий и объектов, охране атмосферного воздуха и охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации применяются соответственно законодательство о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации, специальные федеральные законы. *(в ред. Федерального закона от 14.07.2008 № 118-ФЗ)*

К земельным отношениям нормы указанных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством.

3. Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Комментируемая статья имеет особое значение для правоприменительной практики по земельным спорам, поскольку, во-первых, она определяет предмет земельного законодательства, а во-вторых, позволяет отграничить земельное законодательство от смежных отраслей российского законодательства — гражданского законодательства, иных отраслей природоресурсного (водного, лесного, законодательства о недрах) и экологического законодательства.

В соответствии с п. 1 ст. 3 ЗК РФ земельное законодательство регулирует **земельные отношения**, под которыми понимаются отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. При этом в механизме правового регулирования земельных отношений охране земли как важнейшему компоненту окружающей среды и средству производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве отдается приоритет перед использованием земли в качестве недвижимого имущества. Как это закреплено в качестве одного из принципов земельного законодательства, владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде (пп. 2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

В легальной дефиниции земельных отношений («*отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации*») законодатель исходит из закрепленного в пп. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ принципа земельного законодательства, в соответствии с которым земельное законодательство должно формироваться с учетом того особого значения, которое земля имеет как основа жизни и деятельности человека. В свою очередь, данный принцип правового регулирования земельных отношений исходит из предписаний ст. 9 Конституции РФ, согласно которому «*земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории*».

В качестве *lex specialis* при регулировании земельных отношений выступает земельное законодательство, как оно определено в ст. 2 ЗК РФ.

Специфика объектов земельных отношений, их органическая взаимосвязь с иными компонентами природной среды обусловливают тесную связь земельного законодательства с рядом смежных отраслей российского законодательства. Земельные отношения могут регулироваться, помимо актов земельного законодательства, актами иных смежных отраслей российского законодательства — лесного, водного законодательства, законодательства о недрах, об охране окружающей природной среды и т.д. (например, отношения по использованию и охране земель лесного фонда могут регулироваться земельным, лесным законодательством, законодательством об охране окружающей природной среды, об особо охраняемых территориях и т.д.).

В комментируемой статье перечислены смежные отрасли законодательства, которые могут быть использованы при регулировании земельных отношений, наряду с земельным законодательством:

- законодательство о недрах, которое состоит из Закона № 2395-1 и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ (ст. 1 названного закона);
- лесное законодательство, включающее Лесной кодекс РФ, другие федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов РФ (ст. 2 ЛК РФ);
- водное законодательство — Водный кодекс РФ, другие федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов РФ (ст. 2 ВК РФ);
- законодательство о животном мире — Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», принимаемые в соответствии с ним законы и иные нормативные правовые акты РФ, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ об охране и использовании животного мира (ст. 3 названного закона);
- законодательство об охране окружающей среды — Закон об охране окружающей среды, другие федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ст. 2 названного закона);
- законодательство об охране атмосферного воздуха — Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» и принимаемые в соответствии с ним другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ст. 2 названного закона);
- законодательство об особо охраняемых природных территориях и объектах — Закон об особо охраняемых природных территориях, принимаемые в соответствии с ним другие законы и иные нормативные правовые акты РФ, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ст. 1 названного закона);
- законодательство об охране объектов культурного наследия народов РФ — Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и принимаемые в соответствии с ним другие федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними в пределах компетенции субъектов РФ законы субъектов РФ в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ (ст. 2 названного закона);
- другие «специальные» (по терминологии ЗК РФ) федеральные законы (например, Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»).

В российском законодательстве нередко встречаются случаи комплексного правового регулирования определенных видов земельных отношений — нормами земельного законодательства и упомянутых смежных отраслей. Так, например, в ст. 5 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» закреплено: «*Земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также в границах территорий выявленных объектов культурного наследия относятся к землям историко-культурного назначения, правовой режим которых регулируется земельным законодательством Российской Федерации и настоящим Федеральным законом*».

Комментируемая статья содержит принцип определения применимого права в тех случаях, когда возможно комплексное регулирование земельных отношений различными отраслями российского законодательства.

В соответствии со ст. 3 ЗК РФ нормы вышеперечисленных отраслей законодательства применяются к земельным отношениям, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством. Иными словами, только в том случае, если по конкретному вопросу в земельном законодательстве отсутствуют соответствующие нормы, могут быть применены нормы смежных отраслей законодательства.

Базовые положения, определяющие правовые рамки использования земли, содержатся в гражданском законодательстве:

- земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах (п. 3 ст. 129 ГК РФ);
- владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц (п. 3 ст. 209 ГК РФ), и т.д.

Особое внимание в комментируемой статье уделено установлению применимого права при регулировании имущественных отношений по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними. В этом случае, по общему правилу, применяется гражданское законодательство, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, иными специальными федеральными законами. К числу таких «специальных» (по терминологии ЗК РФ) законов может быть отнесен, например, Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 16 «Особенности предоставления земельных участков для строительства олимпийских объектов», ст. 17 «Право государственной и муниципальной собственности на земельные участки, предназначенные для размещения олимпийских объектов» и т.д.).

Статья 4. Применение международных договоров Российской Федерации

Если международным договором Российской Федерации, ратифицированным в установленном порядке, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Кодексом, применяются правила международного договора.

Комментируемая статья представляет собой обязательный атрибут акта кодифицированного законодательства, связанный с применением ст. 15 Конституции РФ в конкретной области регулирования

данного законодательного акта. В ней воспроизводится конституционная норма о соотношении международного права и внутригосударственного законодательства.

В соответствии со ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и надлежащим образом ратифицированные международные договоры становятся составной частью прямого действия и применения норм международного права органами власти, в том числе органами правосудия. Заинтересованные лица могут при разрешении споров ссылаться непосредственно на нормы международного права.

В той же статье Конституции РФ закрепляется: «*Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора*».

Соответствующая конституционная норма по существу воспроизведена в ст. 4 ЗК РФ.

Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров РФ установлен Федеральным законом от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Этот законодательный акт применяется в отношении международных договоров РФ (межгосударственных, межправительственных договоров и договоров межведомственного характера) независимо от их вида и наименования (договор, соглашение, конвенция, протокол и т.д.).

Вместе с тем не все вопросы, относящиеся к международным договорам, полностью урегулированы Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации», поэтому данный закон должен применяться в единстве с двумя Венскими конвенциями о праве международных договоров (одна из них — Конвенция 1969 года — касается договоров с участием государств, другая — Конвенция 1986 года — касается договоров с участием государств и международных организаций) и нормами международного обычного права, которые регулируют вопросы, не нашедшие своего решения в положениях Венских конвенций.

Статья 5. Участники земельных отношений

1. Участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

2. Права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков определяются в соответствии с настоящим Кодексом, федеральными законами.

3. Для целей настоящего Кодекса используются следующие понятия и определения:

собственники земельных участков — лица, являющиеся собственниками земельных участков;

землепользователи — лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования;

землевладельцы — лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения;

арендаторы земельных участков — лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договору аренды, договору субаренды;

обладатели сервитута — лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитут).

В комментируемой статье определен субъектный состав земельных отношений. Субъекты земельных отношений могут быть единоличными (граждане) и коллективными (юридические лица).

Участниками земельных отношений могут выступать юридические лица. Определение юридического лица содержится в ст. 48 ГК РФ.

Юридические лица, включая юридических лиц с иностранным капиталом, могут участвовать в земельных отношениях, если они зарегистрированы в соответствии с законодательством РФ (Закон о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и др.).

Наряду с российскими юридическими лицами, образованными в соответствии с законодательством РФ, участниками земельных отношений могут быть также иностранные юридические лица, компании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, филиалы и представительства указанных иностранных лиц и международных организаций, созданные на территории Российской Федерации.

Под «гражданами», упомянутыми в комментируемой статье в качестве участников земельных отношений, следует понимать как

граждан РФ, так и иностранных граждан, а также лиц без гражданства (апатридов).

В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

В п. 2 ст. 5 ЗК РФ закреплено, что права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков определяются в соответствии с данным кодексом и иными федеральными законами.

Земельный кодекс РФ в ряде случаев устанавливает особенности правового статуса иностранных юридических лиц, иностранных граждан и лиц без гражданства как участников земельных отношений (п. 3 ст. 15, п. 1 ст. 22, п. 5 ст. 28, п. 12 ст. 30, п. 5 ст. 35, п. 9 ст. 36).

Особенности правового статуса иностранных юридических лиц и иностранных граждан как участников земельных отношений могут быть установлены также другими федеральными законами (например, ст. 3 Федерального закона № 101-ФЗ, ст. 28 Федерального закона от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и т.д.) и подзаконными актами (Указ Президента РФ «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками»).

Приказом Росрегистрации от 16.05.2007 № 82 утверждены Методические рекомендации об особенностях государственной регистрации прав иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на недвижимое имущество и сделок с ним.

Российские и иностранные юридические лица и граждане в земельных правоотношениях могут выступать в разных качествах, в зависимости от конкретной ситуации. Они могут быть собственниками земельных участков; землепользователями — лицами, владеющими и пользующимися земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования; землевладельцами — лицами, владеющими и пользующимися земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения; арендаторами земельных участков (т.е. вла-

деть и пользоваться земельными участками по договору аренды или субаренды); обладателями сервитута (т.е. иметь право ограниченного пользования чужими земельными участками).

Особое место в субъектном составе занимают политико-территориальные образования — Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования.

Российская Федерация и субъекты РФ участвуют в земельных отношениях через соответствующие органы государственной власти. Муниципальные образования (городские или сельские поселения, муниципальные районы, городские округа либо внутригородские территории города федерального значения) принимают участие в земельных отношениях через органы местного самоуправления.

Полномочия органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области земельных отношений закреплены в гл. 1 ЗК РФ (ст. 9–11). Помимо ЗК РФ, полномочия органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления как участников земельных отношений закреплены в иных нормативных правовых актах РФ (например, в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральном законе № 131-ФЗ, постановлениях Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации», от 12.06.2008 № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации», от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» и т.д.).

Полномочия государственных органов власти субъектов РФ могут устанавливаться также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Полномочия органов местного самоуправления могут устанавливаться, помимо нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ, муниципальными правовыми актами.

Участвуя в земельных отношениях имущественного характера, связанных с оборотом земли, Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования следуют предписаниям, содержащимся в гл. 5 ГК РФ (ст. 124–127).

Статья 6. Объекты земельных отношений

1. Объектами земельных отношений являются:

1) земля как природный объект и природный ресурс;

2) земельные участки;

3) части земельных участков.

2. Утратил силу. — *Федеральный закон от 22.07.2008 № 141-ФЗ.*

Статья 6 посвящена объектам земельных отношений, которыми могут выступать земля как природный объект и природный ресурс, а также земельные участки или их части.

Это обусловлено двояким подходом к оценке объектов земельных отношений. С одной стороны, объект земельных отношений — это земля в качестве природного объекта и природного ресурса, и в этом смысле она выступает объектом регулирования нормами земельного права, содержащимися, например, в гл. II ЗК РФ «Охрана земель».

Так, в ст. 12 ЗК РФ читаем: «*Земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности*». В данной статье объектом правового регулирования выступает земля в качестве природного объекта и природного ресурса. Нельзя не обратить внимание на то, что для обозначения объекта земельных отношений в качестве важнейшей составной части природы законодатель использует не термин «земля», а термин «земли» (во множественном числе).

С другой стороны, земля как недвижимое имущество и объект права собственности и иных прав на землю выступает в виде конкретных земельных участков и частей земельных участков.

Земельный участок определяется как часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами (ст. 11.1 ЗК РФ).

Часть земельного участка как объект земельных отношений упоминается в ст. 35 ЗК РФ. В ней объектом земельных отношений является часть земельного участка, занятая зданием, строением, сооружением и необходимая для их использования: «*При переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием,*

строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник».

Объектом права собственности могут быть только земельные участки, но не их части (ст. 15 ЗК РФ). Только земельный участок является объектом, подлежащим государственной регистрации.

В правоприменительной практике комментируемая статья используется прежде всего для определения объекта спора. Судебная практика исходит из того, что не сформированный надлежащим образом земельный участок не создает объекта земельных отношений (см. например, постановления ФАС Уральского округа от 29.04.2013 № Ф09-1347/13; ФАС Северо-Кавказского округа от 04.03.2013 № А15-1548/2012; ФАС Восточно-Сибирского округа от 19.02.2013 № А19-8935/2012 и т.д.).

Статья 7. Состав земель в Российской Федерации

1. Земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории:

1) земли сельскохозяйственного назначения;

2) земли населенных пунктов; *(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)*

3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;

4) земли особо охраняемых территорий и объектов;

5) земли лесного фонда;

6) земли водного фонда;

7) земли запаса.

2. Земли, указанные в пункте 1 настоящей статьи, используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим

функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений. *(абзац введен Федеральным законом от 22.07.2010 № 167-ФЗ)*

3. В местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, может быть установлен особый правовой режим использования земель указанных категорий.

Правовой режим охраны и использования земель в Российской Федерации напрямую зависит от целевого назначения земель. Этим объясняется та особая роль, которую деление земель на категории играет в механизме земельно-правового регулирования.

Положения комментируемой статьи непосредственно вытекают из такого принципа земельного законодательства, как деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (пп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Состав земель в Российской Федерации определен в комментируемой статье через выделение семи категорий земель. Отнесение земель к конкретной категории и, как следствие, определение специфического правового режима их охраны и использования имеют особое значение для правоприменительной практики. Не случайно поэтому сама структура кодифицированного акта земельного законодательства и система земельного права воспроизводит состав земель в Российской Федерации в зависимости от установленных категорий. Особенная часть земельного права, в которой задается правовой режим земель, сформирована в соответствии с установленными в комментируемой статье категориями земель (гл. XIV–XVIII ЗК РФ).

Российское земельное право исходит из того, что земли конкретной категории используются в соответствии с установленным для них целевым назначением (п. 2 ст. 7 ЗК РФ).

В настоящее время в Российской Федерации выделяются следующие категории земель:

- земли сельскохозяйственного назначения — земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей (ст. 77 ЗК РФ);
- земли населенных пунктов — земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов (ст. 83 ЗК РФ);
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения — земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, объектов для обеспечения космической деятельности, объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ (ст. 87 ЗК РФ);
- земли особо охраняемых территорий и объектов — земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим (ст. 94 ЗК РФ);
- земли лесного фонда — лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, — вырубки, гари, редины, прогалины и др.) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и др.) (ст. 101 ЗК РФ);
- земли водного фонда — земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, а также земли,

занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах (ст. 102 ЗК РФ);
- земли запаса — земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения земель (ст. 103).

Помимо категории земель, дополнительным критерием детализации правового режима земель выступает разрешенное использование в соответствии с зонированием территорий. Общие принципы и порядок проведения такого зонирования территорий устанавливаются федеральными законами. Так, порядок проведения градостроительного зонирования территорий установлен Градостроительным кодексом РФ.

Градостроительное зонирование представляет собой зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов (п. 6 ст. 1 ГрК РФ). Виды разрешенного использования земельного участка определяются в градостроительном регламенте, входящем в состав правил землепользования и застройки (п. 1 ч. 6 ст. 30 ГрК РФ).

Земельное законодательство исходит из принципа, в соответствии с которым любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, работа над которым проводится Минэкономразвития России и в настоящий момент пока не завершена.

Особый правовой режим использования земель может быть установлен в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и этнических общностей в соответствии с нормами, содержащимися в Федеральном законе от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. 8) и Федеральном законе от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (гл. III «Правовой режим территорий традиционного природопользования»).

Статья 8. Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую

1. Перевод земель из одной категории в другую осуществляется в отношении: *(в ред. Федерального закона от 22.07.2008 № 141-ФЗ)*

1) земель, находящихся в федеральной собственности, — Правительством Российской Федерации;

2) земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, — органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

3) земель, находящихся в муниципальной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, — органами местного самоуправления;

4) земель, находящихся в частной собственности:

земель сельскохозяйственного назначения — органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

земель иного целевого назначения — органами местного самоуправления.

Перевод земель населенных пунктов в земли иных категорий и земель иных категорий в земли населенных пунктов независимо от их форм собственности осуществляется путем установления или изменения границ населенных пунктов в порядке, установленном настоящим Кодексом и законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. *(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)*

Абзац утратил силу. *— Федеральный закон от 04.03.2013 № 21-ФЗ.*

Порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами.

2. Категория земель указывается в:

1) актах федеральных органов исполнительной власти, актах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и актах органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков;

2) договорах, предметом которых являются земельные участки;

3) государственном кадастре недвижимости; *(пп. 3 в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)*

4) документах о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

5) иных документах в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

3. Нарушение установленного настоящим Кодексом, федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую является основанием признания недействительными актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую.

Отнесение земель к категориям и их перевод из одной категории в другую относится к полномочиям органов государственной власти соответствующей компетенции.

В соответствии с ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» отнесение земель или земельных участков в составе таких земель к одной из установленных ЗК РФ категорий земель является обязательным. В п. 2 комментируемой статьи содержится перечень документов, в которых может быть указана категория земель (акты органов публичной власти о предоставлении земельных участков; договоры, предметом которых являются земельные участки; государственный кадастр недвижимости; документы о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; иные документы в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ).

Очевидно, что задача первоначального установления категории земель на данный момент уже не является первоочередной и актуальной. В связи с этим на первый план выступает задача организационно-правового сопровождения перевода земель из одной категории в другую.

При определении органа, компетентного принимать решение о переводе земель из одной категории в другую, законодатель в качестве дифференцирующего критерия выбрал собственность земель, в отношении которых планируется смена категории.

Принятие решения о переводе земель, находящихся в федеральной собственности, из одной категории в другую относится к полномочиям Правительством РФ. Решения об изменении категории земель, находящихся в собственности субъектов РФ, принимаются органами исполнительной власти субъектов РФ. В отношении земель, находящихся в в муниципальной и частной собственности, такие решения принимаются органами местного самоуправления.

Земельное право и земельная политика исходят из необходимости сохранения земель сельскохозяйственного назначения как незаменимого и трудно восстановимого компонента природной сре-

ды и средства производства в сельском хозяйстве. Поэтому решение о переводе земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной и частной собственности, принимается вышестоящим органом публичной власти (органом исполнительной власти субъекта РФ).

В отношении земель, находящихся в государственной собственности, существует проблема установления компетентного органа, которая возникла в связи с незавершенностью процесса разграничения федеральной собственности и собственности субъектов РФ. В соответствии со ст. 15 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» до разграничения государственной собственности на землю перевод находящихся в государственной собственности земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую осуществляется Правительством РФ при переводе земель или земельных участков, необходимых для федеральных нужд, а также земель или земельных участков в составе таких земель для установления или изменения черты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. В иных случаях до разграничения государственной собственности на землю перевод находящихся в государственной собственности земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ или в случаях, установленных законами субъектов РФ, органами местного самоуправления.

В комментируемой статье особо оговаривается, что перевод земель населенных пунктов в земли иных категорий и земель иных категорий в земли населенных пунктов независимо от их форм собственности осуществляется путем установления или изменения границ населенных пунктов в порядке, установленном ст. 84 ЗК РФ и законодательством РФ о градостроительной деятельности (ст. 4.1 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»).

Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, осуществляется ЗК РФ, Федеральным законом «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми

актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

К числу иных федеральных законов могут быть отнесены, например, уже упоминавшийся ГрК РФ, федеральные законы от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (ст. 11), от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 14), от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре „Сколково“» (ст. 3) и т.д.

В качестве примеров нормативных правовых актов субъектов РФ приведем Областной закон Ленинградской области от 22.06.2005 № 51-оз «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую в Ленинградской области», постановление Правительства Белгородской области от 13.10.2006 № 216-пп «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую на территории Белгородской области», постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 25.10.2006 № 523 «Об утверждении формы ходатайства о переводе земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию и состава прилагаемых к нему документов» и т.д.

В соответствии с п. 3 комментируемой статьи нарушение установленного ЗК РФ, иными федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую является основанием признания недействительными актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую.

Судебная практика предоставляет многочисленные примеры принятия решений о признании недействительными актов о переводе земель из одной категории в другую по причине нарушения установленного законодательством порядка перевода земель из одной категории в другую. Акты публичных органов власти могут быть признаны недействительными, например, по причине отсутствия у принявшего органа соответствующих полномочий (постановления ФАС Северо-Кавказского округа от 15.04.2011 № А01-755/2010, ФАС Уральского округа от 30.08.2010 № Ф09-6071/10-С1), невыполнения требований, предусмотренных процедурой, представления необходимых документов, доказательств (постановления ФАС Дальневосточного округа от 22.02.2011 № Ф03-232/2011, ФАС Западно-Сибирского округа от 13.10.2010 № А03-5846/2009) и т.д.

Статья 9. Полномочия Российской Федерации в области земельных отношений

1. К полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относятся:

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

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

3) государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного надзора, землеустройства; *(в ред. Федеральных законов от 13.05.2008 № 66-ФЗ, от 18.07.2011 № 242-ФЗ)*

3.1) осуществление государственного земельного надзора; *(пп. 3.1 введен Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ)*

4) установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд; *(в ред. Федерального закона от 10.05.2007 № 69-ФЗ)*

5) резервирование земель, изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, для нужд Российской Федерации; *(пп. 5 в ред. Федерального закона от 10.05.2007 № 69-ФЗ)*

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

7) иные полномочия, отнесенные к полномочиям Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, настоящим Кодексом, федеральными законами.

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

Перечисленные в комментируемой статье полномочия Российской Федерации выводятся законодателем из Конституции РФ (прежде всего ст. 71 и 72, в которых перечислены полномочия, находящиеся в исключительном ведении Российской Федерации и совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов) и иных актов конституционного законодательства (например, в ст. 18 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» упомянуты полномочия Правительства РФ по организации деятельности по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования).

Субъектами права, реализующими полномочия РФ, могут быть Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ, а также отдельные федеральные органы исполнительной власти.

Федеральное Собрание РФ, принимая акты земельного законодательства, реализует многие из перечисленных в комментируемой статье ЗК РФ полномочия Российской Федерации, которые связаны с нормотворческой деятельностью.

Полномочия Президента РФ в сфере земельных отношений также преимущественно связаны с нормотворческой деятельностью. Так, в соответствии со ст. 15 ЗК РФ Президент РФ реализует полномочия Российской Федерации по ограничению оборотоспособности земельных участков (пп. 2 п. 1 ст. 9 ЗК РФ), принимая соответствующие указы (Указ Президента РФ «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками»).

Значительное число полномочий Российской Федерации реализует Правительство РФ. Например, упомянутые в пп. 1 п. 1 комментируемой статьи полномочия Российской Федерации по установлению основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений Правительство РФ реализует через принятие соответствующих распоряжений (распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы»), а полномочия по разработке и реализации федеральных программ использования и охраны земель (пп. 6 п. 1 ст. 9 ЗК РФ) Правительство РФ реализует через принятие постановлений (постановление Правительства РФ от 12.10.2013 № 922 «О федеральной целевой программе „Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы“»).

Среди федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия Российской Федерации в сфере земельных отношений, — Минэкономразвития России, Минсельхоз России, Росреестр, Росприроднадзор и т.д. Так, в постановлении Правительства РФ «О государственном земельном надзоре» установлен порядок осуществления государственного земельного надзора Росре-

естром, Росприроднадзором, Россельхознадзором и их территориальными органами.

По праву собственности Российская Федерация осуществляет управление и распоряжение земельными участками, являющимися федеральной собственностью.

Статья 10. Полномочия субъектов Российской Федерации в области земельных отношений

1. К полномочиям субъектов Российской Федерации относятся резервирование, изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъектов Российской Федерации; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Российской Федерации; иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления. *(в ред. Федерального закона от 10.05.2007 № 69-ФЗ)*

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

Перечисленные в комментируемой статье полномочия субъектов РФ в сфере земельных отношений соответствуют положениям Конституции РФ, в которых закреплены вопросы, отнесенные к ведению субъекта РФ (ст. 72 и 73 Конституции РФ).

Свои полномочия в сфере земельных отношений субъекты РФ реализуют через деятельность органов законодательной и исполнительной власти.

В частности, упомянутые в комментируемой статье полномочия субъекта РФ по изъятию земель для нужд субъектов РФ реализуются представительным органом власти через принятие соответствующего закона (например, Закон Республики Алтай от 19.02.2013 № 9-РЗ «О регулировании правоотношений, связанных с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд»). Правительство субъекта РФ реализует соответствующие полномочия через принятие правовых актов в развитие и во исполнение соответствующих законов (например, постановление Правительства Московской области от 28.12.2012 № 1599/47 «Об изъятии земельных участков и объектов недвижимого имущества, расположенных на них, для государственных нужд Московской области»).

Региональными органами исполнительной власти, реализующими полномочия субъекта РФ, могут быть глава субъекта РФ (например, Указ Президента Республики Татарстан от 22.01.2004 № УП-26 «О резервировании земельных участков на территории Республики Татарстан»), региональное правительство (например, постановление Правительства Республики Дагестан от 29.12.2009 № 480 «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель особо охраняемых территорий и объектов в Республике Дагестан»), а также специализированные органы исполнительной власти (например, приказ Департамента имущественных отношений Краснодарского края от 30.03.2012 № 361 «Об утверждении административного регламента предоставления департаментом имущественных отношений Краснодарского края государственной услуги по принятию решения об образовании земельных участков», приказ Департамента по управлению государственной собственностью Томской области от 27.08.2012 № 68 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по переводу земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую»).

При распределении полномочий в сфере земельных отношений, осуществляемых органами государственной власти субъекта РФ, следует учитывать предписания Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

По праву собственности субъект РФ осуществляет управление и распоряжение земельными участками, являющимися собственностью данного субъекта РФ.

Статья 11. Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений

1. К полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель. *(в ред. Федерального закона от 10.05.2007 № 69-ФЗ)*

2. Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений, закрепленные в комментируемой статье, соответствуют положениям Конституции РФ о местном самоуправлении (ст. 130–133), а также нормам, содержащимся в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Полномочиями в сфере земельных отношений наделяются представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) в соответствии с уставом муниципального образования.

Так, упомянутые в комментируемой статье полномочия органов местного самоуправления по изъятию земель для муниципальных нужд реализуются представительным органом муниципального образования через принятие соответствующего нормативного решения и местной администрацией, которая в соответствии с сформировавшейся нормативно-правовой базой принимает соответствующее управленческое решение.

Муниципальный акт представительного органа определяет основания и порядок изъятия земельных участков и установления публичных сервитутов для муниципальных нужд на территории муниципального образования (например, решение Совета депутатов городского округа Долгопрудный Московской области от 28.06.2006 № 56-нр «Порядок изъятия земельных участков и установления публичных сервитутов для муниципальных нужд на территории муниципального образования г. Долгопрудный Московской области»), а муниципальная администрация принимает в соответствии с ним конкретное управленческое решение (например, постановление администрации муниципального образования г. Краснодар от 18.02.2014 № 943 «Об изъятии для муниципальных нужд земельного участка в Прикубанском внутригородском округе города Краснодара»).

Если представительный орган реализует полномочия в сфере земельных отношений, как правило, путем принятия соответствующих нормативных правовых актов, то глава муниципального образования и местная администрация могут принимать по земельным вопросам как нормативные правовые акты (например, постановление мэрии

г. Кызыла от 03.05.2012 № 735 «Об утверждении Административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального земельного контроля на территории городского округа „Город Кызыл Республики Тыва“», постановление администрации г. Красноярска от 21.02.2007 № 97 «Об утверждении Положения о порядке подготовки и согласования правовых актов города о резервировании и изъятии земельных участков, в том числе путем выкупа, для муниципальных нужд на территории города Красноярска»), так и решения правоприменительного характера (например, постановление главы г. Ставрополя от 15.10.2008 № 2878 «О резервировании земельного участка для муниципальных нужд», распоряжение Окружной администрации г. Якутска от 07.11.2013 № 2090р «Об изъятии жилых помещений и земельных участков для муниципальных нужд в связи с признанием домов аварийными и подлежащими сносу в городском округе „город Якутск“»).

Среди основных полномочий органов местного самоуправления, перечисленных в комментируемой статье:

- резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд (например, решение Собрания депутатов Локомотивного городского округа Челябинской области от 28.11.2005 № 53 «О Положении о порядке резервирования и изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд на территории ЗАТО Локомотивный городской округ»);
- установление правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований (например, решение городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа Камчатского края от 12.10.2010 № 294-нд «О Правилах землепользования и застройки Петропавловск-Камчатского городского округа»);
- разработка и реализация местных программ использования и охраны земель (например, постановление администрации г. Красноярска от 12.11.2013 № 645 «Об утверждении муниципальной программы „Управление земельно-имущественными отношениями на территории города Красноярска“ на 2014 год и плановый период 2015–2016 годов»).

По праву собственности органы местного самоуправления осуществляют управление и распоряжение земельными участками, являющимися муниципальной собственностью.

Глава I.1
Земельные участки
(введена Федеральным законом от 22.07.2008 № 141-ФЗ)

Статья 11.1. Понятие земельного участка

Земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. В случаях и в порядке, которые установлены федеральным законом, могут создаваться искусственные земельные участки. *(в ред. Федерального закона от 19.07.2011 № 246-ФЗ)*

Правило комментируемой статьи представляет собой единственное на данный момент законодательное определение земельного участка, которое отражает его технические свойства как объекта кадастровой и землеустроительной деятельности. Во всех остальных случаях, используя понятие «земельный участок», законодатель либо уточняет эти же свойства (ранее учтенный, многоконтурный, смежный), либо говорит исключительно о юридической составляющей (лесной участок, участок в составе особо охраняемых природных территорий и т.д.). Законодатель в ст. 11.1 ЗК РФ сделал акцент на таком родовом признаке, как «границы». Вместе с этим необходимо учитывать, что земельный участок — емкое понятие, включающее в себя технические (землеустроительные, кадастровые) и юридические свойства как разновидности недвижимого имущества, как объекта гражданского оборота. Более широкие определения конструкции «земельный участок» приводятся в научных исследованиях и пособиях[1], однако внимание федерального законодателя они на себя пока еще не обратили. Причина этого кроется в громоздкости определений, в попытках выйти далеко за пределы главного родового признака земельного участка.

[1] См.: *Крассов О.И.* Юридическое понятие «земельный участок» (Экологическое право. 2004. № 2. С. 12–17); *Он же*. Земельный участок — основа понятийного аппарата земельного права (Экологическое право. 2011. № 4. С. 4–12); *Митягин К.С.* Понятие «земельный участок» (СПС «Гарант»).

В частности, одна из причин «невосприимчивости» законодателя к ученым дефинициям заключается в размытости его конструкции (в статье О.И. Крассова 2004 года мы так и не нашли итоговой дефиниции «земельный участок») либо в их тяжеловесности, в попытках объять все возможные свойства земельного участка. Вот, например, как раскрывает в своей статье это понятие К.С. Митягин: «Земельный участок — обеспечивающее возможность удовлетворения собственных (частных) интересов участников гражданского (имущественного) оборота материальное благо, права на которое подлежат обязательной государственной регистрации, с возможностью его использования только в соответствии с определенным целевым назначением и установленными законодательством ограничениями путем хозяйствования управомоченного субъекта в пространстве, ограниченном замкнутой территориальной границей, проходящей по естественному рельефу земли, описанной и удостоверенной в установленном законом порядке»[1]. Более ясным и удобным для практического руководства является, на наш взгляд, определение земельного участка, которое дает в своей монографии С.А. Чаркин: «Это часть поверхности земли, характеризующаяся наличием площади, границ, кадастрового номера и целевого назначения, параметры и виды разрешенного использования которой, включая все то, что находится над и под ее поверхностью, определяется правилами землепользования и застройки и (или) иными нормативными правовыми актами»[2]. Однако и это («доктринальное», по словам автора) определение перегружено элементами из области градостроительных, а также природоресурсных отношений.

Следует также напомнить о том, что действующая дефиниция является в ЗК РФ уже второй по счету. В первоначальном варианте (до изменения редакции статьи п. 4 ст. 5 Федерального закона от 22.07.2008 № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений», вступившего в силу с 24 октября 2008 г.) она

[1] *Митягин К.С.* Указ. соч.

[2] *Чаркин С.А.* Земельные правоотношения как межотраслевая правовая категория: монография. М., 2012. С. 122.

выглядела следующим образом: земельный участок как объект земельных отношений — часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке. С 24 октября 2008 г. из определения исключили такие признаки, как «почвенный слой» и «описаны и удостоверены в установленном порядке». В настоящее время, как мы уже указывали, дефиниция «земельный участок» включает единственный родовой признак, присущий только ему, — границы. Почвенный слой таковым являться не может, в том числе и потому, что до сих пор легального определения почвы на уровне федерального закона не дается[1]. Кроме этого, почвенный слой (почва) является элементом природной среды (вторичным, по сравнению с землей — важнейшим компонентом окружающей среды), к тому же понятием неюридическим. Что же касается описания и удостоверения границ «в установленном порядке», то замена их на «определение» границ отразила не смену одного родового признака на другой (они таковыми и не являются), а изменение требований к документам о межевании, которые необходимы для постановки земельного участка на кадастровый учет (до 2009 года применялись Требования к оформлению документов о межевании, представляемых для постановки земельных участков на государственный кадастровый учет, утвержденные приказом Росземкадастра от 02.10.2002 № П/327. Документом о межевании для государственного кадастрового учета являлось описание земельного участка (п. 3 указанных требований)).

Родовой признак, границы, присущ всем объектам землеустроительных и кадастровых работ (другой вопрос — какие исключения в процессе их определения для тех или иных объектов установил законодатель). Что же касается видового отличия, то все объекты землеустроительных и кадастровых работ обладают качеством, характерным для понятия «земельный участок», — границами. Однако не у всех указанных объектов местоположение границ определено таким же образом, как у земельного участка, и, как следствие, для каждого из них подготавливается свой вид проектного документа, а их границы на местности закрепляются своими знаками.

Пункт 3 ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 221-ФЗ, по сути, уточняет часть вышеприведенного определения, говоря не просто о границах, а об описании местоположения границ земельного участка, что подчеркивает особенности отражения сведений о земельном участке в государственном кадастре недвижимости. В других случаях в этом же законе и других актах речь идет о **характерных точках границ земельного участка** (ч. 7 ст. 38 Федерального закона № 221-ФЗ), положении на местности характерных точек границы земельного участка (п. 2 Требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, а также контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 17.08.2012 № 518), **проекции границ земельного участка** (ч. 8 ст. 38 Федерального закона № 221-ФЗ), об **уточнении границ земельного участка или о местоположении границ** (ч. 9 ст. 38 Федерального закона № 221-ФЗ). Приведенные уточнения объясняются либо разными стадиями образования земельного участка и их документального отражения, либо видом кадастровых работ (образование земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или уточнение местоположения границ существующего), либо точностью и методами определения координат характерных точек границ земельного участка. Наиболее общим элементом дефиниции, родовым понятием без которого не могут существовать ни характерные точки, ни проекции границ, все же являются «границы». Все остальные элементы, которые включают в понятие «земельный участок» отечественные ученые, — конкретизация его технических и юридических свойств.

Определившись с родовым понятием, необходимо четко представлять классификацию видов земельных участков с технической точки зрения. В зависимости от характера границ земельного участка можно выделить следующие три вида.

⇨ Первый — **земельный участок, состоящий из одной части (участок имеет один контур, который полностью совпадает с его границами; часть земной поверхности в пределах этого контура и является земельным участком)**. Мы бы назвали это идеальной (или первичной) конструкцией земельного участка. Таких участков — подавляющее большинство (среди них: приусадебные участки; под зданиями, строениями, сооружениями; полевые участки для ведения личного подсобного хозяйства).

[1] См.: *Болтанова Е.С.* Основы правового регулирования застройки земель: монография. М., 2014. С. 63.

⇨ Второй вид — **земельный участок, в состав которого входят нескольких обособленных частей (частей участка), не выходящих за пределы контура земельного участка; такой земельный участок называется единым землепользованием** (такое определение вытекает из содержания абз. 5 п. 1 письма Минэкономразвития России от 12.09.2013 № Д23и-2729). Едиными землепользованиями являются, например, участки в составе земель сельскохозяйственного назначения, которые были приватизированы в соответствии с указом Президента РФ.

⇨ Третий вид — **многоконтурный земельный участок — часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с действующим законодательством и представляют собой несколько замкнутых контуров; каждый контур границы многоконтурного земельного участка отделяется от других контуров его границы иными земельными участками или землями, т.е. контуры границы многоконтурного земельного участка не имеют общих характерных точек границ** (абз. 2 п. 1 и п. 2 письма Минэкономразвития России от 22.12.2009 № 22409-ИМ/Д23). Чаще всего многоконтурные участки образуются под линейными объектами и их частями.

Отсутствие накануне аграрных преобразований 90-х гг. XX в. каталогов координат точек границ подавляющего числа отведенных (в настоящее время конструкция «отвод земельного участка» применяется в целях предоставления земельных участков для строительства линейных объектов на землях государственного или муниципального фонда) ранее земельных участков, а также особенности формирования информационной базы государственного земельного кадастра и государственного реестра земель кадастрового района стали причиной появления «ранее учтенных земельных участков». К ним относились все участки, кадастровый учет которых был осуществлен (в старой терминологии — проведен) до вступления в силу Федерального закона от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»[1], что должно было подчеркнуть непрерывность ведения государственного земельного кадастра. Сведения об этих участках, полученные из документов, содержащихся в распоряжении земельных комитетов, включались в инвентаризационные описи, а из них — в государственный земельный кадастр. Правообладатели и сами могли напрямую обращаться в орган кадастрового учета с заявлениями о включении сведений об их участках в государственный земельный кадастр. В целом же инвентаризация сведений о ранее учтенных участках была неполной[1]. В настоящее время ст. 45 Федерального закона № 221-ФЗ сохранила конструкцию «ранее учтенный земельный участок» как разновидность более общей конструкции — «ранее учтенного объекта недвижимости».

[1] Утратил силу.

Согласно ч. 1 ст. 45 Федерального закона № 221-ФЗ государственный кадастровый учет или государственный учет объектов недвижимости, в том числе технический учет, осуществленные в установленном законодательством порядке до дня вступления в силу названного закона или в переходный период его применения с учетом определенных ст. 43 указанного закона особенностей, признается юридически действительным, и такие объекты считаются объектами недвижимости, учтенными в соответствии с данным законом (далее — ранее учтенные объекты недвижимости). При этом объекты недвижимости, государственный кадастровый учет или государственный учет, в том числе технический учет, которых не осуществлен, но права на которые зарегистрированы и не прекращены и которым присвоены органом, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, условные номера в порядке, установленном в соответствии с Законом о государственной регистрации прав на недвижимое имущество (далее — объекты недвижимости с условными номерами), также считаются ранее учтенными объектами недвижимости.

Можно выделить три подвида ранее учтенных земельных участков. Первый из них — ранее учтенные земельные участки, границы которых на местности не устанавливались. До настоящего времени они составляют значительную часть всех известных государственному кадастру недвижимости земельных участков. Они не обладают всеми свойствами «земельного участка» (в понимании его в соответствии со ст. 11.1 ЗК РФ) из-за отсутствия характерных точек границ и их местоположения, не говоря уже о значении координат этих точек. Местоположением каждого такого земельного участка является кадастровый квартал (т.е. какой-либо населенный пункт, часть населенного пункта, состоящего из нескольких кадастровых кварталов,

[1] См. подробное описание процедур составления описей: *Варламов А.А., Гальченко С.А.* Земельный кадастр: в 6 т. Т. 3. Государственные регистрация и учет земель. М., 2007. С. 229–242.

квартал в землях сельскохозяйственного назначения, а также квартал на межселенной территории). Технические свойства такого участка не позволяют в отношении него осуществлять определенные виды кадастровой деятельности (например, раздел; при этом возможен выдел участка из состава земель сельскохозяйственного назначения) и ограничивают его свойства как имущества.

Одновременно с «неотмежеванными» ранее учтенными земельными участками существует большое количество земельных участков, местоположение границ которых определялось (в старой терминологии — устанавливалось) на местности с привязкой к окружным границам населенных пунктов в системе координат 1963 года (СК 63) или в условной системе координат. Подготовленные землеустроительные дела в отношении таких земельных участков передавались в райкомземы, а те впоследствии включали сведения об участках в инвентаризационную опись, и уже из описи — в государственный земельный кадастр. По не совсем ясной причине (возможно, из-за небрежности или нехватки времени) информация материалов межевания земельных участков с ранее установленными границами в государственный земельный кадастр не вносилась, хотя в настоящее время входит в состав государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства. Такое положение вызывает сложные и длительные споры граждан с органами местного самоуправления и другими правообладателями.

Так, в производстве Ивановского районного суда Ивановской области находились с января 2010 г. по 7 сентября 2012 г. дела № 2-101/10, № 2-575/12 и № 2-793 по иску О.Г. Мердеевой к администрации городского округа Кохма и Комитету по управлению муниципальным имуществом городского округа Кохма о признании недействительным постановления главы администрации о выделении земельного участка ООО «Контур-М» под строительство домов, а затем по иску о признании незаконными трех решений главы администрации о формировании земельного участка с кадастровым номером 37:29:020106:2 и предоставлении его в аренду ООО «Контур-М». Главная задача, которую преследовала истица, — устранить пересечение принадлежащего ей на праве собственности земельного участка с указанным выше земельным участком, получив возможность уточнить местоположение границ земельного участка 37:29:020106:23. Только 21 ноября 2013 г. О.Г. Мердеева смогла поставить свой участок на кадастровый учет. Таким образом, на судебные разбирательства и уточнение местоположения границ земельного участка правообладателю понадобилось почти три года.

Личный архив Г.В. Савенко.

Помимо указанных двух подвидов ранее учтенных земельных участков в настоящее время в государственный кадастр недвижимости внесены сведения о земельных участках с установленными уже после 2 января 2000 г. (т.е. после вступления в силу Федерального закона «О государственном земельном кадастре») и до 1 марта 2008 г. (даты вступления в силу Федерального закона № 221-ФЗ) на местности границами, но со статусом «ранее учтенные». При этом в государственном кадастре недвижимости указывается «уточненная» площадь, сведения о которой, как известно, получают после определения на местности местоположения границ земельного участка. Статус в государственном кадастре недвижимости «ранее учтенных» не препятствует включению таких участков в гражданский оборот в качестве объектов аренды.

Несмотря на существование на практике конструкции «ранее учтенный земельный участок», он прямо не называется ни в ЗК РФ, ни в ГК РФ. Хотя сведения о таких земельных участках внесены в государственный кадастр недвижимости. Следует отметить, что ранее учтенным объектам недвижимости посвящена только ст. 45 Федерального закона № 221-ФЗ. При этом в ст. 7 этого же закона «Состав сведений государственного кадастра недвижимости об объекте недвижимости» такие объекты не упоминаются вообще.

Земельному участку помимо границ присущи также другие технические характеристики. Среди них — замкнутость. Причем неважно, идет ли речь об участке, представляющем одну геометрическую форму или несколько. В последнем случае имеется в виду многоконтурный участок, состоящий из двух и более частей, которые расположены, например, в двух населенных пунктах или же разделены природными объектами (лесозащитными полосами, оврагами, водоемами). Части границ такого земельного участка не связаны общими поворотными точками. Конфигурация земельного участка — вид геометрической формы (в виде квадрата, прямоугольника, трапеции и т.д.).

Уникальной характеристикой земельного участка является также площадь, которая может быть физической или геодезической. **Физическая площадь земельного участка** представляет собой площадь

земной поверхности в границах участка с учетом неровностей физической поверхности земли (склонов, оврагов, обрывов и т.д.), которые можно обмерить в натуре. **Геодезическая площадь** определяется по координатам углов поворота границы, как проекция границы участка на плоскость геодезической системы координат, и именно геодезическая площадь указывается в кадастровых выписках, паспортах и кадастровых планах территории.

В п. 3 ст. 36 ЗК РФ говорится о здании (помещении) на неделимом земельном участке. Само же понятие в законе отдельно не раскрывается. Свое мнение по поводу юридического содержания понятия высказал Конституционный Суд РФ в определении от 21.02.2008 № 199-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Слободенюка Владимира Борисовича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 6 и пунктами 3 и 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации». В частности, он указал, что неделимый земельный участок является одновременно и неделимым объектом как гражданских прав, так и земельных отношений, что, в частности, означает невозможность установления права собственности только лишь на его часть, — такой земельный участок выступает объектом прав в целом. На неделимый земельный участок как объект права двух или более лиц в силу его особых природных свойств допускается существование только общей собственности.

Анализируя ст. 11.1 ЗК РФ, необходимо обратить внимание еще на одно обстоятельство: конкретный земельный участок относительно системы координат находится в строго определенном месте и не может быть перенесен на другое место[1]. Данное свойство, взятое как часть идеальной конструкции «земельный участок», позволяет отделить земельный участок не только от других природных и искусственных объектов, но и индивидуализировать его для целей гражданского оборота, когда собственник вправе им распоряжаться по собственному усмотрению.

Однако невозможность перенести земельный участок на другое место, а точнее, невозможность получить тот же самый каталог координат, сдвинув его в любую сторону, не работает в отношении «неотмежеванных» ранее учтенных земельных участков. В кадастровой деятельности является обычной практика, когда при уточнении

[1] См.: *Болтанова Е.С.* Указ. соч. С. 25.

местоположения границ (особенно в сельских населенных пунктах) ранее учтенный земельный участок сдвигается с сохранением конфигурации и площади к участкам других правообладателей или к земельным участкам общего пользования, дабы избежать чересполосицы. Подобный «перенос» (уточнение местоположения границ) возможен только в том случае, если, во-первых, все смежные земельные участки не имеют установленных на местности границ, и, во-вторых, акт согласования местоположения границ подпишут все «смежники», включая администрацию сельского поселения.

Земельный кодекс РФ отсылает в вопросе о местоположении границ к федеральному законодательству. Однако до настоящего времени ни в одном федеральном законе нет легального определения «границы (местоположение границ) земельного участка», как и нет подробного описания процедуры кадастровых работ по ее определению. Часть 7 ст. 38 Федерального закона № 221-ФЗ в одном предложении раскрывает только то, как они устанавливаются. В законодательстве также отсутствует легальное определение такой важной конструкции, как «смежный земельный участок». В ч. 3.1 ст. 25 Федерального закона № 221-ФЗ он упоминается четыре раза в связи с «учетом изменений земельного участка в связи с уточнением части границ земельного участка, которая одновременно является частью границ других земельных участков (далее — смежные земельные участки)». В п. 14 вышеуказанных требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка указывается, что смежные земельные участки имеют общие характерные точки границ земельных участков. При этом значительное число споров рассматривается в судах именно по искам собственников смежных земельных участков. Как правило, это по преимуществу негаторные иски, главное требование которых — устранение препятствий в пользовании земельным участком (требования демонтировать чужое строение или забор на своем земельном участке, убрать строительные материалы и т.д.).

Что касается ненормативных актов, то приказ Минэкономразвития России от 24.11.2008 № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков», как видно из его наименования, отражает через межевой план результат определения местоположения границ земельного участка. В действительности же местоположение

границ земельного участка определяется кадастровыми инженерами в соответствии с Инструкцией по межеванию земель, утвержденной Роскомземом от 08.04.1996, и Методическими рекомендациями по проведению межевания объектов землеустройства, утвержденными Росземкадастром от 17.02.2003, в той части, которая не противоречит действующему законодательству. Требования к точности определения координат характерных точек утверждены, как мы указали выше, в 2012 году приказом Минэкономразвития России.

В ст. 11.1 законодатель предусмотрел также образование искусственного земельного участка. Характеристика его свойств приводится в комментарии к п. 1.1 ст. 11.2 ЗК РФ.

Статья 11.2. Образование земельных участков

1. Земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

1.1. Земельные участки образуются при создании искусственных земельных участков в порядке, установленном Федеральным законом «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Образование земельных участков из искусственно созданных земельных участков осуществляется в соответствии с настоящей главой. *(п. 1.1 введен Федеральным законом от 19.07.2011 № 246-ФЗ)*

2. Земельные участки, из которых при разделе, объединении, перераспределении образуются земельные участки, прекращают свое существование с даты государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на все образуемые из них земельные участки (далее также — образуемые земельные участки) в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее — Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»), за исключением случаев, указанных в пункте 4 статьи 11.4 настоящего Кодекса, и случаев, предусмотренных другими федеральными законами.

3. Целевым назначением и разрешенным использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешенное использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе об-

разуются земельные участки, за исключением случаев, установленных федеральными законами. *(в ред. Федерального закона от 30.12.2008 № 311-ФЗ)*

4. Образование земельных участков допускается при наличии в письменной форме согласия землепользователей, землевладельцев, арендаторов, залогодержателей земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки. Не требуется такое согласие на образование земельных участков из земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных государственным или муниципальным унитарным предприятиям, государственным или муниципальным учреждениям, а также в случаях, указанных в пункте 6 настоящей статьи.

5. Образование земельных участков из земельных участков, находящихся в частной собственности и принадлежащих нескольким собственникам, осуществляется по соглашению между ними об образовании земельного участка, за исключением выдела земельных участков в счет доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее — Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

6. Образование земельных участков может быть осуществлено на основании решения суда в обязательном порядке независимо от согласия собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов, залогодержателей земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки.

7. Образование земельных участков из земельных участков, находящихся в границах застроенной территории, в отношении которой в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации принято решение о ее развитии и заключен договор о развитии застроенной территории, осуществляется лицом, с которым заключен такой договор, в соответствии с документацией по планировке территории, утвержденной в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности.

8. Споры об образовании земельных участков рассматриваются в судебном порядке.

Комментируемая статья устанавливает общие правила образования земельного участка: основания образования, способы образования, технические и юридические требования к образуемым земельным участкам, особенности образования земельных участков в границах застроенной территории, регистрация прав на образованные земельные участки. Положения ст. 11.2 ЗК РФ самым непосредственным образом связаны как с остальными статьями гл. I.1, так и с целым рядом положений в гл. V ЗК РФ и ряда специальных федеральных законов.

Согласно п. 1 ст. 11.2 ЗК РФ земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Если раздел, объединение, перераспределение и выдел осуществляются в отношении существующего земельного участка, то в случае с государственной или муниципальной собственностью образование происходит из земель как совокупности земельных участков и территорий, у которых нет свойств земельного участка. Причем только три способа образования — раздел, объединение и перераспределение — применяются в отношении государственной или муниципальной собственности и прямо перечислены в законодательстве. Вообще же образование земельных участков из таких земель — этап, предшествующий включению их в гражданский оборот; образованный земельный участок не сразу становится объектом такого оборота из-за необходимости прохождения определенных процедур, предваряющих его образование, — постановки на кадастровый учет и предоставления его на том или ином праве.

В связи с разделом, объединением и перераспределением исходные земельные участки прекращают свое существование в техническом и юридическом смыслах, и вместо них возникают новые земельные участки. Земельному участку (участкам), в отношении которого осуществлялись кадастровые работы, в государственном кадастре недвижимости присваивается статус «архивный» (т.е. существовавший ранее). Кадастровый номер «архивного» земельного участка указывается в сведениях из государственного кадастра недвижимости об образованном участке в качестве «предыдущего кадастрового номера».

Иначе складывается судьба земельного участка, из которого происходит выдел другого земельного участка в счет земельной доли: он

сохраняется в измененных границах и с измененной площадью под своим кадастровым номером. В сведениях из государственного кадастра недвижимости о выделенном участке в качестве «предыдущего кадастрового номера» указывается номер измененного земельного участка.

Тот или иной (иногда как единственно возможный) способ образования земельного участка как объекта гражданского оборота зависит либо от целей, которые ставят перед собой его участники, либо от его технических характеристик, либо от юридических свойств самого земельного участка. Соответственно, различаются состав сведений и документов о преобразуемых земельных участках или о землях, содержание межевого плана, юридические основания для его подготовки (и заключение кадастрового инженера в составе межевого плана), кадастрового учета и государственной регистрации прав на образованные земельные участки. Например, юридические свойства земельного участка, находящегося в долевой собственности, предопределяют образование из него другого земельного участка только путем выдела в счет земельной доли. Кроме этого, не допускается выдел из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Исключительно в виде выдела в счет земельной доли происходит образование земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, если число участников долевой собственности превышает пять человек (абз. 1 п. 1 ст. 12, ст. 13 и 14 Федерального закона № 101-ФЗ).

Общий юридический принцип образования всех земельных участков установлен в п. 3 ст. 11.2 ЗК РФ: целевым назначением и разрешенным использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешенное использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Таким исключением, как нам представляется, является создание искусственного земельного участка, категория и вид разрешенного использования которого зависят исключительно от цели его образования.

Технические характеристики земельного участка определяют и способ образования других земельных участков. Так, например, перераспределить можно только смежные земельные участки, поскольку следствием перераспределения является образования других

смежных участков. Также только в отношении смежных земельных участков возможны действия по их объединению.

На примере конструкций «делимый земельный участок» и «неделимый земельный участок» наглядно проявляются свойства земельного участка как объекта землеустройства и как объекта гражданских прав, которые не всегда зеркально отражаются друг в друге. Иначе говоря, земельный участок может при определенных условиях являться «преобразуемым объектом недвижимости». Технически участок может быть разделен, однако правовой режим категории земель и вида разрешенного использования устанавливают юридические пределы его делимости («преобразуемости») и, как следствие — невозможность постановки образованных земельных участков на кадастровый учет, а тем более их использование по целевому назначению.

Земельный участок может прекратить свое существование. В этом случае, как и при разделе и объединении, проявляются одновременно его и технические, и юридические свойства.

Пункт 1.1 ст. 11.2 ЗК РФ отсылает к Закону об искусственных земельных участках. С принятием указанного закона в российском законодательстве получило закрепление понятие искусственного земельного участка, созданного на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, как сооружения, создаваемого на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части путем намыва или отсыпки грунта либо использования иных технологий. Искусственно созданный земельный участок может прилегать к существующим земельным участкам или быть изолированным от них (ст. 3)[1]. Следует согласиться с теми учеными, которые считают, что «с технической точки зрения процесс создания искусственного земельного участка следует считать строительством»[2].

Статья 4 ГрК РФ закрепляет, что к отношениям, связанным с созданием искусственных земельных участков, применяется законодательство о градостроительной деятельности с учетом особенностей, установленных Законом об искусственных земельных участках.

После ввода сооружения (искусственного земельного участка) в эксплуатацию оно также признается земельным участком и на него распространяется правовой режим земельного участка. Двойное

[1] См.: *Болтанова Е.С.* Указ. соч. С. 68.

[2] *Кирилловых А.А.* Правовой режим искусственных земельных участков // Юрист. 2011. № 18. С. 15.

положение искусственного земельного участка законодатель подчеркивает, используя в ст. 12, 15 Закона об искусственных земельных участках, два термина: эксплуатация искусственных земельных участков, которая осуществляется в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, и их использование, которое, так же как и оборот, осуществляется в соответствии с Законом об искусственных земельных участках, гражданским и земельным законодательством[1].

Пункт 4 комментируемой статьи предусматривает одно из условий возникновения земельных участков для случаев раздела, объединения или перераспределения — согласие землепользователей, землевладельцев, арендаторов и залогодержателей, если речь идет о земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности; согласие землепользователей (которым земельный участок принадлежит на праве безвозмездного срочного пользования), арендаторов и залогодержателей — если преобразуемые земельные участки принадлежат на праве собственности гражданам и юридическим лицам. Письменное согласие правообладателя (или правообладателей, если их несколько) включается в состав межевого плана. Игнорирование письменного несогласия с образованием земельного участка (например, с разделом, если против этого возражает арендатор) свидетельствует о наличии спора (решение Арбитражного суда Псковской области от 07.07.2010 № А52-851/2010). Если преобразуемый земельный участок принадлежит Российской Федерации, субъекту РФ, или органам местного самоуправления, или собственность на него не разграничена, то обжалованию подлежит распоряжение (решение) исполнительного органа о разделе, объединении и т.д.

Продолжая разговор о необходимости получения от правообладателя согласия на образование земельного участка, нельзя не отметить, что в отдельных случаях федеральный законодатель устанавливает исключения из этого правила, которые не указаны в п. 4 ст. 11.2 ЗК РФ, в том числе в отношении земельных участков, которые принадлежат правообладателям на праве собственности. Так, например, ст. 10 Закона о введении в действие ЗК РФ устанавливает приоритет Федерального закона «Об организации и о проведении XXII Олим-

[1] См.: *Болтанова Е.С.* Указ. соч. С. 69.

пийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в регулировании вопросов изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. В соответствии с ч. 14 ст. 15 этого закона, если иное не предусмотрено ч. 15.1 названной статьи, образование земельного участка в соответствии с документацией по планировке территории для размещения олимпийских объектов допускается с письменного согласия:

- собственника такого земельного участка;
- землепользователя или землевладельца, за исключением государственных или муниципальных унитарных предприятий и государственных или муниципальных учреждений.

Согласно ч. 15.1 Федерального закона «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» образование земельного участка в соответствии с документацией по планировке территории для размещения олимпийских объектов осуществляется без письменного согласия лиц, указанных в ч. 14 этой статьи, в случае, если на образуемом земельном участке, подлежащем изъятию, отсутствуют иные объекты недвижимого имущества, а образуемый земельный участок, не подлежащий изъятию, соответствует требованиям ст. 11.9 ЗК РФ. Суды учитывали приоритет специального федерального закона над нормой п. 4 ст. 11.2 ЗК РФ и отказывали заявителям в удовлетворении их требований о признании недействительными распоряжений главы администрации (губернатора) Краснодарского края об изъятии земельных участков для федеральных нужд в целях размещения олимпийских объектов федерального значения (см. постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.05.2013 № 15АП-4499/2013).

В п. 5 комментируемой статьи схематично указаны основания образования земельных участков вследствие:

- соглашения сособственников в случае выдела земельного участка в счет земельной доли;
- соглашения сособственников или решение единственного собственника в случае раздела земельного участка;

- соглашения собственников в случае объединения двух и более смежных земельных участков;
- соглашения собственников в случае перераспределения двух и более смежных земельных участков.

Для земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения предусматривается либо соглашение участников долевой собственности в соответствии с п. 1 ст. 252 ГК РФ, либо выдел в соответствии со ст. 12, 13, 13.1, 14, 14.1 Федерального закона № 101-ФЗ, т.е. подготовка и утверждение проекта межевания на общем собрании участников долевой собственности, либо его согласование путем публикации извещения о необходимости такого согласования в СМИ по месту расположения исходного земельного участка. Решение общего собрания участников долевой собственности либо ненаправление ими возражений относительно размера и местоположения выделяемого земельного участка (своего рода *tacitus consensus populi*, молчаливое согласие народа) и будут являться необходимым основанием для выдела земельного участка в счет своей земельной доли или долей.

Пункт 7 ст. 11.2 ЗК РФ является частью института «развитие застроенной территории», в состав которого входят различные элементы, отражающие ту или иную стадию его реализации. Поэтому комментируемый пункт предваряет положения п. 2.1 ст. 30 ЗК РФ и ст. 46.1 ГрК РФ. Правило п. 7 ст. 11.2 ЗК РФ предусматривает только одну особенность образования земельных участков в границах застроенной территории — образование их лицом, с которым заключен договор о развитии территории. При этом, если мы не обратимся к положениям п. 2.1 ст. 30 ЗК РФ и не ответим на вопрос, какими способами образуются такие земельные участки, то останется неясным значение положения п. 7 ст. 11.2 ЗК РФ. В рамках института «развитие застроенной территории», после принятия решения о предоставлении земельного участка и заключения договора о ее развитии, застройщик, его заключивший, во-первых, устанавливает за свой счет границы такого земельного участка и проводит его государственный кадастровый учет (п. 2.1 ст. 30 ЗК РФ). Во-вторых, что не регулируется ни ЗК РФ, ни ГрК РФ, но что вытекает из самого существа развития застроенной территории, застройщик вынужден по мере сдачи в эксплуатацию жилых и нежилых строений образовывать либо части существующего участка под ними, либо самостоятельные земельные участки,

а впоследствии еще и земельные участки, которые по каким-то причинам не вошли ни в состав придомовой территории, ни в состав участков под вспомогательными объектами (объектами инфраструктуры). В последнем случае происходит образование (вторичное) земельных участков из остатков исходного (первичного) земельного участка. Решение об образовании таких земельных участков вправе принимать сам застройщик. В-третьих, их образование возможно путем объединения, раздела и даже (теоретически) перераспределения.

Пункт 8 комментируемой статьи предусматривает рассмотрение споров об образовании земельных участков в судебном порядке. Состав сторон спора и предмет иска (требования) зависят от статуса собственника, вида права на земельный участок и способа его образования. В тех случаях, когда одной из сторон являются публичные юридические лица, спор может осуществляться как в порядке искового производства, так и в порядке, предусмотренном гл. 25 ГПК РФ или гл. 24 АПК РФ. В последнем случае предмет требования сочетает и исковые требования, и оспаривание решения органа государственной власти и органа местного самоуправления. Исковое требование направлено на признание недействительными сделок по передаче третьим лицам в собственность образованных земельных участков. Оспаривание лицом, чьи права и свободы нарушены, акта публичного юридического лица направлено на признание незаконным решения об образовании земельного участка (очень часто о разделе, чем нарушаются права землепользователей, землевладельцев или арендаторов).

В отношениях граждан и юридических лиц по поводу образования земельных участков следует особо отметить иски о выделе земельного участка в счет земельной доли (основание — п. 3 ст. 252 ГК РФ) либо на иски о признании незаконным выдела земельного участка в счет земельных долей, которые основываются либо на п. 3 ст. 252 ГК РФ, либо, если речь идет о категории земель сельскохозяйственного назначения и разрешаются споры о размере и местоположении границ выделяемого в счет земельной доли или земельных долей земельного участка, на ст. 13, п. 15 ст. 13.1, а также ст. 14 и 14.1 Федерального закона № 101-ФЗ, если выдел осуществлен вопреки решению общего собрания об утверждении проекта межевания.

Статья 11.3. Образование земельных участков из земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности

1. Образование земельных участков из земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решений исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, предусмотренных статьей 29 настоящего Кодекса, за исключением случаев:

1) раздела земельных участков, предоставленных садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям граждан, а также земельных участков, предоставленных гражданам на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве пожизненного наследуемого владения;

2) образования земельных участков из земельных участков, предоставленных для комплексного освоения в целях жилищного строительства;

3) образования земельных участков из земельных участков, находящихся в границах застроенной территории, в отношении которой в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации принято решение о ее развитии и заключен договор о развитии застроенной территории;

4) перераспределения земельных участков в соответствии со статьей 11.7 настоящего Кодекса;

5) иных предусмотренных федеральными законами случаев.

2. Решения об образовании земельных участков, указанных в пункте 1 настоящей статьи, могут быть приняты на основании заявлений землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, из которых при разделе или объединении образуются земельные участки. Для принятия решения об образовании земельных участков, указанных в пункте 1 настоящей статьи, необходимы следующие документы: *(в ред. Федерального закона от 01.07.2011 № 169-ФЗ)*

1) кадастровые паспорта образуемых земельных участков или кадастровый паспорт образуемого земельного участка;

2) правоустанавливающие и (или) правоудостоверяющие документы на земельные участки, из которых при разделе или объединении образуются земельные участки.

2.1. Исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления запрашивают документы, указанные в подпункте 1 пункта 2 настоящей статьи, в органах и подведом-

ственных государственным органам или органам местного самоуправления организациях, в распоряжении которых находятся указанные документы (их копии, сведения, содержащиеся в них).

Землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков при подаче заявления, указанного в пункте 2 настоящей статьи, прилагают к нему правоустанавливающие и (или) правоудостоверяющие документы на земельные участки, из которых при разделе или объединении образуются земельные участки, если указанные документы (их копии, сведения, содержащиеся в них) не находятся в распоряжении органа государственной власти, органа местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций. *(п. 2.1 введен Федеральным законом от 01.07.2011 № 169-ФЗ)*

3. В случае, если в соответствии с федеральным законом образование земельных участков должно осуществляться с учетом документации по планировке территории или иного предусмотренного федеральным законом документа, в заявлении об образовании земельных участков указываются реквизиты таких документов.

4. В указанных в пункте 1 настоящей статьи решениях об образовании земельных участков должны быть указаны:

1) реквизиты правоустанавливающих и (или) правоудостоверяющих документов на земельные участки, из которых при разделе или объединении образуются земельные участки (при наличии таких документов);

2) сведения о земельных участках, из которых при разделе или объединении образуются земельные участки, в том числе сведения о правах, правообладателях таких земельных участков, об их целевом назначении и о разрешенном использовании, а также кадастровые номера земельных участков, из которых при разделе или объединении образуются земельные участки, и кадастровые номера образуемых земельных участков (при наличии кадастровых номеров земельных участков, из которых при разделе или объединении образуются земельные участки).

5. В решениях об образовании земельных участков, указанных в пункте 1 настоящей статьи, может быть указано полномочие правообладателя земельного участка, из которого при разделе или объединении образуются земельные участки, на обращение с заявлением о государственной регистрации права собственности Российской Федерации, права собственности субъекта Российской Федерации или права муниципальной собственности на

образуемые земельные участки. При этом выдача исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, предусмотренными статьей 29 настоящего Кодекса, правообладателю земельного участка доверенности на совершение указанных действий не требуется.

Комментируемая статья устанавливает основания образования земельных участков из земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. По этой причине все пункты ст. 11.3 ЗК РФ так или иначе связаны с принятием решений об образовании земельных участков, его реквизитами, прилагаемыми к решению документами. Комментируемая статья применяется с учетом положений ст. 9, 10 и 11 ЗК РФ (полномочия публичных субъектов в области земельных отношений).

Пункт 1 ст. 11.3 ЗК РФ формулирует перечень исключений из правила: пп. 2 п. 1 является частью правил, которые предусмотрены для случаев комплексного освоения земельных участков в ст. 30.2 ЗК РФ; правило пп. 3 п. 1 является частью института «развитие застроенной территории» — п. 2.1 ст. 30 ЗК РФ и ст. 41–46.3 ГрК РФ; правило пп. 4 п. 1, установленное для случаев перераспределения, — отсылка к ст. 11.7 ЗК РФ.

Заявительный порядок образования земельных участков для случаев, которые предусмотрены пп. 1 п. 1 ст. 11.3 ЗК РФ, обусловлен тем, что право постоянного (бессрочного) пользования и право пожизненного наследуемого владения относятся к вещным правам (правам на имущество), причем ограниченным, что выражается в данном случае в отсутствии полномочия на распоряжение. К сущности постоянного (бессрочного) пользования следует отнести то, что оно не может быть прекращено истечением какого-либо срока, а также по воле собственника, на основании административного акта или решения суда, если основание прекращения права не предусмотрено законом.[1] Приведенное положение можно распространить и на право пожизненного наследуемого владения. По этой причине решение об образовании земельного участка путем раздела помимо воли субъектов ограниченного вещного права самым непосредственным образом нарушает их права и законные интересы.

[1] См.: *Галиновская Е.А.* Применение земельного законодательства: проблемы и решения: науч.-практич. пособ. М., 2012. С. 108.

Что же касается права на земельные участки, предоставленные садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям граждан, то согласно ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ права на землю, не предусмотренные ст. 15, 20–24 ЗК РФ, подлежат переоформлению со дня введения в действие ЗК РФ.

Государственные акты, свидетельства и другие документы, удостоверяющие права на землю и выданные гражданам и юридическим лицам до введения в действие Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, имеют равную юридическую силу с записями в ЕГРП.

Если земельный участок предоставлен до введения в действие ЗК РФ для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, то гражданин, обладающий таким земельным участком на таком праве, вправе зарегистрировать право собственности на такой земельный участок, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность.

В случае если в акте, свидетельстве или другом документе, устанавливающих или удостоверяющих право гражданина на земельный участок, предоставленный ему до введения в действие ЗК РФ для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, не указано право, на котором предоставлен такой земельный участок, или невозможно определить вид этого права, такой участок считается предоставленным указанному гражданину на праве собственности, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность.

Из приведенных выше норм видно, что право на земельные участки, предоставленные садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям граждан, является, по сути, «отложенным» правом собственности (хотя со строго цивилистической точки зрения такое понятие может выглядеть некорректным), если прямо не указана принадлежность его на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. Поэтому административный акт (решение исполнительных органов) об образовании таких земельных участков без согласия на то правообладателя (не основанный на его заявлении в соответствии с п. 2 комментируемой статьи) нарушает его законные права и интересы.

Вряд ли в практике применения п. 2.1, 3, 4 и 5 ст. 11.3 ЗК РФ могут возникнуть какие-либо сложности как для исполнительных органов, принимающих решения об образовании земельных участков, так и для правообладателей, обращающихся с такими заявлениями.

Статья 11.4. Раздел земельного участка

1. При разделе земельного участка образуются несколько земельных участков, а земельный участок, из которого при разделе образуются земельные участки, прекращает свое существование, за исключением случаев, указанных в пунктах 4 и 6 настоящей статьи, и случаев, предусмотренных другими федеральными законами. *(в ред. Федерального закона от 18.07.2011 № 214-ФЗ)*

2. При разделе земельного участка у его собственника возникает право собственности на все образуемые в результате раздела земельные участки.

3. При разделе земельного участка, находящегося в общей собственности, участники общей собственности сохраняют право общей собственности на все образуемые в результате такого раздела земельные участки, если иное не установлено соглашением между такими участниками.

4. Раздел земельного участка, предоставленного садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению граждан, осуществляется в соответствии с проектом организации и застройки территории данного некоммерческого объединения либо другим устанавливающим распределение земельных участков в данном некоммерческом объединении документом. При разделе такого земельного участка могут быть образованы один или несколько земельных участков, предназначенных для ведения гражданином садоводства, огородничества или дачного строительства либо относящихся к имуществу общего пользования. При этом земельный участок, раздел которого осуществлен, сохраняется в измененных границах (измененный земельный участок).

5. Раздел земельного участка, предоставленного для комплексного освоения в целях жилищного строительства, осуществляется лицом, с которым заключен договор аренды земельного участка для комплексного освоения в целях жилищного строительства, в соответствии с проектом межевания территории,

утвержденным в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности.

6. При разделе земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, могут быть образованы один или несколько земельных участков. При этом земельный участок, раздел которого осуществлен, сохраняется в измененных границах. *(п. 6 введен Федеральным законом от 18.07.2011 № 214-ФЗ)*

Пункты 1, 4–6 комментируемой статьи рассматривают раздел земельного участка с кадастровой точки зрения, а п. 2 и 3 сосредоточены на юридическом аспекте раздела.

Раздел земельного участка, возможно, самый распространенный способ образования новых земельных участков для категории «земли населенных пунктов» и земель сельскохозяйственного назначения. При разделе земельного участка образуются несколько земельных участков, а земельный участок, из которого при разделе образуются земельные участки, прекращает свое существование, за исключением случаев, указанных в п. 1 ст. 11.4 ЗК РФ. В результате раздела исходного земельного участка может быть образован и многоконтурный земельный участок (п. 9 письма Минэкономразвития России от 22.12.2009 № 22409-ИМ/Д23). В государственном кадастре недвижимости для каждого из образованных земельных участков в качестве «предыдущего кадастрового номера» указывается номер «архивного» земельного участка.

Если говорить о земельных участках, которые принадлежат на праве собственности физическим и юридическим лицам, то необходимость раздела возникает часто по решению наследников или по решению собственника для совершения сделки (например, для продажи).

Раздел земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, связан с переходом права собственности на здание, строение, сооружение к гражданину, индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу, когда на одном участке находятся объекты недвижимости, принадлежащие разным собственникам. Как правило, ранее (в СССР) это были земельные участки под производственными комплексами — заводами, фабриками, мясокомбинатами и др. В настоящее время такой земельный участок поставлен на кадастровый учет органами местного самоуправления, однако собственники зданий, строений, сооружений

находятся на нем фактически, являясь фактическими пользователями его частей.

Разделить возможно и многоконтурный земельный участок (т.е. две или более его части). Образовавшиеся вследствие этого новые земельные участки, во-первых, не будут являться смежными, и, во-вторых, они могут находиться даже в разных кварталах (в крупном населенном пункте, территория которого разбита на два и более кварталов).

Что же касается искусственного земельного участка, то ни в ст. 11.4 ЗК РФ, ни в Законе об искусственных земельных участках мы не найдем положений о порядке его раздела или отсылок к другим нормативным актам как и по вопросу о минимальных размерах земельных участков, которые могут образоваться вследствие такого раздела. Если мы обратимся к п. 1 ст. 11.4 ЗК РФ, то увидим, что разделяемый земельный участок прекращает свое существование, за исключением случаев, указанных в п. 4 и 6 этой же статьи, и случаев, предусмотренных другими федеральными законами. Пункт 6 ст. 11.4 ЗК РФ предусматривает сохранение разделяемого земельного участка в измененных границах, если он находится в государственной или муниципальной собственности. Статья 13 Закона об искусственных земельных участках предусматривает как собственность публичных образований, так и физических и юридических лиц. Можно было бы предположить, что в зависимости от статуса правообладателя разделяемый земельный участок может либо сохраниться в измененных границах, либо прекратить свое существование. Однако такая альтернативность противоречит технической природе искусственного земельного участка, который создается в соответствии с проектной документацией и вводится в эксплуатацию, в том числе с конкретным построенным на нем объектом капитального строительства (ч. 5 ст. 10, ч. 1–3 ст. 12 Закона об искусственных земельных участках). Если с технической точки зрения в проектную документацию уже после ввода в эксплуатацию можно внести изменения, которые не повлекут за собой необратимые конструктивные изменения для такого земельного участка, то разделить фактически искусственный земельный участок вполне возможно. При этом он, во-первых, не прекращает свое существование независимо от статуса правообладателя. Во-вторых, сам раздел будет, скорее всего, осуществляться в виде изменений планировки территории в порядке, установленном ГрК РФ, и без подготовки межевого плана. Статья 4 ГрК РФ закре-

пляет, что к отношениям, связанным с созданием искусственных земельных участков, применяется законодательство о градостроительной деятельности с учетом особенностей, установленных Законом об искусственных земельных участках.

Пунктом 4 ст. 11.4 ЗК РФ предусматривается правило в отношении раздела земельного участка, предоставленного садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению граждан в соответствии с проектом организации и застройки территории данного некоммерческого объединения либо другим устанавливающим распределение земельных участков в данном некоммерческом объединении документом. Раздел такого общего земельного участка осуществляется в связи с приобретением в собственность земельного участка, который используется непосредственно членом некоммерческого объединения. В соответствии с п. 1, 4 ст. 28 Федерального закона № 66-ФЗ предоставление в собственность земельных участков садоводам, огородникам, дачникам и их садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям, получившим такие земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется без проведения торгов за плату или бесплатно в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ. В случае если земельный участок, составляющий территорию садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, предоставлен данному некоммерческому объединению либо иной организации, при которой до вступления в силу указанного закона было создано (организовано) данное некоммерческое объединение, гражданин, являющийся членом данного некоммерческого объединения, имеет право бесплатно приобрести в собственность земельный участок, предоставленный ему в соответствии с проектом организации и застройки территории данного некоммерческого объединения либо другим устанавливающим распределение земельных участков в данном некоммерческом объединении документом.

При разделе общего земельного участка могут быть образованы один или несколько земельных участков, предназначенных для ведения гражданином садоводства, огородничества или дачного строительства либо относящихся к имуществу общего пользования (среди него, прежде всего, внутренние дороги). При этом земельный участок, раздел которого осуществлен, сохраняется в измененных границах (измененный земельный участок), как и в случае с выде-

лом (п. 1 ст. 11.5). Необходимо учитывать, что в соответствии с п. 5 ст. 28 Федерального закона № 66-ФЗ предоставление в собственность земельного участка, относящегося к имуществу общего пользования, осуществляется исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, обладающими правом предоставления такого земельного участка, на основании заявления, поданного лицом, имеющим право без доверенности действовать от имени садоводческого, некоммерческого объединения или уполномоченным общим собранием членов данного некоммерческого объединения (собранием уполномоченных) на подачу указанного заявления, в соответствии с решением общего собрания членов данного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных) о приобретении такого земельного участка в собственность данного некоммерческого объединения. Таким образом, из указанного следует, что садоводческое товарищество может претендовать на приобретение в собственность только того земельного участка, который относится к имуществу общего пользования товарищества. Приобретение в собственность товариществом (как юридическим лицом) земельных участков, не относящихся к имуществу общего пользования, законом не предусмотрено (см. постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2014 № 15АП-20574/2013).

Пункт 5 комментируемой статьи по вопросу раздела земельного участка отсылает участников земельных отношений к положениям ст. 30.2 ЗК РФ и взаимосвязанным с ним положениям ГрК РФ. Подготовка проектов межевания подлежащих застройке территорий осуществляется в целях установления границ незастроенных земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства, а также границ земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения (ч. 2 ст. 43 ГрК РФ). Проект межевания территории является актом публичного органа, который отображает пространственные характеристики образованных в пределах такой территории земельных участков как объектов гражданского оборота, и в силу этого данный акт адресован не неопределенному кругу лиц, а лишь тем лицам, которые являются их собственниками или обладают в отношении их иными правами или могут приобрести на них права по основаниям, установленным законом, в том числе как собственники располо-

женных на них объектов недвижимости на основании ст. 36 ЗК РФ. С учетом этого проект межевания территории не содержит норм права и по своей юридической природе является ненормативным актом (см. постановление Президиума ВАС РФ от 19.02.2013 № 13427/12).

Статья 11.5. Выдел земельного участка

1. Выдел земельного участка осуществляется в случае выдела доли или долей из земельного участка, находящегося в долевой собственности. При выделе земельного участка образуются один или несколько земельных участков. При этом земельный участок, из которого осуществлен выдел, сохраняется в измененных границах (измененный земельный участок).

2. При выделе земельного участка у участника долевой собственности, по заявлению которого осуществляется выдел земельного участка, возникает право собственности на образуемый земельный участок, и указанный участник долевой собственности утрачивает право долевой собственности на измененный земельный участок. Другие участники долевой собственности сохраняют право долевой собственности на измененный земельный участок с учетом изменившегося размера их долей в праве долевой собственности.

3. Особенности выдела земельного участка в счет земельных долей устанавливаются Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Регулируемый комментируемой статьей способ выделения земельного участка предопределен особенностями цивилистической конструкции «общая (долевая или совместная) собственность»: имущество, находящееся в собственности двух или нескольких лиц, принадлежит им на праве общей собственности (п. 1 ст. 244 ГК РФ); участник долевой собственности вправе требовать выдела своей доли из общего имущества (п. 2 ст. 252 ГК РФ). Тем не менее, по смыслу п. 1 и 3 ст. 252 ГК РФ, в том случае, когда участники общей собственности достигают соглашения об условиях и способах образования земельных участков в счет долей каждого из сособственников, то следует говорить о разделе земельного участка. Соответственно, такой способ образования земельных участков подпадает под регулирование ст. 11.4 ЗК РФ, и кадастровый инженер подготавливает межевой план в связи с разделом земельного участка. Недостижение соглашения об условиях и способах раздела земельного участка хотя бы с одним из участников общей собственности (даже

если остальные придут к такому соглашению) предусматривает выдел такими лицами земельных участков в счет своих долей. Межевой план для случая выдела может быть подготовлен на все такие земельные участки одновременно (в его составе будет столько разделов «Сведения об образуемых земельных участках и их частях» с каталогом координат и сведениями о частях границ образуемых земельных участков, сколько будет самих образуемых земельных участков, не считая таких же сведений об измененном земельном участке), и также одновременно будет осуществляться постановка их на кадастровый учет. Интересно в этом описаном случае то, что по сути совершаемых юридических и технических действий у участника общей собственности, не согласного с остальными сособственниками, не произойдет образования земельного участка в том смысле, который заложен в ст. 11.2 ЗК РФ. Ему согласно п. 1 ст. 11.5 ЗК РФ будет принадлежать земельный участок, из которого осуществлен выдел, но в измененных границах (измененный земельный участок) при сохранении исходного кадастрового номера (у образованных земельных участков он будет являться предыдущим).

Если право долевой собственности на измененный земельный участок сохраняют несколько участников долевой собственности, то размер их долей (точнее, выражение этого размера) изменяется, например, вместо 1/10 будет 1/5 (п. 2 ст. 11.5 ЗК РФ). Пункт 2 комментируемой статьи также предусматривает прекращение права долевой собственности на исходный земельный участок у лица, осуществившего выдел. И хотя это правило прямо не указано в ст. 252 ГК РФ, однако по смыслу отношений общей собственности оно подразумевается.

В отношении такой категории земель, как земли сельскохозяйственного назначения, действует в силу прямого указания в п. 3 ст. 11.5 ЗК РФ особый порядок выдела, который установлен ст. 13 и 13.1 Федерального закона № 101-ФЗ: собственник земельной доли, размер которой может колебаться, например, от 0,5 га до 10 га, обязан согласовать размер и местоположение границ образуемого земельного участка. С этой целью закон предусмотрел подготовку специального землеустроительного документа — проекта межевания. Земельный участок образуется путем выдела в счет земельной доли (долей), либо на основании решения общего собрания участников долевой собственности, либо путем согласования проекта межевания земельного участка (фактически — согласования размера и ме-

стоположения границ земельного участка). Извещение о необходимости согласования проекта межевания земельного участка направляется участникам долевой собственности или опубликовывается в СМИ, определенных субъектом РФ.

При выделе земельного участка из многоконтурного земельного участка одновременно могут быть образованы один или несколько многоконтурных земельных участков и (или) один или несколько обычных земельных участков. При этом многоконтурный земельный участок, из которого осуществлен выдел, сохраняется в измененных границах (п. 13 письма Минэкономразвития России от 22.12.2009 № 22409-ИМ/Д23). В настоящее время способ образования многоконтурного участка посредством выдела в счет земельной доли иногда используется для образования земельного участка под зданиями, строениями и сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Статья 11.6. Объединение земельных участков

1. При объединении смежных земельных участков образуется один земельный участок, и существование таких смежных земельных участков прекращается.

2. При объединении земельных участков у собственника возникает право собственности на образуемый земельный участок.

3. При объединении земельных участков, принадлежащих на праве собственности разным лицам, у таких лиц возникает право общей собственности на образуемые земельные участки.

4. При объединении земельных участков, принадлежащих на праве общей собственности разным лицам, у них возникает право общей собственности на образуемый земельный участок в соответствии с гражданским законодательством.

5. Не допускается объединение земельных участков, предоставленных на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве пожизненного наследуемого владения или праве безвозмездного срочного пользования, за исключением случаев, если все указанные земельные участки предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве пожизненного наследуемого владения или праве безвозмездного срочного пользования одному лицу.

6. Допускается объединение земельного участка, обремененного залогом, с земельным участком, не обремененным залогом. При этом право залога распространяется на весь образуемый земельный участок, если иное не предусмотрено соглашением сторон.

Необходимым условием объединения земельных участков является существование двух и более земельных участков, а также общей границы между ними. При объединении смежных земельных участков образуется один земельный участок, и существование таких смежных земельных участков прекращается (п. 1 ст. 11.6 ЗК РФ).

К сожалению, в законодательстве не приводится определение «смежный земельный участок». Часть 3.1 ст. 25 Федерального закона № 221-ФЗ упоминает о нем мимоходом в связи с «уточнением части границ земельного участка, которая одновременно является частью границ других земельных участков (далее — смежные земельные участки)». То есть с землеустроительной (кадастровой) точки зрения о «смежности» можно говорить тогда, когда у двух земельных участков имеется хотя бы одна характерная точка местоположения границы, значение координат *XY* которой и для первого, и для второго земельных участков полностью совпадает, например: значение точки *н2* земельного участка с кадастровым номером 37:24:040502:47 и точки *н3* земельного участка 37:24:040502:1 составляет *X* 1219.26, *Y* -3994.11.

В случае подготовки межевого плана в связи с объединением земельных участков прекращает свое существование и смежная граница, и общие для обоих участков поворотные точки этой границы. В то же самое время поворотные точки «внешних» границ (т.е. частей границ, которые не имели общих для обоих участков поворотных точек) каждого из земельных участков определяют местоположение границ образованного земельного участка.

Обращаясь к положениям ст. 11.6 ЗК РФ, необходимо иметь в виду, что многоконтурные земельные участки не могут быть образованы в результате объединения земельных участков, не имеющих общих границ (частей границ). Поставленные на государственный кадастровый учет многоконтурный земельный участок либо ранее учтенное единое землепользование могут быть источником образования новых земельных участков. В данном случае многоконтурный земельный участок либо ранее учтенное единое землепользование могут быть объединены с другим земельным участком, в том числе многоконтурным, при условии, что такие земельные участки по одному или более контуров их границ являются смежными. В результате указанных объединений может быть образован новый многоконтурный земельный участок либо (если в результате объединения будет утрачен признак многоконтурности границы) обычный

земельный участок, а существование исходных земельных участков (включая исходный многоконтурный земельный участок либо ранее учтенное единое землепользование) прекращено с даты государственной регистрации прав на образуемые земельные участки (см. абз. 2 п. 10 и п. 11 письма Минэкономразвития России от 22.12.2009 № 22409-ИМ/Д23).

Крайне важно также учитывать, что, поскольку «неотмежеванные» ранее учтенные земельные участки не имеют ни границ, ни общих поворотных точек, то и объединить их невозможно.

Пункт 3 ст. 11.6 ЗК РФ воспроизводит, по сути, положение п. 1 ст. 244 ГК РФ применительно к земельным участкам — имущество, находящееся в собственности двух или нескольких лиц, принадлежит им на праве общей собственности. Пункт 4 ст. 11.6 ЗК РФ представляет собой усложненную, по сравнению с п. 3 этой же статьи, конструкцию возникновения общей собственности вследствие объединения земельных участков, которые принадлежат двум и более лицам. Различие заключено, во-первых, в количестве участников соглашения об образовании «новой» общей собственности и количестве участников общей собственности на возникший земельный участок. Во-вторых, стороны такого многостороннего соглашения должны разрешить вопросы о размере долей в праве на образованный земельный участок. Причем законодатель оставляет открытым вопрос, каким образом стороны должны договариваться, если один из объединяемых земельных участков принадлежит сторонам на праве совместной собственности, а другим — на праве общей долевой собственности. Представляется, что стороны должны договориться о принятии только одного из вариантов. Одновременная регистрация права совместной собственности одних сособственников и общей долевой собственности других противоречит ст. 244 и 245 ГК РФ.

Норма п. 5 ст. 11.6 ЗК РФ не допускает объединение земельных участков, принадлежащих нескольким лицам на ином праве, кроме права собственности. В то же время допускается объединение земельных участков, которые предоставлены одному лицу на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве пожизненного наследуемого владения или праве безвозмездного срочного пользования. Предполагается, что в данном случае не меняются субъект и объект правоотношений, не изменяется вид использования земельных участков, а также волеизъявление собственника (государственного

органа или органа местного самоуправления), выраженное в постановлении при предоставлении земельных участков. Последнее не может быть изменено по желанию правообладателей указанных участков, поскольку они не являются собственниками земельных участков и, соответственно, не вправе распоряжаться данным имуществом по своему усмотрению (ст. 264–269 ГК РФ)[1].

Правило п. 6 ст. 11.6 ЗК РФ, допускающее объединение земельного участка, обремененного залогом, с земельным участком, не обремененным залогом, регулирует правовой аспект. Для этих целей в состав межевого плана включается документ-согласие залогодержателя, и этот же документ одновременно с решением или соглашением об объединении земельных участков является основанием для исключения из ЕГРП записи о залоге одного из объединяемых участков и о внесении новой — о залоге образованного земельного участка.

Статья 11.7. Перераспределение земельных участков

1. При перераспределении нескольких смежных земельных участков образуются несколько других смежных земельных участков, и существование таких смежных земельных участков прекращается.

2. При перераспределении земельных участков, находящихся в частной собственности, у их собственников возникает право собственности на соответствующие образуемые земельные участки в соответствии с соглашениями между такими собственниками об образовании земельных участков.

3. Перераспределение земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между их собственниками и (или) между собственниками земельных участков — физическими или юридическими лицами не допускается, за исключением случаев:

1) перераспределения таких земельных участков в границах застроенной территории, в отношении которой в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации принято решение о ее развитии и заключен договор о развитии застроенной территории;

[1] См.: *Болтанова Е.С., Женетль С.З.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

2) образования земельных участков для размещения объектов капитального строительства, предусмотренных пунктом 1 статьи 49 настоящего Кодекса.

4. В случаях, указанных в пункте 3 настоящей статьи, перераспределение земельных участков осуществляется на основании соглашений между собственниками земельных участков, исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, предусмотренными статьей 29 настоящего Кодекса. При этом условия возникновения права частной либо государственной или муниципальной собственности на образуемые земельные участки определяются указанным соглашением.

Перераспределение земельных участков практикуется значительно реже, чем, скажем, раздел или объединение. В обобщенном виде перераспределение можно охарактеризовать как совокупность действий, направленных на преобразование смежных земельных участков, осуществляемых на основании соглашения между правообладателями данных объектов, в результате которых образуются один или несколько других смежных земельных участков, но с иными индивидуализирующими признаками (площадью, границами). Учитывая, что в соответствии с п. 2 ст. 11.7 ЗК РФ при перераспределении земельных участков, находящихся в частной собственности, у их собственников возникает право собственности на соответствующие образуемые земельные участки, соглашение между такими субъектами об образовании земельных участков путем их перераспределения можно рассматривать в качестве основания возникновения прав на образуемые смежные участки[1].

К перераспределению обращаются, руководствуясь п. 3 ст. 11.7 ЗК РФ, в тех случаях, когда земельные участки находятся в государственной или муниципальной собственности — в границах застроенной территории в связи с реализацией инвестиционных проектов по (многоэтажной) застройке земельных участков или в соответствии с п. 1 ст. 49 ЗК РФ. Значительно реже как способ образования земельных участков перераспределение используется крупными сельскохозяйственными предприятиями (в основном — бывшими совхозами или колхозами). Юридическое основание перераспределения в данном случае — решение собственника земельных участков. Наконец, перераспределение в отдельных случаях является единственным путем, который помогает легализовать незаконно возведенный объект капитального строительства на части чужого смежного земельного участка. Собственник такого смежного земельного участка может либо договориться с «захватчиком» и заключить с ним соглашение о перераспределении, в результате чего часть его земельного участка, занятая самовольно возведенным строением, войдет в состав нового земельного участка, либо обратиться в суд с негаторным иском и потребовать устранения препятствий в пользовании земельным участком и сноса возведенного строения.

[1] См.: *Гряда Э.А.* Правовая природа соглашения о перераспределении земельных участков // СПС «КонсультантПлюс».

При перераспределении нескольких смежных земельных участков образуются несколько других смежных земельных участков, и существование таких смежных земельных участков прекращается (п. 1 ст. 11.7 ЗК РФ). Перераспределяться могут только земельные участки, поставленные на кадастровый учет. По чисто технической причине невозможно перераспределить «неотмежеванные» ранее учтенные земельные участки, так как у таких преобразуемых земельных участков отсутствует местоположение границ характерных точек и, как следствие — общие характерные точки границ.

Для граждан и юридических лиц, если они выбирают рассматриваемый способ образования земельного участка, юридическим основанием перераспределения является соглашение между собственниками всех перераспределяемых земельных участков. Одним из условий соглашения является согласие сторон на изменение площади их участков, которое происходит в результате перераспределения. Необходимо также иметь в виду, что перераспределение — вторичный способ образования земельного участка; ему предшествует первичное образование перераспределяемых участков.

Перераспределение может быть осуществлено как между несколькими смежными многоконтурными земельными участками, так и между несколькими смежными многоконтурными земельными участками и обычными земельными участками. В результате такого перераспределения может быть образовано несколько других многоконтурных земельных участков и (или) обычных земельных участков, а существование исходных земельных участков прекращено с даты государственной регистрации прав на образуемые земельные участки. Обязательным условием осуществления перераспределения является наличие у исходных земельных участков смежных границ

(п. 12 письма Минэкономразвития России от 22.12.2009 № 22409-ИМ/Д23).

Подготовка проектов перераспределения земель (разновидности проекта территориального землеустройства) в массовом порядке осуществлялась в Российской Федерации в период проведения аграрной реформы в 1992–1995 гг. в соответствии с Указом Президента РФ от 27.12.1991 № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»[1]. Без них невозможно было возникновение общей долевой собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения почти у 12 млн граждан (см. Указ Президента РФ от 07.03.1996 № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю»). Проект перераспределения земель предназначался для следующих целей:

- определения (уточнения) размера земельной доли, которой наделяется каждый указанный в приложении к проекту перераспределения гражданин;
- составления схемы раздела сельскохозяйственных угодий, передаваемых в общую долевую собственность совокупности граждан с передачей «лишних» земель в районный фонд перераспределения.

Проект перераспределения включал в себя значительное число текстовой информации, а также плановый материал (карту) по землепользованию. Его утверждение главой администрации района являлось одновременно и моментом возникновения права общей долевой собственности на земельные доли у граждан.

Перераспределение земель в настоящее время как способ образования земельного участка существенно отличается от перераспределения периода аграрной реформы XX в. (в основном в период самой активной фазы в 1992–1993 гг.). В первом случае перераспределяются земельные участки, принадлежащие либо одному, либо нескольким собственникам. Во втором же случае перераспределению подлежали земли, которыми колхозы и совхозы пользовались, говоря современным языком, на праве постоянного (бессрочного) пользования; само перераспределение свелось к прекращению такого права и к передаче земельных участков новым собственникам — физическим лицам. Если в первом случае для перераспределения земель подготавливается обычный межевой план, то во втором случае специальный документ — проект землеустройства.

[1] Утратил силу.

Статья 11.8. Возникновение и сохранение прав, обременений (ограничений) на образуемые и измененные земельные участки

1. Возникновение и сохранение права собственности на образуемые или измененные земельные участки осуществляются в соответствии со статьями 11.4–11.7 настоящего Кодекса.

2. У лица, которому предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве пожизненного наследуемого владения или праве безвозмездного срочного пользования земельный участок, из которого при разделе, объединении или перераспределении образуются земельные участки, возникает соответственно право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного наследуемого владения, право безвозмездного срочного пользования на образуемые земельные участки.

3. В случаях, указанных в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, принятие решений о предоставлении образуемых и измененных земельных участков не требуется.

4. В случае образования земельных участков из земельных участков, используемых на основании договоров аренды или безвозмездного срочного пользования, осуществляющее такое использование лицо имеет преимущественное право на заключение с ним договоров аренды образуемых и измененных земельных участков или договоров безвозмездного срочного пользования ими на прежних условиях, если иное не установлено соглашением сторон, без проведения торгов (конкурсов, аукционов) либо на внесение соответствующих изменений в ранее заключенные договоры аренды земельных участков или безвозмездного срочного пользования ими.

5. Сервитуты, установленные в отношении земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, сохраняются в отношении образуемых земельных участков в прежних границах.

6. Не указанные в пунктах 2, 4 и 5 настоящей статьи обременения (ограничения) прав, за исключением обременений (ограничений) прав, возникших на основании договоров, сохраняются в отношении образуемых земельных участков, измененных земельных участков в прежних границах. В случае если такие обременения (ограничения) прав на земельные участки установле-

ны на основании договоров, применяются установленные пунктом 4 настоящей статьи правила о заключении договоров, об изменении договоров.

Под правами на земельные участки в контексте комментируемой статьи необходимо понимать как вещные — право собственности, право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного наследуемого владения и сервитуты, так и иные права — аренду и право безвозмездного срочного пользования.

Образуемые земельные участки — это земельные участки, которые образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности (п. 1 ст. 11.2 и п. 1 ст. 11.3 ЗК РФ).

Измененным является земельный участок, из которого осуществлен выдел одного или нескольких земельных участков по правилам ст. 11.5 ЗК РФ. Измененным признается также земельный участок, предоставленный садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению граждан, раздел которого осуществлен по правилам п. 4 ст. 11.4 ЗК РФ.

Измененные земельные участки не прекращают свое существование в качестве объектов правовых отношений, сохраняются в измененных границах (п. 4 ст. 11.4, п. 1 ст. 11.5 ЗК РФ). При этом не всегда сохраняется исходное местоположение таких земельных участков из-за изменения местоположения характерных (поворотных) точек границы и их количества, а также значения координат таких точек.

Что касается обременений и ограничений, то положение о них в ЗК РФ впервые вводится именно в комментируемой статье, в связи с чем необходимо дать их определение.

Под **ограничениями прав на землю** понимается совокупность пределов реализации прав на земельные участки установленных законом в связи с необходимостью обеспечения различных интересов в обществе, которые могут быть нарушены свободным использованием земли правообладателем[1].

В иерархии норм права первой следует указать ст. 55 Конституции РФ, которую воспроизводит пп. 11 п. 1 ст. 1 ЗК РФ, ст. 36

[1] См.: *Галиновская Е.А.* Применение земельного законодательства: проблемы и решения: науч.-практич. пособ. С. 134.

Конституции РФ, а также ст. 56 ЗК РФ. В соответствии с п. 1 ст. 56 ЗК РФ права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным данным кодексом, федеральными законами. По смыслу положений пп. 1 и 2 п. 2 ст. 56 ЗК РФ ограничение прав на землю направлено в первую очередь на особенности владения и пользования земельными участками, а из этих двух правомочий, если уместно говорить в данном случае о количественной стороне, законодатель чаще делает акцент на втором правомочии. Ограничение пользования чаще всего выражается в запрете размещения определенных объектов и запрете осуществления определенных видов деятельности, или же осуществление отдельных видов деятельности только с письменного разрешения федеральных органов, организаций — собственников линейных и точечных (газорегуляторные пункты, выходы трубопроводов на поверхность и др.) объектов.

Подробный обзор ограничений см. в комментарии к ст. 56 ЗК РФ.

Пункт 2 ст. 11.8 ЗК РФ устанавливает правило о сохранении (или, точнее, «переносе») двух видов вещных прав — права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения, а также безвозмездного срочного пользования на образуемые (за исключением выдела) земельные участки. Судебные акты сформулировали по этому вопросу единообразную практику, и в качестве примера можно привести позицию ФАС Западно-Сибирского округа по одному из дел.

Так, арбитражный суд удовлетворил иск государственного научного учреждения в части о признании незаконными действий (бездействий) Территориального управления Росимущества, выразившихся в непринятии решений по заявленному отказу от права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, согласившись с мнением нижестоящего суда о том, что при разделе земельного участка на несколько самостоятельных земельных участков вещные права, которыми обладали лица в отношении разделяемого земельного участка, сохраняются за этими лицами в отношении вновь образованных земельных участков. В связи с этим право собственности Российской Федерации и право постоянного (бессрочного) пользования заявителя в отношении разделенного земельного участка в полном объеме перешли к вновь образованным земельным участкам. Кроме этого, суд указал, что отсутствие или наличие на земельном участке объектов недвижимости не поставлено действую-

щим законодательством в качестве условия, при котором у уполномоченного органа могут возникнуть основания для отказа либо для бездействия в удовлетворении заявления об отказе от права (п. 2 ст. 11.8 ЗК РФ).

См.: Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 09.07.2012 № А46-3454/2010.

Согласно правилу п. 3 ст. 11.8 ЗК РФ в случаях, указанных в п. 1 и 2 этой статьи, принятие решений о предоставлении образуемых и измененных земельных участков не требуется. Это правило применительно к праву собственности в дополнительных пояснениях не нуждается. Что касается постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения, то они не могут быть прекращены по воле собственника, на основании административного акта или решения суда, если основание прекращения права не предусмотрено законом.

По смыслу п. 4 ст. 11.8 ЗК РФ продолжение договорных отношений — аренды — в случае образования земельных участков из земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется без проведения торгов (конкурсов, аукционов). Этот же порядок распространяется и на право безвозмездного срочного пользования земельным участком, который предоставляется в качестве служебного надела на основании решения организации. Причем такая организация не обязательно должна являться собственником земельного участка. От имени собственника вправе выступать только исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления, если речь идет о землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также граждане или юридические лица, если такие земельные участки принадлежат им на праве собственности. Поэтому публичные юридические лица вносят соответствующее изменение в договор пользования на основании решения (индивидуального ненормативного акта), а организации — федеральные государственные унитарные предприятия (лесхозы) или федеральные государственные унитарные предприятия, бюджетные учреждения (государственные природные заповедники), организации, аффилированные с ОАО «РЖД» — на основании решения ненормативного характера или приказа. Физические и юридические лица соглашаются на внесение изменений в соответствующий договор безвозмездного срочного пользования земельным участком. Таким образом,

выбор варианта продолжения договорных отношений оставлен законодателем на усмотрение сторон.

В соответствии с п. 5 комментируемой статьи сервитуты, установленные в отношении земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, сохраняются в отношении образуемых земельных участков в прежних границах. Уже на стадии подготовки межевого плана (или проекта межевания, если образование происходит путем выдела земельного участка в счет земельной доли из состава земель сельскохозяйственного назначения) кадастровый инженер отражает на плане земельного участка части образуемого земельного участка, в границах которых действует сервитут (т.е. местоположение характерных точек границ сервитута). В соответствии с п. 9 ч. 2 ст. 7 Федерального закона № 221-ФЗ в государственный кадастр недвижимости вносятся сведения об ограничениях (обременениях) вещных прав на объект недвижимости, в том числе описание части объекта недвижимости, если такие ограничения (обременения) распространяются на часть объекта недвижимости, в объеме сведений, определенных порядком ведения государственного кадастра недвижимости.

Статья 11.9. Требования к образуемым и измененным земельным участкам

1. Предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, в отношении которых в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности устанавливаются градостроительные регламенты, определяются такими градостроительными регламентами.

2. Предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или в отношении которых градостроительные регламенты не устанавливаются, определяются в соответствии с настоящим Кодексом, другими федеральными законами.

3. Границы земельных участков не должны пересекать границы муниципальных образований и (или) границы населенных пунктов.

4. Не допускается образование земельных участков, если их образование приводит к невозможности разрешенного использования расположенных на таких земельных участках объектов недвижимости.

5. Не допускается раздел, перераспределение или выдел земельных участков, если сохраняемые в отношении образуемых земельных участков обременения (ограничения) не позволяют использовать указанные земельные участки в соответствии с разрешенным использованием.

6. Образование земельных участков не должно приводить к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам, а также нарушать требования, установленные настоящим Кодексом, другими федеральными законами.

Законодатель правилами комментируемой статьи ввел юридические (п. 1, 2, 4 и 5) и технические (п. 3 и 6) требования как к образуемым, так измененным земельным участкам. Измененным является земельный участок, который разделен (п. 4 ст. 11.4 ЗК РФ) или из которого осуществлен выдел (п. 1 ст. 11.5 ЗК РФ). Причем важно иметь в виду, что понятие «преобразуемый земельный участок» соответствует понятию «измененный земельный участок»; и то, и другое предполагает изменение уникальных характеристик земельного участка — размера и местоположения границ. Не менее важно учитывать то, что конечным пределом изменения (преобразования) земельного участка является сохранение такого количества характерных точек, которое позволяет образовать замкнутую геометрическую фигуру, т.е. трех точек (*н*1, *н*2 и *н*3).

Пункты 1 и 2 ст. 11.9 ЗК РФ устанавливают правила о предельных (максимальных и минимальных) размерах земельных участков для двух различных случаев: когда определение указанных размеров регулируется градостроительными регламентами и когда последние не установлены или не распространяются на соответствующие правоотношения.

Часть 4 ст. 41 ГрК РФ устанавливает, что в том случае, если по инициативе правообладателей земельных участков осуществляется разделение земельного участка на несколько земельных участков, размеры образованных земельных участков не должны превышать предусмотренные градостроительным регламентом максимальные размеры земельных участков и не должны быть меньше предусмотренных градостроительным регламентом минимальных размеров земельных участков.

В соответствии с ч. 4 ст. 36 ГрК РФ действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки:

- в границах территорий памятников и ансамблей, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, а также в границах территорий памятников или ансамблей, которые являются вновь выявленными объектами культурного наследия и решения о режиме содержания, параметрах реставрации, консервации, воссоздания, ремонта и приспособлении которых принимаются в порядке, установленном законодательством РФ об охране объектов культурного наследия;
- в границах территорий общего пользования;
- предназначенные для размещения линейных объектов и (или) занятые линейными объектами;
- предоставленные для добычи полезных ископаемых.

Применительно к территориям исторических поселений, достопримечательных мест, землям лечебно-оздоровительных местностей и курортов, зонам с особыми условиями использования территорий градостроительные регламенты устанавливаются в соответствии с законодательством РФ (ч. 5 ст. 36 ГрК РФ).

Градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон (ч. 6 ст. 36 ГрК РФ).

Для земельных участков сельскохозяйственного назначения ст. 4 Федерального закона № 101-ФЗ устанавливает свои собственные специальные требования к предельным размерам. Так, не допускается образование земельного участка, который входит в состав искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель и размер которого меньше установленного субъектами РФ минимального размера земельного участка для искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель (абз. 2 п. 1 ст. 4). Требования п. 1 ст. 4 указанного закона не распространяются на случаи выдела земельного участка в счет доли (долей) в праве общей собственности на земельный участок для ведения личного подсобного хозяйства или осуществления деятель-

ности крестьянского (фермерского) хозяйства, если их основной деятельностью являются садоводство, овощеводство, цветоводство, виноградарство, семеноводство, птицеводство, пчеловодство, товарное рыбоводство или другая деятельность в целях производства сельскохозяйственной продукции по технологии, допускающей использование земельных участков, размеры которых менее чем минимальные размеры земельных участков, установленные законами субъектов РФ (абз. 3 п. 1 ст. 4). Практически в каждом субъекте РФ (исключая города Москва и Санкт-Петербург, в границах которых по определению не может быть земель сельскохозяйственного назначения) установлены собственные требования к предельным (максимальным и минимальным) размерам таких земельных участков. Существует два подхода к определению таких размеров.

⇨ Первый отталкивается от размера среднерайонной земельной доли при выделе земельного участка в счет земельной доли — его площадь не может быть менее размера земельной доли, определенной на момент бесплатной передачи сельскохозяйственных угодий колхозов и совхозов в общую собственность в период проведения аграрной реформы, начиная с 27 декабря 1991 г. (абз. 1 п. 2 ст. 3 Закона Владимирской области от 12.03.2007 № 19-ОЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Владимирской области»), или дифференцированной нормы бесплатной передачи земли, принятой на территории соответствующего муниципального образования при реорганизации сельскохозяйственных предприятий (пп. 1 п. 1 ст. 3 Закона Рязанской области от 06.10.2003 № 64-ОЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Рязанской области»).

⇨ Второй подход привязывается к какому-то иному критерию, который установила законодательная власть того или иного субъекта РФ.

☑ В Ивановской области, например, минимальный размер образуемого нового земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения для ведения сельскохозяйственного производства, находящегося в собственности физического или юридического лица, должен быть не менее установленного ст. 2 Закона Ивановской области от 01.08.2002 № 59-ОЗ «О предельных размерах земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель на территории Ивановской области»

предельного минимального размера земельного участка, предоставляемого гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, т.е. не менее 2 га (абз. 1 ст. 2 Закона Ивановской области от 11.06.2003 № 50-ОЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Ивановской области»).

Необходимо также подчеркнуть взаимосвязь правил п. 1 и 2 ст. 11.9 и ст. 33 ЗК РФ (нормы предоставления земельных участков).

При применении п. 1 и 2 ст. 11.9 ЗК РФ нельзя не учитывать положение п. 2 ч. 3 ст. 27 Федерального закона № 221-ФЗ, согласно которому орган кадастрового учета принимает решение об отказе в постановке на учет земельного участка в случае, если размер образуемого земельного участка или земельного участка, который в результате преобразования сохраняется в измененных границах (измененный земельный участок), не будет соответствовать установленным в соответствии с земельным законодательством требованиям к предельным (минимальным или максимальным) размерам земельных участков. На практике кадастровый инженер уже на стадии сбора исходных данных для межевого плана обязан сообщить заказчику кадастровых работ о том, соответствуют ли образуемый, а также преобразуемый земельные участки требованиям законодательства.

Согласно правилу п. 3 комментируемой статьи границы земельных участков не должны пересекать границы муниципальных образований и (или) границы населенных пунктов. Данное требование законодателя сужает проблему пересечения границ до двух случаев и оставляет без внимания другие, которые прямо указаны в Федеральном законе № 221-ФЗ. Так, осуществление кадастрового учета приостанавливается в случае, если:

- одна из границ земельного участка, о кадастровом учете которого представлено заявление, пересекает одну из границ другого земельного участка, сведения о котором содержатся в государственном кадастре недвижимости (за исключением случая, если другой земельный участок является преобразуемым объектом недвижимости) (п. 2 ч. 2 ст. 26);
- одна из границ образуемого земельного участка пересекает границу территориальной зоны, за исключением случая, если органом кадастрового учета выявлена воспроизведенная в государственном кадастре недвижимости ошибка в определе-

нии местоположения границы такой территориальной зоны в документе, на основании которого внесены сведения в государственный кадастр недвижимости, или если образуемый земельный участок предназначен для размещения линейных объектов, а также в иных случаях, установленных федеральным законом (п. 6 ч. 2 ст. 26).

По-видимому, федеральный законодатель по чисто техническим причинам не смог согласовать между собой положения Федерального закона от 23.07.2013 № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости» и п. 3 ст. 11.9 ЗК РФ. К сожалению, до настоящего времени в значительной части случаев местоположение границ объектов землеустройства (муниципальных образований, населенных пунктов, территориальных зон) не определены, и в государственном кадастре недвижимости отсутствуют сведения о координатах характерных точек границ. Как следствие, это провоцирует кадастровый орган на принятие решений о приостановлении осуществления кадастрового учета, а впоследствии и об отказе в осуществлении кадастрового учета, и как ответную реакцию — обращение в суды с заявлениями о признании незаконными таких решений.

Не допускается в соответствии с п. 4 ст. 11.9 ЗК РФ образование земельных участков, если их образование приводит к невозможности разрешенного использования расположенных на таких земельных участках объектов недвижимости. Значительное затруднение с применением п. 4 ст. 11.9 ЗК РФ связано с образованием земельных участков из земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности под зданиями, строениями, сооружениями. Содержание абз. 2 п. 7 ст. 36 ЗК РФ (местоположение границ земельного участка и его площадь определяются с учетом фактического землепользования в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства; местоположение границ земельного участка определяется с учетом красных линий, местоположения границ смежных земельных участков (при их наличии), естественных границ земельного участка) также вызывает многочисленные споры собственников объектов недвижимости с публичными образованиями. Главная проблема состоит в том, что предельные размеры (площадь) земельных участков в законодательстве устанавливаются только для незастроенных земельных участков. В отношении земельных участков, собственником которых или распорядителем является публичное образование и на которых расположены приватизированные здания, строения и сооружения, не существует ни формулы, ни порядка расчета площади. Это открывает широкий простор не только для личного усмотрения органа государственной власти или местного самоуправления, уполномоченного принимать решения об образовании земельных участков, но и подталкивает заявителей к различным ухищрениям, чтобы приобрести земельный участок размером (площадью), превышающем в два-три раза, а то и в десятки раз, площадь объекта недвижимости. Комментируя абз. 2 п. 7 ст. 36 ЗК РФ, мы подробно рассмотрим данный вопрос.

По смыслу ч. 4 ст. 41 ГрК РФ обязательным условием образования земельного участка является наличие подъездов и подходов к нему. Таким образом, в границы земельного участка, предназначенного для эксплуатации объекта недвижимости, должна входить не только часть, которая занята недвижимостью, но и часть, необходимая для ее использования. При образовании земельного участка не были приняты во внимание вышеуказанные требования земельного законодательства, что привело к образованию участка без подъездов и подходов к нему, рациональное использование которого невозможно в соответствии с его целевым назначением.

См.: Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.04.2013 № А55-25821/2012.

Согласно п. 5 ст. 11.9 ЗК РФ не допускается раздел, перераспределение или выдел земельных участков, если сохраняемые в отношении образуемых земельных участков обременения (ограничения) не позволяют использовать указанные земельные участки в соответствии с разрешенным использованием. Данный пункт является, по сути, продолжением ст. 11.8 ЗК РФ.

Пункт 6 ст. 11.9 ЗК РФ не допускает при образовании земельных участков вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы. Эти требования законодатель ввел еще в текст первоначальной редакции ЗК РФ. Однако до настоящего времени приведенные понятия остаются юридически бессодержательными, так как ни сам кодекс, ни другие нормативные акты не раскрывают их содержание и конкретные признаки. Поэтому на практике представляется маловероятным получить конкретные сведения, в каких именно ха-

рактерных точках границ образуемого земельного участка обнаруживаются вкрапливания, чересполосица и т.д. Неясно также, каким образом соотносятся между собой пересечение границ с вклиниванием и вкрапливанием. Также не представляется возможным определить признаки «изломанности» границ, т.е. какое количество характерных точек границ образуемого земельного участка на, скажем условно, 1 км границы позволяет говорить о возникшей изломанности.

Глава II
Охрана земель

Статья 12. Цели охраны земель

1. Земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

2. Целями охраны земель являются:

1) предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности;

2) обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

Глава II ЗК РФ является основополагающей, цементирующей все земельные отношения, урегулированные кодексом и другими нормативными правовыми актами. Землеохранительная функция — одна из главных внутренних функций государства.

В п. 1 комментируемой статьи воспроизводится конституционная норма, согласно которой земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Повтор не случаен, так как усиливает охранительную направленность земельного законодательства.

Использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов де-

ятельности. Иными словами, любое использование земель должно быть бережным. Законодатель не исключает производственные цели использования земель, но как часть единой экосистемы земля должна охраняться с применением комплексных подходов.

Пункт 2 комментируемой статьи определяет цели охраны земель. Целями охраны земель являются:

- предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности;
- обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

Земельный кодекс РФ по вопросам охраны земель корреспондирует с Законом об охране окружающей среды, в преамбуле которого определяется, что этот закон устанавливает правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Статья 13. Содержание охраны земель

1. В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

1) сохранению почв и их плодородия;

2) защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;

3) защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, а также защите растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов (растений или животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред деревьям,

кустарникам и иным растениям); *(пп. 3 в ред. Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ)*

4) ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;

5) сохранению достигнутого уровня мелиорации;

6) рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;

7) сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

2. В целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий.

Оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом экологической экспертизы, установленных законодательством санитарно-гигиенических и иных норм и требований.

3. Внедрение новых технологий, осуществление программ мелиорации земель и повышения плодородия почв запрещаются в случае их несоответствия предусмотренным законодательством экологическим, санитарно-гигиеническим и иным требованиям.

4. При проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель.

5. Для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством Российской Федерации устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ.

Для проведения проверки соответствия почвы экологическим нормативам проводятся почвенные, геоботанические, агрохимические и иные обследования.

6. В целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель с изъятием их из оборота в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

7. Охрана земель, занятых оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными, сезонными пастбищами, осуществляется в соответствии с федеральными законами и иными нор-

мативными правовыми актами Российской Федерации и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

8. В целях повышения заинтересованности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков в сохранении и восстановлении плодородия почв, защите земель от негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности может осуществляться экономическое стимулирование охраны и использования земель в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах.

Комментируемая статья конкретизирует основные направления охраны земель и реализуемых мероприятий собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков, которые в этих отношениях являются основными участниками, наделенные правами и обязанностями.

В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

- сохранению почв и их плодородия;
- защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель (например, Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» установил понятие деградации земель сельскохозяйственного назначения. Под ней понимается ухудшение свойств земель сельскохозяйственного назначения в результате природного и антропогенного воздействий. Под загрязнением почв понимается содержание в почвах химических соединений, радиоактивных элементов, патогенных организмов в количествах, оказывающих вредное воздействие на здоровье человека, окружающую природную среду, плодородие земель сельскохозяйственного назначения. Под плодородием земель сельскохозяйственного назначения понимается способность почвы удовлетворять потребность

сельскохозяйственных культурных растений в питательных веществах, воздухе, воде, тепле, биологической и физико-химической среде и обеспечивать урожай сельскохозяйственных культурных растений);
- защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, а также защите растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов (растений или животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред деревьям, кустарникам и иным растениям);
- ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;
- сохранению достигнутого уровня мелиорации;
- рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;
- сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Все вышеназванные мероприятия реализуются собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков на основании положений ЗК РФ, других федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов и локальных ведомственных актов. Реализация всех предусмотренных мероприятий контролируется органами государственного земельного надзора.

Так, согласно постановлению Правительства РФ «Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота» допускается консервация земель, подвергшихся негативным (вредным) воздействиям, в результате которых происходят деградация земель и ухудшение экологической обстановки, а также загрязнение земель, использование которых приводит к негативному воздействию на здоровье человека, в том числе:

- земель, подвергшихся водной и ветровой эрозии, воздействию селей, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, а также земель в районах Крайнего Севера, занятых оленьими пастбищами, с сильно нарушенным почвенно-растительным покровом;
- земель, имеющих просадки поверхности вследствие использования недр или естественных геологических процессов;

- земель, загрязненных радиоактивными веществами, нефтью и нефтепродуктами, тяжелыми металлами и другими токсичными химическими веществами, биологическими веществами и микроорганизмами свыше предельно допустимых концентраций вредных веществ (микроорганизмов), включая земли, на которых в результате радиоактивного, химического или биогенного загрязнения не обеспечивается производство продукции, соответствующей требованиям, установленным законодательством РФ.

Реализация целей комментируемой статьи предполагает решение многих задач. В первую очередь это выявление деградированных земель, которое также выполняется при крупномасштабных почвенных обследованиях, проводимых планово через каждые 20–25 лет, и при корректировках почвенных карт, которые проводятся каждые 10–15 лет, с целью выявления существенных изменений состояния почв и почвенного покрова. Выявление деградированных и загрязненных земель производится путем проведения почвенных, агрохимических, почвенно-мелиоративных и других необходимых обследований. По содержанию работ обследование может быть полным (выявляются все типы деградации или загрязнения) или неполным (проводится целевое обследование по одному-двум типам деградации или загрязнения).

Обследования по выявлению деградированных и загрязненных земель могут проводиться по заказу федеральных органов исполнительной власти, а также по заявкам собственников земли, землевладельцев и землепользователей.

Планирование и организация рационального использования охраны земель являются одной из основных задач специально уполномоченных органов. Цель такого планирования и организации рационального использования и охраны земель — совершенствование распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территории и определения иных направлений рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации, субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Государственное планирование использования и охраны земельных ресурсов имеет давнюю историю. Существенные элементы такого планирования были заложены еще в 30-е гг. XX в. при осуществлении мероприятий по освоению и введению новых земель,

а также при значительном увеличении площадей орошаемых и осушенных сельскохозяйственных угодий. В 50-е гг. XX в. планирование и освоение земель в СССР получило дальнейшее развитие. Это было предусмотрено в программах освоения целинных и залежных земель. В принятых программах особое внимание уделялось охране земель от всех видов эрозии, и касались они земель только сельскохозяйственного назначения. Ситуация изменилась с принятием Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик от 13.12.1968. Этим документом к ведению союзного правительства было отнесено: установление перспективных планов рационального использования земельных ресурсов государства, обеспечивающих потребности сельскохозяйственного производства и других отраслей народного хозяйства; установление планов мероприятий по мелиорации земель и других мероприятий по повышению плодородия почв; установление основных положений по охране почв от эрозии, засоления и других процессов, ухудшающих состояние почв. Со временем (с 1974 года) государственные планы по рациональному использованию природных ресурсов и по их охране стали неотъемлемой частью перспективных пятилетних и годовых планов развития народного хозяйства.

Согласно ст. 14 Закона о землеустройстве планирование и организация рационального использования земель и их охраны включают в себя следующие основные виды работ: разработку предложений о рациональном использовании земель и об их охране и природно-сельскохозяйственное районирование земель.

Собственно охрана земель включает в себя систему правовых, организационных, экономических и других 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, и на воспроизводство и повышение плодородия почв. Охрана земель осуществляется на основе комплексного подхода к угодьям как сложным природным образованиям с учетом их законных и региональных особенностей.

Правовое регулирование отношений, возникающих при охране земель, проведении природоохранных и землевосстановительных мероприятий, осуществляется земельным, экологическим, природоресурсным и аграрным законодательством.

Росприроднадзор в рамках надзорных мероприятий проводит регулярные проверки, в ходе которых часто выявляются серьезные нарушения при использовании земель.

☑ В результате комплекса мероприятий, осуществленных Росприроднадзором за последние 2,5 года, ликвидировано свыше 57 тыс. свалок на общей площади почти 12 тыс. га (более 76% от всех выявленных свалок). В рамках восстановительных мероприятий проведена рекультивация 27% свалок. Общее число свалок, выявленных, в том числе в результате рейдовых проверок, с августа 2011 г. составило свыше 76 тыс. участков на суммарной территории в 23 тыс. га. В суд, прокуратуру и другие органы было передано 8375 материалов, содержащих сведения о местах незаконного размещения твердых бытовых отходов. Штрафные санкции в отношении нарушителей составили свыше 64,5 млн руб., при этом 31,5 млн руб. выплачено в добровольном порядке и по решениям суда. Размер ущерба, нанесенный природным объектам в связи с несанкционированным размещением отходов, составил почти 1 млрд руб. (*http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1380*).

Согласно п. 2 комментируемой статьи в целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий. Оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом экологической экспертизы, установленных законодательством санитарно-гигиенических и иных норм и требований.

В 2013 году завершилась реализация программы, принятой постановлением Правительства РФ от 20.02.2006 № 99 «О федеральной целевой программе „Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2013 года“».

Целями этой программы являлись сохранение и рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов, создание условий для увеличения объемов производства высококачественной сельскохозяйственной продукции на основе восстановления и повышения плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения при выполнении комплекса агрохимических, гидромелиоративных, культуртехнических, агролесомелиоративных, водохозяйственных и организационных мероприятий с использованием современных достижений науки и техники. Основной задачей программы провозглашалось систематическое воспроизводство плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, получение стабильных урожаев и улучшение баланса питательных веществ в почвах с учетом биоклиматического потенциала агроландшафтов. Задачами программы также являлись:

- рациональное использование биоклиматического потенциала, получение стабильных урожаев, систематическое воспроизводство природного плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, улучшение баланса питательных веществ в почвах без отрицательного воздействия на все компоненты агроландшафтов;
- организация мониторинга плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и формирование информационной базы данных по плодородию почв земель сельскохозяйственного назначения на основе проведения агрохимического и эколого-токсикологического обследования земель сельскохозяйственного назначения, а также выборочного анализа материалов картографирования;
- сохранение достигнутого уровня плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения в системе земледелия и защита земель от затопления и подтопления путем строительства и реконструкции гидротехнических и мелиоративных сооружений;
- защита и сохранение сельскохозяйственных угодий от водной и ветровой эрозии и опустынивания;
- внесение в почву минеральных удобрений;
- снижение степени кислотности и солонцеватости почв;
- сохранение и поддержание агроландшафтов в системе сельскохозяйственного производства;
- научное, информационно-аналитическое, нормативное правовое и методическое обеспечение программы, разработка научных методик, рекомендаций и технологий для проведения работ по сохранению и повышению плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения;

- создание стимулов для субъектов РФ и сельскохозяйственных товаропроизводителей по интенсификации сельскохозяйственного производства;
- сохранение существующих и создание новых рабочих мест в сельскохозяйственном производстве, сокращение заболеваемости населения за счет получения качественной и безопасной (без токсикантов) сельскохозяйственной продукции и повышения водообеспеченности сельских районов.

В п. 3–7 комментируемой статьи законодатель устанавливает порядок внедрения и использования новых технологий и приемов, направленных на охрану и восстановление нарушенных земель различных категорий. Внедрение новых технологий, осуществление программ мелиорации земель и повышения плодородия почв запрещаются в случае их несоответствия предусмотренным законодательством экологическим, санитарно-гигиеническим и иным требованиям. При проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель.

Для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством РФ устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ.

Для проведения проверки соответствия почвы экологическим нормативам проводятся почвенные, геоботанические, агрохимические и иные обследования.

В целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель с изъятием их из оборота в порядке, установленном постановлением Правительства РФ «Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота».

Охрана земель, занятых оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными, сезонными пастбищами, осуществляется в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В целях повышения заинтересованности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов

земельных участков в сохранении и восстановлении плодородия почв, защите земель от негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности может осуществляться экономическое стимулирование охраны и использования земель в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах.

Статья 14. Использование земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению

1. Земли, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению и на которых не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным законодательством требованиям, подлежат ограничению в использовании, исключению их из категории земель сельскохозяйственного назначения и могут переводиться в земли запаса для их консервации. На таких землях запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции.

2. Порядок использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, установления охранных зон, сохранения находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, проведения на этих землях мелиоративных и культуртехнических работ определяется Правительством Российской Федерации с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиационного и химического воздействия.

3. Лица, в результате деятельности которых произошло радиоактивное и химическое загрязнение земель, повлекшее за собой невозможность их использования по целевому назначению или ухудшение их качества, полностью возмещают убытки в соответствии с положениями статьи 57 настоящего Кодекса, а также компенсируют затраты на дезактивацию земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, затраты на приведение их в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или возмещают собственникам земельных участков в пределах таких земель их стоимость в случае перевода их в земли запаса для консервации. *(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)*

В комментируемой статье устанавливается прядок использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению.

Земли, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению и на которых не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным законодательством требованиям, подлежат ограничению в использовании, исключению их из категории земель сельскохозяйственного назначения 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 находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, проведения на этих землях мелиоративных и культуртехнических работ определяется Правительством РФ с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиационного и химического воздействия.

На данный момент вышеуказанные вопросы урегулированы постановлением Правительства РФ «Об использовании земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культуртехнических работ, установлении охранных зон и сохранении находящихся на этих землях объектов». Этим постановлением утверждены Правила использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведения на них мелиоративных и культуртехнических работ, установления охранных зон, сохранения находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения.

Правила определяют порядок использования земель, подвергшихся радиоактивному и (или) химическому загрязнению (далее именуются — загрязненные земли), проведения на них мелиоративных, культуртехнических работ и других реабилитационных мероприятий, установления охранных зон, сохранения находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, в том числе находящихся на стадии строительства.

Загрязненные земли в зависимости от характера и уровня загрязнения или показателей неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, обусловленного загрязнением:

- переводятся в земли запаса для консервации в случае невозможности обеспечения безопасности здоровья человека и необходимого качества производимой на этих землях продукции, а также при отсутствии эффективных технологий восстановления загрязненных земель;
- используются по целевому назначению с установлением особых условий их использования и режима хозяйственной или иной деятельности с целью обеспечения безопасности здоровья человека и необходимого качества производимой на этих землях продукции;
- используются по целевому назначению без установления особых условий их использования и режима хозяйственной или иной деятельности, если уровень загрязнения и показатели неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, обусловленного загрязнением, не превышают установленные нормативы.

Оценка характера и уровня загрязнения земель, а также определение показателей неблагоприятного воздействия на здоровье человека или окружающую среду, обусловленного загрязнением, осуществляются на основании нормативов, установленных в соответствии с законодательством РФ в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, радиационной безопасности и охраны окружающей среды.

С целью установления факта и причин загрязнения, определения местоположения и площади загрязненных земель, уровней химического и (или) радиоактивного загрязнения и показателей неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, обусловленного загрязнением, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления по инициативе собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей или арендаторов земельных участков, а также на основании данных государственного мониторинга земель, государственного экологического мониторинга, социально-гигиенического мониторинга, мониторинга радиоактивного и химического загрязнения окружающей природной среды и иных наблюдений и исследований организуют специальные обследования.

Особые условия использования загрязненных земель и ограничения, связанные с условиями проживания населения и ведением хозяйственной или иной деятельности на загрязненных землях, устанавливаются федеральными органами исполнительной власти,

органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления с учетом результатов специальных обследований в зависимости от характера и уровня загрязнения, а также показателей неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, обусловленного загрязнением.

На загрязненных землях, переводимых в земли запаса для консервации, или на загрязненных землях, используемых по целевому назначению с установлением особых условий их использования и режима хозяйственной или иной деятельности, с целью предотвращения воздействия неблагоприятных факторов на здоровье человека и окружающую среду и сохранения недвижимого имущества устанавливаются охранные зоны. Такие зоны устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления в рамках своей компетенции в соответствии с законодательством РФ. При установлении охранных зон определяются органы, учреждения и организации, обеспечивающие сохранение находящихся на загрязненных землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения.

В целях снижения уровня неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, рационального использования и улучшения качества загрязненных земель, состояние которых требует проведения специальных мероприятий и введения ограничений, связанных с условиями проживания населения и ведением хозяйственной и иной деятельности, разрабатываются программы, проекты землеустройства или планы реабилитационных мероприятий, в соответствии с которыми проводятся в зависимости от характера и уровня загрязнения земель мелиоративные, культуртехнические и другие реабилитационные работы.

После завершения рекультивационных и иных восстановительных работ на загрязненных землях на основании данных специальных обследований федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления, принявший решение о введении ограничений, связанных с условиями проживания населения и ведением хозяйственной или иной деятельности на загрязненных землях, принимает решение о дальнейшем использовании восстановленных земель в соответствии с требованиями градостроительных регламентов,

строительных, санитарно-гигиенических, природоохранных нормативов и правил.

Согласно п. 3 комментируемой статьи лица, в результате деятельности которых произошло радиоактивное и химическое загрязнение земель, повлекшее за собой невозможность их использования по целевому назначению или ухудшение их качества, полностью возмещают убытки в соответствии с положениями ст. 57 ЗК РФ, а также компенсируют затраты на дезактивацию земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, затраты на приведение их в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или возмещают собственникам земельных участков в пределах таких земель их стоимость в случае перевода их в земли запаса для консервации.

Глава III
Собственность на землю

Статья 15. Собственность на землю граждан и юридических лиц

1. Собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

2. Граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с настоящим Кодексом, федеральными законами не могут находиться в частной собственности.

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

Комментируемая глава посвящена правовым режимам собственности на землю в Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 9 Конституции РФ допускается возможность нахождения земли в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Особенности правового режима частной собственности на землю, в том числе объекты, субъекты и их основные права, регламентируются положениями ст. 15 ЗК РФ.

Право собственности, охватывающее правомочия владения, пользования и распоряжения, является наиболее полным вещным правом. Согласно п. 2 ст. 209 ГК РФ собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом. Аналогично, применительно к земельным правоотношениям, в п. 1 ст. 260 ГК РФ закрепляются правомочия собственника земельного участка продавать его, дарить, отдавать в залог, сдавать в аренду и т.п.

При этом, учитывая значение земли как основы жизни и деятельности народов РФ, Конституцией РФ, а вслед за ней и федеральным законодательством, декларируется право собственника земли свободно владеть, пользоваться и распоряжаться ею, только если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц (ч. 2 ст. 36 Конституции РФ, п. 2 ст. 209 ГК РФ, пп. 2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

В соответствии с п. 1 комментируемой статьи субъектами частной собственности могут быть граждане и юридические лица. В ч. 1 ст. 36 Конституции РФ используется более абстрактная формулировка — объединение граждан. Содержание понятия «объединение граждан» раскрыто в п. 2 постановления Конституционного Суда РФ от 24.10.1996 № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года „О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах»“».

В действующем законодательстве РФ отсутствует легальное определение понятия «гражданин».

Исходя из дефиниции гражданства, закрепленной в ст. 3 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», **гражданином** является физическое лицо, имеющее устойчивую правовую связь с государством, в данном случае с Российской Федерацией, выражающуюся в совокупности взаимных прав и обязанностей.

Юридическим лицом, согласно п. 1 ст. 48 ГК РФ, признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

В зависимости от основной цели деятельности юридические лица подразделяются на коммерческие и некоммерческие организации. Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, хозяйственных партнерств, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий. Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом (п. 2 и 3 ст. 50 ГК РФ).

Следует отметить, что не все из указанных видов юридических лиц могут выступать собственниками принадлежащего им имущества, в том числе земельных участков. Так, в соответствии со ст. 120, 296 ГК РФ собственниками имущества государственных (муниципальных) учреждений выступают Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования. Земельные участки предоставляются государственным (муниципальным) учреждениям на праве постоянного (бессрочного) пользования (п. 1 ст. 20 ЗК РФ) (*см. подробнее комментарий к ст. 20 ЗК РФ*).

На основании ч. 2 ст. 35 Конституции РФ субъекты права собственности могут реализовывать свои субъективные права в отношении принадлежащего им имущества единолично (индивидуальная собственность) либо сообща (общая собственность). При этом согласно п. 2 и 3 ст. 244 ГК РФ общая собственность, как правило, является долевой, т.е. с определением доли каждого из собственников в праве собственности, за исключением случаев, когда законом предусмотрено образование совместной собственности на это имущество (без определения таких долей).

Например, земельные участки, входящие в состав имущества фермерского хозяйства, принадлежат его членам на праве совместной собственности, если соглашением между ними не предусмотрено выделение доли каждому члену такого хозяйства (ст. 6 Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве).

Пункт 1 комментируемой статьи помимо субъектов частной собственности на землю устанавливает и объект рассматриваемых правоотношений. Из всех перечисленных в п. 1 ст. 6 ЗК РФ объектов земельных отношений объектами частной собственности на землю могут быть только земельные участки. Забегая вперед, скажем, что это распространяется на весь институт права собственности на землю, включая государственную и муниципальную формы собственности (*см. комментарий к ст. 17–19 ЗК РФ*).

Под земельным участком в силу ст. 11.1 ЗК РФ понимается часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами (*см. подробнее комментарий к ст. 11.1 ЗК РФ*).

Согласно нормам п. 2 и 3 ст. 261 ГК РФ право собственности на земельный участок по общему правилу распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой, водные объекты, находящиеся на нем растения. В пространственном соображении это означает, что собственник земельного участка может использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, т.е. возводить дом, сажать корнеплоды и т.п. Вместе с тем реализация правомочий собственника земельного участка не должна нарушать права других лиц. Кроме этого, из указанного правила законодательством, в том числе законодательством о недрах (см. ст. 1.2 Закона № 2395-1), об использовании воздушного пространства (см. ст. 1 Воздушного кодекса РФ), могут быть установлены исключения.

Основания возникновения права частной собственности, как следует из п. 1 ст. 15 и п. 1 ст. 25 ЗК РФ, предусматриваются федеральным законодательством. Согласно общему положению п. 1 ст. 8 ГК РФ гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя и не предусмотрены законом или такими актами, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности. Некоторые из оснований возникновения гражданских прав и обязанностей, перечень которых приводится в вышеуказанной норме гражданского законодательства РФ, мо-

гут выступать в качестве юридических фактов, с которыми законодатель связывает возникновение права частной собственности на земельные участки. К таковым, в частности, относятся сделки купли-продажи, мены, дарения и др., акты государственных органов и органов местного самоуправления о предоставлении в собственность земельных участков, судебные решения о признании права на земельный участок, наследование и т.п. (*см. подробнее комментарий к гл. V ЗК РФ*).

В п. 2 комментируемой статьи декларируется право граждан и юридических лиц на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Данное право основывается на базовом принципе гражданского законодательства РФ — равенство участников гражданских правоотношений (п. 1 ст. 1 ГК РФ). В свою очередь, указанный принцип гражданского законодательства РФ берет свое начало из конституционного принципа равенства независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ).

Исходя из общих положений о праве собственности граждан и юридических лиц, установленных ст. 213 ГК РФ, в частной собственности может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которое в соответствии с законом не может принадлежать гражданам или юридическим лицам. Количество и стоимость имущества, находящегося в частной собственности, не ограничиваются. В целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства законом могут быть установлены изъятия из данного правила (см., например, п. 2 ст. 4 Федерального закона № 101-ФЗ).

Виды земельных участков, которые не могут находиться в собственности граждан и юридических лиц, определены в ст. 27 комментируемого кодекса. Условно их можно разделить на две группы: земли, изъятые из оборота, и земли, ограниченные в обороте (*см. подробнее комментарий к ст. 27 ЗК РФ*).

Кроме этого, ограничения на передачу в частную собственность земельных участков содержатся в других законодательных актах РФ. Так, например, согласно п. 8 ст. 28 Федерального закона № 178-ФЗ

отчуждению из государственной (муниципальной) собственности не подлежат земельные участки в составе земель, в том числе:

- лесного фонда и водного фонда, особо охраняемых природных территорий и объектов;
- зараженных опасными веществами и подвергшихся биогенному заражению;
- общего пользования (площади, улицы, проезды, автомобильные дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водные объекты, пляжи и другие объекты).

Ограничения права граждан и юридических лиц обладать правом частной собственности на отдельные виды земельных участков обусловлены приоритетом публичного интереса в определенных сферах жизнедеятельности и сообразуются с конституционным положением ч. 3 ст. 55 Конституции РФ о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В соответствии с п. 3 комментируемой статьи к субъектам частной собственности на землю относятся не только граждане РФ и российские юридические лица, но и иностранные граждане, лица без гражданства, а также иностранные юридические лица.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» определяет **иностранного гражданина** как лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства. **Лицом без гражданства (апатридом)** признается лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательства наличия гражданства иностранного государства.

Четкое легальное определение **иностранного юридического лица** отсутствует в действующем законодательстве РФ. Из содержания п. 11 ст. 2 Федерального закона от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» можно сделать вывод о том, что основным критерием для определения национальности юридического лица служит право иностранного государства. Имеется в виду, что юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством иностранного государства, признается иностранным юридическим лицом.

Вместе с тем Федеральным законом от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» при определении понятия юридическое лицо-нерезидент вышеуказанный критерий дополняется еще и местонахождением данного юридического лица за пределами территории Российской Федерации (пп. «б» п. 7 ч. 1 ст. 1).

В целях создания правовой определенности представляется, что обозначенный законодательный пробел нуждается в восполнении.

В ч. 3 ст. 62 Конституции РФ установлен национальный режим для иностранных граждан и лиц без гражданства, заключающийся в том, что указанные лица пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ. Вместе с тем федеральным законом или международным договором РФ могут быть установлены определенные изъятия из национального режима правового регулирования правового статуса данных субъектов, в том числе при осуществлении права землепользования.

Так, особенность правового режима частной собственности на землю иностранных граждан, лиц без гражданства, а также иностранных юридических лиц проявляется в том числе в ограничении круга объектов частной собственности на землю. По сравнению с гражданами РФ и российскими юридическими лицами рассматриваемые субъекты земельных правоотношений не вправе приобретать на праве собственности земельные участки, находящиеся на приграничных территориях и на иных, установленных особо, территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами.

Комментируемое положение п. 3 ст. 15 ЗК РФ стало предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ как допускающее в принципе право указанных лиц на приобретение в собственность земельных участков вне таких территорий. Конституционный Суд РФ, признавая названное положение не противоречащим Конституции РФ, аргументировал свою позицию главным образом тем, что «*при предоставлении земли в частную собственность приобретателю передается не часть государственной территории, а лишь земельный участок как объект гражданских прав, что не затрагивает суверенитет Российской Федерации и ее территориальную целостность*» (см. постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы»).

В то же время, как было отмечено в указанном постановлении Конституционного Суда РФ, особый правовой статус иностранных

граждан, лиц без гражданства, а также иностранных юридических лиц в земельных правоотношениях «*...имеет целью обеспечить суверенные права Российской Федерации на все ее природные богатства и ресурсы, защитить интересы российской экономики в переходный период, гарантировать российским гражданам и юридическим лицам относительно равные условия конкуренции с иностранным капиталом*». В связи с этим законодателем устанавливаются ограничения по кругу объектов частной собственности иностранных субъектов земельных правоотношений.

Ранее указывалось, что иностранным гражданам, лицам без гражданства, а также иностранным юридическим лицам не могут принадлежать на праве собственности земельные участки, находящиеся на приграничных территориях.

Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» к приграничным территориям относит пограничные зоны, российские части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, внутренних морских вод и территориального моря РФ, где установлен пограничный режим, пункты пропуска через государственную границу, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, побережью моря или пунктам пропуска.

Закрытый Перечень приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, утвержден Указом Президента РФ от 09.01.2011 № 26.

В ч. 2 ст. 28 Федерального закона «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» особо подчеркивается невозможность приобретения указанными субъектами земельных правоотношений права собственности на земельные участки, расположенные в границах морского порта.

Кроме этого, в отношении иностранных граждан, апатридов и иностранных юридических лиц установлены ограничения на обладание на праве собственности земельными участками из состава земель сельскохозяйственного назначения (ст. 3 Федерального закона № 101-ФЗ).

Что касается лиц, имеющих двойное гражданство, то для них предусмотрено следующее правило. В соответствии с п. 4 ст. 7 Федерального закона от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» лица, имеющие двойное гражданство, одно из которых — российское, не могут быть ограничены в правах и свободах и не освобождаются от обязанностей, вытекающих из гражданства РФ, если иное не предусмотрено международным договором РФ или федеральным законом.

Ввиду того, что комментируемая статья, регламентирующая правовой режим частной собственности на землю в Российской Федерации, а вслед за ней и другие нормативные правовые акты, не содержат указания на какие-либо ограничения прав лиц, имеющих двойное гражданство, на приобретение в собственность земельных участков, указанные лица наравне с гражданами РФ и юридическими лицами имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Аналогичная позиция по данному поводу изложена в п. 2 письма Минэкономразвития России от 12.10.2011 № Д02-7833.

Статья 16. Государственная собственность на землю

1. Государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований.

2. Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществляется в соответствии с настоящим Кодексом и федеральными законами. *(в ред. Федерального закона от 17.04.2006 № 53-ФЗ)*

Положения комментируемой статьи регламентируют правовой режим государственной собственности на землю, которая составляет основу суверенитета любого государства.

Содержание государственной собственности на землю сформулировано в п. 1 ст. 16 ЗК РФ по остаточному принципу: земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований, принадлежат на праве собственности государству (подобная трактовка государственной собственности на землю еще до вступления в законную силу ЗК РФ 2001 года

была закреплена в п. 2 ст. 214 ГК РФ). Тем самым законодатель отграничивает государственную собственность от частной и муниципальной форм собственности, в равной мере признаваемых и защищаемых в Российской Федерации на основании ч. 2 ст. 8 Конституции РФ.

Следует напомнить, что государственная собственность на землю возникла в результате национализации земель, произведенной на основании Декрета «О земле», принятого II Всероссийским съездом Советов 27 октября 1917 г. В годы советской власти земля, недра, леса и другие природные ресурсы рассматривались как объекты исключительной государственной собственности. Это означало, что никто, кроме государства, не может быть собственником указанных природных объектов. Они были полностью изъяты из гражданского оборота. Кроме этого, весь земельный фонд, находящийся в границах СССР, являлся единым и неделимым объектом государственной собственности без разграничения его между административно-территориальными единицами (республиками, областями, краями и т.п.).

С распадом СССР и образованием нового суверенного государства — Российской Федерации — монополия государства на землю сменилась презумпцией равенства всех форм собственности на землю (ч. 2 ст. 9 Конституции РФ).

Исходя из федеративной формы государственного устройства РФ, государственная собственность, согласно п. 1 ст. 214 ГК РФ, подразделяется на федеральную собственность и собственность субъектов РФ. Федеральной собственностью признается имущество, принадлежащее на праве собственности РФ. В свою очередь, собственностью субъектов РФ охватывается имущество, принадлежащее на праве собственности республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам, входящим в состав РФ.

Применительно к земельным отношениям состав федеральной собственности и собственности субъектов РФ закреплен в ст. 17 и 18 комментируемого закона (*см. комментарий к ст. 17 и 18 ЗК РФ*) соответственно.

Как следует из п. 2 ст. 9 и п. 2 ст. 10 ЗК РФ, управление и распоряжение земельными участками, находящимися в федеральной собственности и собственности субъектов РФ, осуществляют соответственно Российская Федерация и субъекты РФ (*см. подробнее*

комментарий к ст. 9–10 ЗК РФ). При этом соответствующие полномочия от имени указанных публично-территориальных образований реализуют органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (п. 1 ст. 214 ГК РФ).

Так, полномочия собственника от имени Российской Федерации по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в федеральной собственности, возложены на Росимущество (см. положение о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденное постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 432).

☑ В качестве примера регионального органа государственной власти можно назвать Комитет по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга, который в соответствии с п. 1.2 Положения о Комитете по управлению городским имуществом, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 21.09.2004 № 1589, проводит государственную политику в сфере управления и распоряжения государственным имуществом Санкт-Петербурга, а также контроля за его использованием и сохранностью.

Следует обратить внимание на то, что в качестве объекта государственной собственности комментируемая статья, вслед за ч. 2 ст. 9 Конституции РФ, называет землю как природный объект и природный ресурс. Вместе с тем в дальнейших положениях ЗК РФ конкретизируется, что в федеральной собственности и собственности субъектов РФ находятся земельные участки (ст. 17, 18).

Рассматриваемая норма посвящена одному из принципов земельного законодательства РФ, а именно разграничению государственной собственности на землю на федеральную собственность, собственность субъектов РФ и муниципальную собственность (пп. 9 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

В юридической науке отмечается, что законодательная формулировка о «разграничении» является не вполне удачной, поскольку «государственную собственность» можно разграничить только на собственность РФ и субъектов РФ. В границы государственной собственности на землю собственность муниципальных образований не может включаться хотя бы в силу того, что согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти[1].

Признавая предпочтительность употребления в данном контексте термина «публичная собственность», заметим, что вышеуказанная формулировка была введена в правовое поле сразу после распада СССР постановлением Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» и, как представляется, имела целью разграничить некогда единую государственную собственность и перераспределить различные объекты имущества, в том числе и землю, между публично-территориальным образованиями.

В соответствии с п. «г» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ разграничение государственной собственности находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Это означает, что разграничение осуществляется на основании федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, последние из которых не могут противоречить федеральным законам (ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ).

Так, отношения в сфере разграничения государственной собственности на землю, согласно п. 2 комментируемой статьи, регламентируются положениями ЗК РФ и другими федеральными законами (до 1 июля 2006 г. разграничение государственной собственности на землю осуществлялось в соответствии с Федеральным законом от 17.07.2001 № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю»).

При этом правовую основу в данном вопросе составляют нормы Закона о введении в действие ЗК РФ, в ст. 3.1 которого определены критерии разграничения государственной собственности на землю между публично-территориальными образованиями (*см. подробнее комментарий к ст. 17–19 ЗК РФ*).

[1] См.: *Анисимов А.П.* О некоторых проблемах в сфере разграничения государственной собственности на землю // Евразийский юридический журнал. 2009. № 1. С. 12–16.

По общему правилу, закрепленному в ст. 131 ГК РФ, право собственности на земельные участки у Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований возникает с момента государственной регистрации права собственности на земельные участки в соответствии с законодательством РФ.

При разграничении государственной собственности на землю государственная регистрация права собственности РФ, субъекта РФ или муниципального образования на земельный участок осуществляется на основании заявления исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления либо действующего по их поручению лица, в котором указывается основание возникновения такого права (ст. 30.1 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество).

В силу п. 5 ст. 3.1 Закона о введении в действие ЗК РФ изданные Правительством РФ до 1 июля 2006 г. акты об утверждении перечней земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю, служат основанием для государственной регистрации (процедура формирования данных перечней была предусмотрена ранее действовавшим Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю»).

Общий Перечень документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю, утвержден постановлением Правительства РФ от 30.06.2006 № 404.

Как следует из ст. 6 и 13 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, государственная регистрация перехода права на объект недвижимого имущества, его ограничения (обременения) или сделки с объектом недвижимого имущества возможна при условии наличия государственной регистрации ранее возникших прав на данный объект в ЕГРП.

Вместе с тем в п. 10 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 отмечается, что, поскольку в соответствии с п. 10 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ до разграничения государственной собственности на землю государственная регистрация права собственности на землю для осуществления распоряжения государ-

ственными землями не требуется, при разрешении споров, связанных с государственной регистрацией перехода права собственности на земельные участки из состава государственных земель при их отчуждении, государственной регистрацией обременений (ограничений) права государственной собственности на земельные участки и сделок с такими земельными участками, следует учитывать, что указанная государственная регистрация осуществляется без государственной регистрации в ЕГРП ранее возникшего права государственной собственности на земельный участок.

Кроме этого, следует добавить, что в вышеупомянутом п. 10 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ предусмотрен порядок распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, исходя из которого право распоряжаться такими земельными участками оставлено за органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, за исключением случаев, установленных законодательством РФ.

Статья 17. Собственность Российской Федерации (федеральная собственность) на землю

1. В федеральной собственности находятся земельные участки:

которые признаны таковыми федеральными законами;

право собственности Российской Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;

которые приобретены Российской Федерацией по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

2. Утратил силу с 1 июля 2006 года. — *Федеральный закон от 17.04.2006 № 53-ФЗ.*

Комментируемая статья выделяет три основания возникновения федеральной собственности на земельные участки.

В качестве первого основания выступает специальное указание в федеральном законе на принадлежность земель Российской Федерации, что обусловлено, как правило, правовым режимом земельного участка, т.е. соотношением его целевого назначения и вида разрешенного использования.

Ряд таких указаний имеется в самом ЗК РФ. Например, согласно п. 4 ст. 87 ЗК РФ в федеральной собственности находятся земли промышленности и иного специального назначения, занятые федеральными энергетическими системами, объектами использования атомной энергии, федеральным транспортом, путями сообщения, объектами федеральной информатики и связи, объектами, обеспечивающими

космическую деятельность, объектами обороны и безопасности, объектами оборонного производства, объектами, обеспечивающими статус и защиту государственной границы РФ, другими объектами, отнесенными к ведению Российской Федерации в соответствии со ст. 71 Конституции РФ. Согласно п. 6 ст. 95 ЗК РФ федеральной собственностью также являются земли государственных заповедников и национальных парков. Кроме этого, федеральной собственностью охватываются изъятые из гражданского оборота земельные участки, полный перечень которых закреплен в п. 4 ст. 27 ЗК РФ.

Принадлежность земель Российской Федерации определяется также на основании других федеральных законов, в том числе кодифицированных. Так, в силу ч. 1 ст. 8 ЛК РФ в федеральной собственности находятся лесные участки в составе земель лесного фонда. Часть 1 ст. 7 Федерального закона от 03.06.2006 № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» собственностью РФ называет земельные участки, в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, если указанные водные объекты находятся на территориях двух и более субъектов РФ или данные земельные участки отнесены федеральными законами к федеральной собственности. В соответствии с п. 3 ст. 4 Федерального закона от 29.12.1994 № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» объектами федеральной собственности являются земельные участки, на которых расположено имущество организаций, входящих в систему государственного резерва. Федеральный закон от 08.05.2009 № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума „Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество“ в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепляет собственность РФ на земельные участки, предназначенные для размещения необходимых для проведения саммита объектов федерального значения, т.е. объектов, финансирование строительства которых предусмотрено полностью или частично за счет средств федерального бюджета либо полностью за счет средств юридических лиц (ч. 1 ст. 10). Согласно ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» к исключительно федеральной собственности относятся земельные участки, отведенные под государственную наблюдательную сеть.

Следующим основанием возникновения федеральной собственности на земельные участки является разграничение государственной собственности на землю, осуществляемое, как указывалось ранее, в соответствии с ЗК РФ и другими федеральными законами (*см. подробнее комментарий к ст. 16 ЗК РФ*). Критерии такого разграничения установлены в ст. 3.1 Закона о введении в действие ЗК РФ. Условно названные критерии можно обозначить следующим образом:

- критерий принадлежности земельного участка к виду публичной собственности расположенных на нем зданий, строений, сооружений, или объектный критерий, в соответствии с которым земельные участки, занятые указанными объектами, находящимися в собственности РФ, относятся к федеральной собственности;
- критерий принадлежности земельного участка к виду публичной собственности занимающей его организации (организации, имеющей долю участия государства), или субъектный критерий, на основании которого в федеральной собственности находятся земельные участки:
  - предоставленные органам государственной власти РФ, их территориальным органам, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти;
  - находящиеся на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве аренды, праве безвозмездного срочного пользования у государственных академий наук, а также у организаций, созданных государственными академиями наук и (или) подведомственных таким государственным академиям наук;
  - предоставленные в аренду государственной компании «Российские автомобильные дороги» федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства;
- критерий специального законодательного закрепления собственности РФ на земельные участки и земли. Названный критерий перекликается с первым из рассмотренных оснований возникновения федеральной собственности на земельные участки.

Наконец, право собственности РФ на земельные участки может быть приобретено по основаниям, которые предусмотрены в гражданском законодательстве. В данном случае речь идет о юридических фактах, перечисленных в ст. 8 ГК РФ. К ним, в частности, относятся договоры и иные сделки, предусмотренные законом, а также договоры и иные сделки, хотя и не предусмотренные законом, но не противоречащие ему; акты государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве оснований возникновения права собственности на землю; судебные решения о признании права на землю; приобретение имущества по основаниям, допускаемым законом, и др.

В силу п. 1 ст. 124 ГК РФ Российская Федерация, будучи субъектом гражданских правоотношений, участвует в указанных отношениях на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. При этом Российская Федерация выступает в гражданском обороте как юридическое лицо, если иное не вытекает из закона или особенностей ее публично-правового статуса (п. 2 ст. 124 ГК РФ).

Особенность публично-правового статуса Российской Федерации, в частности, проявляется в том, что она может приобретать в собственность земельные участки как по тем же основаниям, что и другие участники этих отношений, например, посредством заключения сделок купли-продажи, дарения либо наследования земельных участков по завещанию или по закону (выморочное имущество), так и по специфическим основаниям, недоступным для граждан и юридических лиц.

Примером специфического основания возникновения федеральной собственности на земельные участки может служить изъятие земельного участка у собственника для государственных или муниципальных нужд путем выкупа, предусмотренное ст. 279 ГК РФ. Если земельный участок изымается в нуждах Российской Федерации, например, для размещения автомобильной дороги федерального значения, то и выкуп осуществляется Российской Федерацией (*см. подробнее комментарий к ст. 49 и 55 ЗК РФ*).

Кроме этого, государству доступен такой способ приобретения земельных участков в федеральную собственность, как национализация, которая согласно положениям ст. 235 ГК РФ осуществляется с возмещением собственнику земельного участка его стоимости и других убытков.

Указанные специфические основания возникновения права собственности Российской Федерации на землю представляют собой разновидность экспроприации. Их объединяет принцип возмещения стоимости имущества, подлежащего изъятию. Вместе с тем цели изъятия для государственных (муниципальных) нужд и национализации не равнозначны, что накладывает определенный отпечаток на правовую форму их реализации. Так, целями изъятия выступают разнообразные государственные (муниципальные) нужды (ст. 49 ЗК РФ). Основания для национализации хоть законодательно не определены, но, учитывая положение ст. 55 Конституции РФ о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, находятся на более высоком уровне, чем при изъятии. Исходя из этого решение об изъятии земельного участка для нужд Российской Федерации принимается федеральным органом исполнительной власти, а решение о национализации принимается в форме федерального закона. При этом закон о национализации оспариванию в порядке гражданского судопроизводства не подлежит, суд может разрешать только споры о возмещении причиненных собственнику убытков, в том числе об их размере, которые ему должны быть возмещены. Решение же об изъятии земельного участка для государственных (муниципальных) нужд может быть оспорено в принципе, включая вопрос о выкупной цене (ст. 282 ГК РФ).

Пункт 2 комментируемой статьи Федеральным законом от 17.04.2006 № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон „О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации“, Федеральный закон „О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним“ и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»[1] признан утратившим силу с 1 июля 2006 г.

[1] См.: *Гражданское* право / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1999. С. 365.

Статья 18. Собственность на землю субъектов Российской Федерации

1. В собственности субъектов Российской Федерации находятся земельные участки:

которые признаны таковыми федеральными законами;

право собственности субъектов Российской Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;

которые приобретены субъектами Российской Федерации по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством;

которые безвозмездно переданы субъектам Российской Федерации из федеральной собственности. *(абзац введен Федеральным законом от 08.12.2011 № 423-ФЗ)*

2. Утратил силу с 1 июля 2006 года. — *Федеральный закон от 17.04.2006 № 53-ФЗ.*

3. В субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него собственностью соответственно субъекта Российской Федерации — города федерального значения Москвы, субъекта Российской Федерации — города федерального значения Санкт-Петербурга, если законами указанных субъектов Российской Федерации не установлено, что такой земельный участок является собственностью муниципальных образований, находящихся на территориях указанных субъектов Российской Федерации. *(п. 3 введен Федеральным законом от 22.07.2008 № 141-ФЗ)*

Пунктом 1 комментируемой статьи закрепляются основания возникновения права собственности субъектов РФ на земельные участки, которые в целом повторяют способы возникновения федеральной собственности на землю, установленные в п. 1 ст. 17 ЗК РФ.

Прежде всего субъект РФ может обладать на праве собственности определенным земельным участком в силу прямого указания на это в федеральном законе. Так, в соответствии с п. 4, 6 ст. 2 Закона об особо охраняемых природных территориях собственностью субъектов РФ признаются особо охраняемые природные территории регионального значения. Согласно ч. 2 ст. 7 Федерального закона «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» земельные участки, которые не находятся в федеральной собственности и в границах которых расположены пруд, обводненный карьер,

являются собственностью субъектов РФ, если указанные водные объекты находятся на территориях двух и более муниципальных районов, городских округов или указанные земельные участки отнесены федеральными законами к собственности субъектов РФ.

Некоторые федеральные законы непосредственно устанавливают право собственности конкретных субъектов РФ на определенные виды земельных участков. Например, в ч. 1 ст. 17 Федерального закона «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривается, что земельные участки, предназначенные для размещения олимпийских объектов краевого значения, относятся к собственности Краснодарского края. Аналогично Федеральный закон «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума „Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество“ в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепляет право собственности Приморского края на земельные участки, предназначенные для размещения необходимых для проведения саммита объектов краевого значения (ч. 2 ст. 10).

Право собственности субъектов РФ на земельные участки может возникнуть при разграничении государственной собственности на землю. В соответствии со ст. 3.1 Закона о введении в действие ЗК РФ критериями такого разграничения служат:

- критерий принадлежности земельного участка к виду публичной собственности расположенных на нем зданий, строений, сооружений, или объектный критерий, согласно которому земельные участки, занятые указанными объектами, находящимися в собственности субъектов РФ, относятся к собственности соответствующих субъектов РФ;
- критерий принадлежности земельного участка к виду публичной собственности занимающей его организации, или субъектный критерий, на основании которого субъектам РФ на праве собственности принадлежат земельные участки, предоставленные органам государственной власти субъектов РФ, а также казенным предприятиям, государственным унитар-

ным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти субъектов РФ. Следует заметить, что перечень организаций регионального значения, которые используют земельные участки на каком-либо вещном праве и с нахождением которых закон связывает право собственности субъектов РФ на землю, гораздо у́же перечня организаций, используемого для определения федеральной собственности на землю. В него не входят государственные академии наук и организации, созданные и (или) подведомственные государственным академиям наук, а также Государственная компания «Российские автомобильные дороги»;

- критерий специального законодательного закрепления собственности субъектов РФ на земельные участки и земли, который созвучен первому из рассмотренных основанию возникновения права собственности субъектов РФ на земельные участки (п. 1 ст. 18 ЗК РФ).

Необходимо обратить внимание на то, что из данного критериального разграничения государственной собственности на землю в п. 4 ст. 3.1 Закона о введении в действие ЗК РФ установлено исключение для двух субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. К собственности названных субъектов РФ помимо перечисленных земельных участков отнесены также те участки земель, которые в соответствии с п. 3 указанной статьи относятся к муниципальной собственности, если они расположены в границах соответственно Москвы или Санкт-Петербурга. Речь идет о внутригородских муниципальных образованиях, под которыми согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ понимаются части территории городов федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Равно как и Российская Федерация, субъекты РФ также могут приобретать земельные участки по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Это обусловлено тем, что субъекты РФ, а именно республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, в силу положений ст. 124 ГК РФ являются субъектами отношений, регулируемых гражданским законодательством, на основании чего к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц

в гражданских правоотношениях, если иное не вытекает из закона или особенностей их публично-правового статуса.

В ст. 8 ГК РФ определены основания возникновения гражданских прав и обязанностей, некоторые из которых могут выступать в качестве юридических фактов, с которыми законодатель связывает возникновение права собственности на земельные участки. К таковым, в частности, относятся различные гражданско-правовые сделки, в том числе купли-продажи, мены, дарения и др., судебные решения о признании права на земельный участок, наследование по закону и завещанию и т.п. Гражданским законодательством также установлены специфические способы возникновения собственности на землю, доступные только публично-территориальным образованиям в силу их особого правового статуса: конфискация (ст. 243 ГК РФ), выкуп земельного участка для государственных и муниципальных нужд (ст. 279 ГК РФ), изъятие земельного участка, который не используется в соответствии с его целевым назначением или используется с нарушением законодательства (ст. 284, 285 ГК РФ), и т.п.

Необходимо отметить, что законодательством в некоторых случаях предусматривается преимущественное право субъекта РФ на приобретение земельного участка в рамках гражданско-правовой сделки. Так, согласно п. 1 ст. 8 Федерального закона № 101-ФЗ при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъект РФ (в случаях, установленных законом субъекта РФ, — муниципальное образование) имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов.

Федеральным законом от 08.12.2011 № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» перечень оснований возникновения права собственности субъектов РФ на земельные участки был дополнен таким способом, как безвозмездная передача земельных участков субъектам РФ из федеральной собственности.

Данный способ действует в отношении не всех субъектов РФ, а только в отношении городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. В соответствии с ч. 1 ст. 2 указанного закона

безвозмездной передаче в собственность субъекта РФ — города федерального значения Москвы или Санкт-Петербурга — подлежат земельные участки (в том числе незастроенные земельные участки), находящиеся:

- в границах военных городков (за исключением закрытых военных городков);
- в границах земельных участков, используемых для обеспечения деятельности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции в области обороны страны и безопасности государства, в случае, если на этих земельных участках находятся объекты (в том числе объекты, строительство которых не завершено), в которых расположены жилые помещения указанных войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений.

Основанием для безвозмездной передачи таких земельных участков в собственность названных субъектов РФ является их нахождение в пределах территории г. Москвы и (или) г. Санкт-Петербурга.

Решение о безвозмездной передаче военного недвижимого имущества, в том числе земельных участков, из федеральной собственности в собственность субъекта РФ — города федерального значения Москвы или Санкт-Петербурга — принимается соответственно уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил РФ, внутренних войск МВД России, органов государственной охраны и подведомственных им организаций.

Пункт 3 комментируемой статьи устанавливает особое основание возникновения права собственности субъекта РФ — города федерального значения Москвы или Санкт-Петербурга на земельные участки, заключающееся в отказе собственника земельного участка от права собственности на него. Данное положение, по сути, призвано не допустить образование бесхозяйных земельных участков на территории городов Москвы или Санкт-Петербурга, что является вполне оправданным с точки зрения востребованности каждого участка земли для обеспечения публичного интереса.

Статьей 30.2 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество предусмотрено, что основанием для государственной регистрации прекращения права собственности на

земельный участок вследствие отказа от него служит заявление собственника такого земельного участка. При этом государственная регистрация права собственности субъекта РФ, к собственности которого будет отнесен такой земельный участок, осуществляемая в день государственной регистрации прекращения права собственности на данный земельный участок, не требует предоставления заявления о государственной регистрации возникновения или перехода права.

Следует добавить, что в соответствии с законами городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга подобные земельные участки могут поступать в собственность внутригородских муниципальных образований, находящихся на территориях указанных субъектов РФ.

Статья 19. Муниципальная собственность на землю

1. В муниципальной собственности находятся земельные участки:

которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;

право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;

которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством;

которые безвозмездно переданы в муниципальную собственность из федеральной собственности. *(абзац введен Федеральным законом от 08.12.2011 № 423-ФЗ)*

1.1. Если иное не предусмотрено другими федеральными законами, земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него собственностью городского округа, городского или сельского поселения либо в случае расположения такого земельного участка на межселенной территории собственностью муниципального района по месту расположения земельного участка. *(п. 1.1 введен Федеральным законом от 22.07.2008 № 141-ФЗ)*

2. Утратил силу с 1 июля 2006 года. — *Федеральный закон от 17.04.2006 № 53-ФЗ.*

3. В собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований.

4. Утратил силу с 1 июля 2006 года. — *Федеральный закон от 17.04.2006 № 53-ФЗ.*

5. Земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, земельные участки, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, могут быть переданы безвозмездно в муниципальную собственность в целях их предоставления гражданам бесплатно в соответствии со статьей 28 настоящего Кодекса.

Земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности одного муниципального образования, могут быть переданы безвозмездно в муниципальную собственность другого муниципального образования в целях их предоставления гражданам бесплатно в соответствии со статьей 28 настоящего Кодекса.

Земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, могут быть переданы безвозмездно в собственность субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в целях их предоставления гражданам бесплатно в соответствии со статьей 28 настоящего Кодекса. *(п. 5 введен Федеральным законом от 14.06.2011 № 138-ФЗ)*

Положения комментируемой статьи регламентируют правовой режим муниципальной собственности на землю, самостоятельность которой признана на конституционном уровне (ч. 2 ст. 9, ч. 1 ст. 132 Конституции РФ).

Согласно легальному определению, закрепленному в п. 1 ст. 215 ГК РФ, муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

Для раскрытия содержания указанной дефиниции следует обратиться к положениям Федерального закона № 131-ФЗ, устанавливающим основные понятия и термины.

⇨ Так, в соответствии с ч. 1 ст. 2 указанного закона **муниципальное образование** представляет собой городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородскую территорию города федерального значения.

⇨ В свою очередь, **сельское поселение** — это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других

сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

⇨ **Городское поселение** — это город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

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

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

⇨ **Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения** — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

➥ **Таким образом**, субъектом муниципальной собственности (правообладателем имущества) является муниципальное образование. При этом права собственника от имени муниципального образования в силу п. 2 ст. 215 ГК РФ осуществляют органы местного самоуправления (избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения), и лица, указанные в ст. 125 ГК РФ.

☑ Например, права собственника от имени Красногорского муниципального района в соответствии с решением Совета депутатов Красногорского муниципального района от 28.02.2008 № 1533/2 «О комитете по управлению муниципальным имуществом администрации Красногорского муниципального района» реализует Комитет по управлению муниципальным имуществом администрации Красногорского муниципального района.

Критерии отнесения земельных участков к муниципальной собственности в целом аналогичны тем, что предусмотрены в ст. 17–18 ЗК РФ применительно к определению государственной собственности на землю. Вместе с тем законодателем в комментируемой статье устанавливается ряд особенностей регулирования отношений муниципальной собственности на землю.

В соответствии с п. 1 ст. 19 ЗК РФ земельные участки могут находиться в муниципальной собственности не только в силу прямого указания федерального закона, но и на основании принятых в соответствии с ним законов субъектов РФ. Данная норма корреспондирует конституционному принципу соответствия законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, в рассматриваемом случае по вопросам владения, пользования и распоряжения землей (п. «в» ч. 1 ст. 72, ч. 5 ст. 76 Конституции РФ).

В качестве примера федерального закона, содержащего специальное указание на принадлежность земельных участков муниципальным образованиям, можно привести Федеральный закон «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации», в ч. 3 ст. 7 которого предусмотрено, что собственностью муниципальных районов являются земельные участки, которые не находятся в собственности РФ, субъектов РФ, граждан, юридических лиц и в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, и если указанные водные объекты находятся на территориях двух и более поселений или указанные земельные участки находятся на территориях муниципальных районов вне границ поселений. В свою очередь, к собственности поселений и городских округов ч. 4 ст. 7 названного закона относит земельные участки, которые не находятся в собственности РФ, субъектов РФ, муниципальных районов, граждан, юридических лиц и в границах которых расположены пруд, обводненный карьер.

☑ Примером закона субъекта РФ в данном случае может служить Закон Волгоградской области от 02.10.2008 № 1848-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях Вологодской области», согласно ст. 4 которого особо охраняемые природные территории местного значения, в том числе лечебно-оздоровительные местности и курорты, являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

Муниципальная собственность на земельные участки может возникнуть при разграничении государственной собственности на землю. Напомним, что вопрос разграничения некогда единой государственной собственности на землю стал актуальным сразу после распада СССР и впервые получил свое нормативное воплощение в постановлении Верховного Совета РФ «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

Как следует из положений ст. 3.1 Закона о введении в действие ЗК РФ, критериями разграничения государственной собственности на землю и отнесения ее к собственности поселений, городских округов, муниципальных районов служат:

- критерий принадлежности земельного участка к виду публичной собственности расположенных на нем зданий, строений, сооружений, или объектный критерий, в силу которого земельные участки, занятые указанными объектами, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований, относятся к собственности этих муниципальных образований;
- критерий принадлежности земельного участка к виду публичной собственности занимающей его организации, или субъектный критерий, в соответствии с которым соответствующим муниципальным образованиям на праве собственности принадлежат земельные участки, предоставленные органам местного самоуправления таких муниципальных образований, а также казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным указанными органами местного самоуправления;

- критерий специального законодательного закрепления муниципальной собственности на земельные участки и земли, который сообразуется с первым из рассмотренных оснований возникновения муниципальной собственности на земельные участки (п. 1 ст. 19 ЗК РФ).

Необходимо отметить, что в силу п. 4 ст. 3.1 Закона о введении в действие ЗК РФ земельные участки, расположенные в границах внутригородских муниципальных образований городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга, относятся к государственной собственности указанных субъектов РФ. При этом исходя из положений п. 1 ст. 19 ЗК РФ законами данных субъектов РФ могут быть предусмотрены изъятия из названного правила.

Поскольку муниципальные образования являются субъектами гражданского права (ст. 124 ГК РФ), им доступны способы возникновения права муниципальной собственности на земельные участки, предусмотренные гражданским законодательством.

Наряду с различными гражданско-правовыми сделками, административно-правовыми актами, наследованием и другими юридическими фактами, с которыми закон связывает возникновение права собственности на землю, среди предусмотренных гражданским законодательством оснований приобретения права собственности на земельные участки следует особо выделить такое основание, как признание судом права муниципальной собственности на бесхозяйную недвижимую вещь, в том числе земельного участка (ст. 225 ГК РФ). Данное основание возникновения права собственности является специфическим не только по отношению к способам приобретения частной собственности гражданами и юридическими лицами, но и применительно к способам приобретения государственной собственности РФ и субъектами РФ. Исключение составляет случай приобретательской давности бесхозяйных недвижимых вещей, находящихся на территории городов федерального значения — Москвы или Санкт-Петербурга, когда по истечении года со дня постановки бесхозяйной недвижимой вещи на учет решением суда может быть признано право собственности такого субъекта РФ на данную вещь (п. 4 ст. 225 ГК РФ).

Федеральный закон «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации», дополнивший перечень оснований возникновения права собственности субъектов РФ на земельные участки, соответствующие изменения внес и в п. 1 комментируемой статьи. Так, еще одним способом возникновения муниципальной собственности на земельные участки служит безвозмездная передача земельных участков муниципальным образованиям из федеральной собственности.

Исходя из положений названного закона, безвозмездной передаче в муниципальную собственность подлежат расположенные в пределах территории соответствующего муниципального образования земельные участки (в том числе незастроенные земельные участки), находящиеся:

- в границах военных городков (за исключением закрытых военных городков);
- в границах земельных участков, используемых для обеспечения деятельности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции в области обороны страны и безопасности государства, в случае, если на этих земельных участках находятся объекты (в том числе объекты, строительство которых не завершено), в которых расположены жилые помещения указанных войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений.

Решение о безвозмездной передаче военного недвижимого имущества из федеральной собственности в муниципальную собственность принимается соответственно уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил РФ, внутренних войск МВД России, органов государственной охраны и подведомственных им организаций.

Подобно п. 3 ст. 18 ЗК РФ в п. 1.1 комментируемой статьи также предусмотрена возможность возникновения муниципальной собственности на земельный участок, от права собственности на который собственник отказался. Причем правом собственности наделяется городской округ, городское или сельское поселение, на территории которого расположен такой земельный участок, либо муниципальный район в случае расположения подобного земельного участка на межселенной территории. Что касается внутригородских муниципальных образований, то вопрос отнесения к их собствен-

ности рассматриваемых земельных участков решается на основании законов городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга (п. 3 ст. 18 ЗК РФ).

Напомним, что в соответствии со ст. 30.2 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество государственная регистрация прекращения права собственности на земельный участок вследствие отказа от него производится одномоментно с государственной регистрацией права собственности соответствующего муниципального образования, при этом последняя не требует предоставления заявления о государственной регистрации возникновения или перехода права.

Пунктом 3 комментируемой статьи установлена возможность безвозмездной передачи земли, находящейся в государственной собственности, в собственность муниципальных образований. Причем по сравнению с другими основаниями возникновения муниципальной собственности на землю в данном случае муниципальные образования могут быть правообладателями земельных участков, расположенных в том числе за пределами границ указанных муниципальных образований. Целью такой безвозмездной передачи является обеспечение развития муниципальных образований.

Порядок безвозмездной передачи в муниципальную собственность земельных участков, находящихся в государственной собственности, действующим законодательством не урегулирован.

Вместе с тем письмом Минэкономразвития России от 24.03.2010 № Д23-989 разъяснено, что для решения вопроса о целесообразности передачи в собственность муниципального образования земельного участка, находящегося в федеральной собственности, и подготовке проекта распоряжения Правительства РФ необходимо представить в Минэкономразвития России следующие документы:

1) кадастровые паспорта земельных участков;

2) выписку из ЕГРП о правах на земельные участки;

3) сведения о наличии утвержденного генерального плана муниципального образования;

4) копию утвержденного проекта планировки, предусматривающего строительство на испрашиваемых земельных участках, указанных в обращении;

5) мнения территориального управления Росимущества по области и высшего органа государственной власти субъекта РФ.

Таким образом, вопрос целесообразности закрепления права собственности муниципального образования на земельный участок, находящийся в федеральной собственности, решается на основании мотивированного обращения муниципального образования с учетом мнения органов государственной власти федерального и регионального уровней.

Кроме этого, вышеназванное ведомство в другом письме особо подчеркнуло, что передача земельного участка может быть осуществлена только в целях развития муниципального образования, что должно подтверждаться документами территориального планирования (см. письмо Минэкономразвития России от 10.11.2011 № Д23-4657).

☑ Примером подобной смены формы публичной собственности на землю является распоряжение Правительства РФ от 26.12.2011 № 2377-р, в соответствии с которым в собственность Новоусманского муниципального района Воронежской области и Шуберского сельского поселения Новоусманского муниципального района Воронежской области безвозмездно переданы находящиеся в федеральной собственности земельные участки.

Пункт 4 комментируемой статьи утратил силу с 1 июля 2006 г.

В п. 5 комментируемой статьи сформулировано еще одно основание для безвозмездной передачи земельных участков, находящихся в государственной собственности, в муниципальную собственность, которое заключается в отчуждении земельных участков, находящихся в федеральной собственности и собственности субъектов РФ, в собственность муниципальных образований на безвозмездной основе в целях предоставления указанных земельных участков гражданам бесплатно.

Условия бесплатного предоставления гражданам указанных земельных участков сформулированы в ст. 28 ЗК РФ (*см. подробнее комментарий к ст. 28 ЗК РФ*).

Следует отметить, что муниципальное образование в данном случае выступает так называемым «транзитным» собственником на землю, так как муниципальная собственность на рассматриваемые земельные участки является временной, конечной целью данного передаточного процесса является преобразование публичной формы собственности на землю в частную.

Кроме этого, п. 5 комментируемой статьи устанавливает аналогичную возможность безвозмездной передачи земельных участков из муниципальной собственности одного муниципального образования в муниципальную собственность другого муниципального образования, а также из федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности в собственность субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Целью такой передачи остается предоставление указанных земельных участков гражданам без взимания платы.

Добавим, что проектом федерального закона № 444365-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» предусмотрено расширение круга субъектов, которым могут бесплатно предоставляться земельные участки в собственность. Наряду с гражданами к таким субъектам могут быть отнесены и их некоммерческие объединения.

Глава IV

Постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение земельными участками, ограниченное пользование чужими земельными участками (сервитут), аренда земельных участков, безвозмездное срочное пользование земельными участками

Статья 20. Постоянное (бессрочное) пользование земельными участками

1. В постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления. *(в ред. Федеральных законов от 29.12.2006 № 261-ФЗ, от 13.05.2008 № 68-ФЗ)*

2. Гражданам земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование не предоставляются.

3. Право постоянного (бессрочного) пользования находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками, возникшее у граждан или юридических лиц до введения в действие настоящего Кодекса, сохраняется.

4. Граждане или юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками, за исключением предоставления служебных наделов, предусмотренных пунктом 2 статьи 24 настоящего Кодекса. *(в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 406-ФЗ)*

5. Утратил силу с 1 сентября 2006 года. — *Федеральный закон от 30.06.2006 № 93-ФЗ.*

Объем прав лица — участника земельных правоотношений определяется видом вещного или обязательственного права на земельный участок. Под вещным правом понимается «право, обеспечивающее удовлетворение интересов управомоченного лица путем непосредственного воздействия на вещь, которая находится в сфере его хозяйственного господства»[1]. Вещное право представляет некоторую непосредственную юридическую связь лица с вещью — *jus in rem*: вещь принадлежит данному лицу, и все другие члены данного общества обязаны признавать эту связь принадлежности и не нарушать ее своими действиями. Вследствие этого всякое вещное право имеет характер абсолютного права в том смысле, что оно адресовано ко всем и будет в случае нарушения защищаться против всех. «Противоположность вещному праву как праву абсолютному представляет обязательственное право как право относительное. Обязательственное требование адресуется только к одному лицу — должнику...»[2]. Среди вещных прав выделяются право собственности и вещные права ограниченного содержания (или вещные права на чужую вещь): право пользования чужой вещью (личные и вещные сервитуты — *подробнее см. комментарий к ст. 23 ЗК РФ*) и вещные права на распоряжение чужой вещью (залог).

Основания и порядок приобретения участником земельных отношений прав на земельный участок определен в гл. V ЗК РФ. Помимо права собственности как основного вещного права на землю, существуют ограниченные вещные права (например, право бессрочного пользования, право пожизненного наследуемого владения) и обязательственные права (например, аренда).

Институт постоянного (бессрочного) пользования не является новацией принятого в 2001 году ЗК РФ. В советский период ввиду произошедшей национализации земель (Декрет РФСФР от 27.10.1917 «О земле») земельные участки предоставлялись на праве пользования (до вступления в силу Федерального закона от 29.12.2006 № 261-ФЗ «О внесении изменений в статьи 20 и 36 Земельного кодекса Российской Федерации» данным правом могли облагать только федеральные казенные предприятия). В ЗК РСФСР 1970 года предусматривалось временное и постоянное пользование земельным участком, при этом термин «постоянное пользование» употреблялся как синоним «бессрочного пользования», встречалось написание «бессрочное (постоянное) пользование». В действующем ЗК РФ используется написание «постоянное (бессрочное) пользование», что, по-видимому, является сохраняющейся с советских времен традицией и не имеет прочной теоретической основы, поэтому в рамках настоящей главы постоянное (бессрочное) пользование именуется «бессрочное пользование».

[1] *Гражданское* право: учебник: в 3 т. / отв. ред. А.П. Сергеев и Ю.К. Толстой. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2003. Т. 1. С. 392.

[2] *Покровский И.А.* История римского права. М., 2004. С. 334–337.

Согласно п. 1 комментируемой статьи в настоящее время в бессрочное пользование земельные участки могут быть предоставлены государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям (унитарным предприятиям, основанным на праве оперативного управления), центрам исторического наследия президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления (ст. 11 ЗК РСФСР 1970 года).

> Статья 120 ГК РФ устанавливает, что **учреждением** признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

При этом учреждение может быть частным (если создано гражданином или юридическим лицом) либо государственным или муниципальным (если создано соответственно Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием). В бессрочное пользование земельный участок после введения в действие ЗК РФ не может быть передан частному учреждению. Необходимо отметить также, что вследствие реформы бюджетных учреждений государственные и муниципальные учреждения получили статус автономных, бюджетных или казенных учреждений. Не следует путать казенные учреждения и казенные предприятия. Главное отличие казенного учреждения от казенного предприятия состоит в цели их деятельности. Учреждение — это прежде всего некоммерческая организация, в то время как предприятия учреждаются для получения прибыли.

> Согласно ст. 115 ГК РФ под **казенным предприятием** следует понимать унитарное предприятие на праве оперативного управления, созданное на базе государственного или муниципального имущества в случаях и в порядке, которые предусмотрены Федеральным законом от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Согласно п. 4 ст. 8 указанного закона казенное предприятие может быть создано в случаях:

- если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для обеспечения федеральных нужд, нужд субъекта РФ или муниципальных нужд;
- необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, необходимого для обеспечения безопасности РФ, функционирования воздушного, железнодорожного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов РФ;
- необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач;
- необходимости разработки и производства отдельных видов продукции, обеспечивающей безопасность РФ;
- необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной;
- необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств;
- необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для казенных предприятий.

16 мая 2008 г. вступил в силу Федеральный закон от 13.05.2008 № 68-ФЗ «О центрах исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий», нормами которого установлены особенности создания и правового положения центров исторического наследия президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий, создаваемые Администрацией Президента РФ по согласованию с Президентом РФ, прекратившим исполнение своих полномочий (или его наследниками), в виде фондов (т.е. некоммерческих организаций).

Согласно ст. 3 указанного закона целями деятельности центров исторического наследия являются изучение и публичное представление исторического наследия Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий. Кроме этого, центры ведут научно-исследовательскую, просветительскую, издательскую деятельность.

В настоящее время создан и функционирует Президентский центр Б.Н. Ельцина.

Основанием для предоставления права бессрочного пользования является решение уполномоченного государственного или муниципального органа. В отношении земель, находящихся в федеральной собственности, таким органом является Росимущество.

Как было указано выше, п. 1 комментируемой статьи ограничивает субъектный состав лиц, которые могут обладать правом бессрочного пользования (субъекты (государственные и муниципальные учреждения, казенные предприятия, органы государственной власти и органы местного самоуправления) права бессрочного пользования не могут быть собственниками земельных участков, и право бессрочного пользования является единственным вещным правом, которое позволяет им на постоянной основе использовать земельные участки). Кроме этого, п. 2 содержит запрет на предоставление гражданам земельных участков в бессрочное пользование. Поскольку до принятия и вступления в силу ЗК РФ гражданам и иным юридическим лицам, не перечисленным в п. 1 ст. 20 ЗК РФ, могло принадлежать право бессрочного пользования, и, согласно п. 3 комментируемой статьи, в таких случаях право бессрочного пользования сохраняется. В п. 2.1 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ был установлен перечень лиц, которые могут по желанию приобрести в собственность (выкупить) или арендовать земельные участки (религиозные организации, кроме этого, до 1 июля 2012 г. могли переоформить право бессрочного пользования на право безвозмездного срочного пользования) (например, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан, а также гаражные потребительские кооперативы) и которые должны это сделать (большинство юридических лиц). Необходимо отметить, что для граждан — пользователей земельных участков предусмотрено бесплатное переоформление в собственность или заключение договора аренды без ограничения срока для такого переоформления.

В случае игнорирования требований о переоформлении права бессрочного пользования автоматически это право не прекращается и земельный участок не подлежит изъятию, на что обращал внимание Конституционный Суд РФ в своем определении от 25.12.2003 № 512-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Нижегородской области о проверке конституционности положения абзаца первого пункта 2 статьи 3 Федерально-

го закона „О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации“»: «*Положение абзаца первого пункта 2 статьи 3 Федерального закона „О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации“, предусматривая возможность изменения титулов прав на землю, не содержит какого-либо основания для изъятия соответствующих земельных участков, а потому не может рассматриваться как допускающее внесудебный порядок лишения имущества. В равной мере оно не может рассматриваться как допускающее национализацию, поскольку не предполагает обращения в государственную собственность имущества, находящегося в собственности юридических лиц, а, напротив, предоставляет возможность приватизации земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности*».

Для стимулирования юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, к переоформлению принадлежащего им права бессрочного пользования с 1 января 2013 г. предусмотрена административная ответственность за нарушение данной обязанности в виде административного штрафа в размере от 20 до 100 тыс. руб. (ст. 7.34 КоАП РФ) и на практике эта статья уже применялась (см., например, постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 13.05.2013 № А19-18848/2012).

Лицу, которому земельный участок предоставлен в бессрочное пользование, предоставляется возможность владеть и пользоваться земельным участком, включая возведение зданий, сооружений и другого недвижимого имущества. Пунктом 4 комментируемой статьи установлен запрет на распоряжение (за исключением добровольного отказа землепользователя от принадлежащего ему права на основании ст. 53 ЗК РФ), в том числе на сдачу в аренду или передачу в безвозмездное срочное пользование даже при наличии согласия собственника, земельным участком, на что обращал внимание ВАС РФ (п. 24 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11). Кроме этого, в п. 6 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ установлен запрет на внесение права бессрочного пользования земельными участками в уставные (складочные) капиталы коммерческих организаций. В связи с этим необходимо отметить п. 80 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2012 № 9 «О судебной практике по делам о наследовании», в соответствии с которым наследники объектов незавершенного строительства, расположенных на земельном участке, предоставленном наследодателю на праве

бессрочного пользования (ст. 269 ГК РФ), приобретают право на использование соответствующей части земельного участка на тех же условиях и в том же объеме, что и наследодатель в соответствии с целевым назначением земельного участка. Таким образом, возможно наследование данного участка, т.е. ограниченное распоряжение им.

Право бессрочного пользования земельным участком в соответствии со ст. 4 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и п. 1 ст. 131 ГК РФ подлежит государственной регистрации.

Лица, обладающие земельными участками на праве бессрочного пользования, платят земельный налог, как если бы являлись собственниками этих земельных участков (п. 1 ст. 388 НК РФ). Толкование данной нормы содержится в постановлении Пленума ВАС РФ от 23.07.2009 № 54 «О некоторых вопросах, возникших у арбитражных судов при рассмотрении дел, связанных с взиманием земельного налога». Суд указал, что плательщиком земельного налога является лицо, которое в ЕГРП указано как обладающее правом собственности, правом бессрочного пользования либо правом пожизненного наследуемого владения на соответствующий земельный участок. Поэтому обязанность уплачивать земельный налог возникает у такого лица с момента регистрации им одного из названных прав, т.е. внесения записи в реестр, и прекращается со дня внесения в реестр записи о праве иного лица на соответствующий земельный участок. Плательщиками земельного налога являются также лица, хотя и не упомянутые в п. 1 ст. 20 ЗК РФ среди возможных обладателей права бессрочного пользования на земельные участки, однако на основании п. 3 комментируемой статьи сохраняющие указанное право, возникшее до введения в действие ЗК РФ.

В настоящее время в Государственную Думу внесен законопроект № 444365-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», предусматривающий колоссальные изменения в правовое регулирование земельных отношений, в том числе по вопросам прав на земельные участки. В частности, предлагается признать утратившей силу комментируемую статью, поскольку правомочия лица, обладающего правом бессрочного пользования земельным участком, по замыслу законопроекта, должны регулироваться ст. 269

ГК РФ, а порядок предоставления земельных участков на указанном праве — ст. 39.9 ЗК РФ, которой планируют дополнить действующий кодекс.

Статья 21. Пожизненное наследуемое владение земельными участками

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

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

3. Утратил силу с 1 сентября 2006 года. — *Федеральный закон от 30.06.2006 № 93-ФЗ.*

Право пожизненного наследуемого владения впервые было предусмотрено Основами законодательства СССР и союзных республик о земле, принятыми Верховным Советом СССР 28 февраля 1990 г., и впоследствии получило закрепление в первоначальной редакции ЗК РСФСР 1991 годах в отношении земельных участков, предназначенных для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства; индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства в населенных пунктах; садоводства; индивидуального или коллективного дачного строительства, строительства индивидуальных и коллективных гаражей; предпринимательской деятельности и иных не запрещенных законом целей.

С середины 1990-х гг. намечается тенденция к постепенному изъятию права пожизненного наследуемого владения из текстов нормативных правовых актов и исчезновению категории землевладельцев. Согласно п. 1 комментируемой статьи после введения в действие ЗК РФ предоставление земельного участка гражданам на праве пожизненного наследуемого владения не допускается, а внесенным в Государственную Думу законопроектом № 444365-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные

законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» и вовсе предлагается исключить комментируемую статью из текста действующего кодекса.

Право пожизненного наследуемого владения возможно только в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Землевладельцу предоставляется право владения и пользования земельным участком, включая возведение зданий, сооружений и другого недвижимого имущества, с установлением (п. 2 комментируемой статьи) запрета на распоряжение земельным участком, за исключением наследования и добровольного отказа лица от принадлежащего ему права на основании ст. 53 ЗК РФ. Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении «О судебной практике по делам о наследовании» указал, что в состав наследства входят и наследуются на общих основаниях принадлежавшие наследодателю на праве собственности земельный участок или право пожизненного наследуемого владения земельным участком (в случае если право на земельный участок принадлежит нескольким лицам, наследуется доля в праве общей собственности на земельный участок либо доля в праве пожизненного наследуемого владения земельным участком) (п. 74). Вместе с тем крайне важным является положение п. 78 названного постановления, в соответствии с которым в случае наследования несколькими лицами каждый наследник приобретает долю в указанном праве независимо от делимости земельного участка. Наследниками земельного участка, принадлежавшего наследодателю на праве пожизненного наследуемого владения, могут быть только граждане, а включение в завещание распоряжения относительно такого земельного участка в пользу юридического лица влечет в этой части недействительность завещания.

Право пожизненного наследуемого владения земельным участком в соответствии со ст. 4 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и п. 1 ст. 131 ГК РФ подлежит государственной регистрации.

Как и в случае предоставления земельного участка в бессрочное пользование, право пожизненного наследуемого владения можно переоформить, но ограничительный срок для этого не установлен.

Землевладельцы платят земельный налог так же, как собственники и лица, которым земельные участки принадлежат на праве бессрочного пользования (*см. комментарий к ст. 20 ЗК РФ*).

Статья 22. Аренда земельных участков

1. Иностранные граждане, лица без гражданства могут иметь расположенные в пределах территории Российской Федерации земельные участки на праве аренды, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом.

2. Земельные участки, за исключением указанных в пункте 4 статьи 27 настоящего Кодекса, могут быть предоставлены их собственниками в аренду в соответствии с гражданским законодательством и настоящим Кодексом.

3. По истечении срока договора аренды земельного участка его арендатор имеет при прочих равных условиях преимущественное право на заключение нового договора аренды земельного участка, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 3 статьи 35, пунктом 1 статьи 36 и статьей 46 настоящего Кодекса. *(в ред. Федерального закона от 06.12.2011 № 401-ФЗ)*

3.1. Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и расположенного в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд, заключается на срок, продолжительность которого не может превышать срок резервирования таких земель. *(п. 3.1 введен Федеральным законом от 10.05.2007 № 69-ФЗ)*

3.2. Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и расположенного в пределах береговой полосы водного объекта общего пользования, заключается с пользователем водным объектом при условии обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе. *(п. 3.2 введен Федеральным законом от 19.07.2011 № 246-ФЗ)*

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

5. Арендатор земельного участка, за исключением резидентов особых экономических зон — арендаторов земельных участков, вправе передать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу, в том числе отдать арендные

права земельного участка в залог и внести их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное. В указанных случаях ответственным по договору аренды земельного участка перед арендодателем становится новый арендатор земельного участка, за исключением передачи арендных прав в залог. При этом заключение нового договора аренды земельного участка не требуется. *(в ред. Федерального закона от 22.07.2005 № 117-ФЗ)*

6. Арендатор земельного участка, за исключением резидентов особых экономических зон — арендаторов земельных участков, имеет право передать арендованный земельный участок в субаренду в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное. На субарендаторов распространяются все права арендаторов земельных участков, предусмотренные настоящим Кодексом. *(в ред. Федерального закона от 22.07.2005 № 117-ФЗ)*

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

8. При продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендатор данного земельного участка имеет преимущественное право его покупки в порядке, установленном гражданским законодательством для случаев продажи доли в праве общей собственности постороннему лицу, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 1 статьи 36 настоящего Кодекса.

9. При аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем

пять лет арендатор земельного участка имеет право, если иное не установлено федеральными законами, в пределах срока договора аренды земельного участка передавать свои права и обязанности по этому договору третьему лицу, в том числе права и обязанности, указанные в пунктах 5 и 6 настоящей статьи, без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления. Изменение условий договора аренды земельного участка без согласия его арендатора и ограничение установленных договором аренды земельного участка прав его арендатора не допускаются. Если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, другим федеральным законом, досрочное расторжение договора аренды земельного участка, заключенного на срок более чем пять лет, по требованию арендодателя возможно только на основании решения суда при существенном нарушении договора аренды земельного участка его арендатором. *(в ред. Федеральных законов от 24.07.2007 № 212-ФЗ, от 12.12.2011 № 427-ФЗ)*

10. В случае наследования земельных участков лицами, не достигшими совершеннолетия, их законные представители могут передать эти земельные участки в аренду на срок до достижения наследниками совершеннолетия.

11. Изъятые из оборота земельные участки не могут быть переданы в аренду, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Согласно общему правилу, содержащемуся в п. 2 и 10 комментируемой статьи, земельные участки, не изъятые из оборота, могут быть предоставлены их собственниками и законными представителями лиц, не достигших совершеннолетия, при получении данными лицами земельных участков в порядке наследования, в аренду в соответствии с гражданским и земельным законодательством. В п. 1 комментируемой статьи указывается на допустимость введения в ЗК РФ исключений из этого правила в отношении лиц, не имеющих гражданства РФ. Так, например, в соответствии с п. 5 ст. 35 ЗК РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений, находящихся на чужом земельном участке, имеют преимущественное право аренды земельного участка в порядке, установленном ст. 35 ЗК РФ, только при соблюдении п. 2 ст. 5, п. 3 ст. 15, п. 1 ст. 22 и п. 4, 5 ст. 28 ЗК РФ, и отдельно оговаривается, что Президентом РФ может быть установлен перечень видов зданий, строений, сооружений, на

которые это правило не распространяется. Однако на сегодняшний день этот перечень не установлен.

Основанием возникновения отношений по аренде земельного участка является договор аренды. Согласно ст. 606 ГК РФ по договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Наряду с государственной регистрацией вещных прав на недвижимое имущество государственной регистрации подлежат ограничения (обременения) прав на него, в том числе аренда (сроком не менее одного года), в силу ст. 4 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, п. 1 ст. 131 ГК РФ, п. 2 ст. 26 ЗК РФ.

При этом плоды, продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества в соответствии с договором, являются его собственностью. Согласно п. 4 комментируемой статьи размер арендной платы устанавливается договором аренды и в силу п. 3 ст. 65 ЗК РФ является существенным условием данного договора, т.е. при отсутствии в договоре такого условия он считается незаключенным (*см. комментарий к ст. 65 ЗК РФ*).

Согласно п. 3 комментируемой статьи по истечении срока договора аренды земельного участка арендатор имеет преимущественное право на заключение нового договора аренды земельного участка. Данное правило не действует, если на этот земельный участок претендует собственник здания, строения, сооружения (в том числе если названные объекты находятся на чужом земельном участке) или договор аренды был расторгнут в соответствии со ст. 46 ЗК РФ. Судебная практика свидетельствует о том, что наличие у арендатора преимущественного права на заключение договора аренды на новый срок не устанавливает безусловного права требовать от арендодателя заключения такого договора и соответствующей обязанности последнего (см., например, постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 05.09.2006 № А19-44710/05-19-Ф02-4508/06-С2).

Законопроект № 444365-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» предусматривает значительные изменения в вопросы аренды земель, находящихся в государствен-

ной или муниципальной собственности. В частности, законопроектом предлагается дополнить действующий Земельный кодекс РФ ст. 39.8, согласно которой арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не имеет преимущественного права на заключение договора аренды такого земельного участка без проведения торгов на новый срок, за исключением аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предназначенного для осуществления сельскохозяйственного производства, что меняет правила п. 8 комментируемой статьи.

Важно отметить, что возникновение арендных отношений не является основанием для прекращения и (или) изменения прав третьих лиц.

Особенности договора аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, содержатся в п. 3.1, 3.2, 4, 8 и 9 комментируемой статьи. В частности, если передаваемый земельный участок находится в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд (*см. комментарий к ст. 70.1 ЗК РФ*), комментируемый закон устанавливает ограничение максимального срока аренды сроком резервирования земель. Если земельный участок находится в пределах береговой полосы водного объекта общего пользования, то при предоставлении его в аренду необходимо обеспечить свободный доступ граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе.

Согласно ст. 6 ВК РФ **водными объектами общего пользования (общедоступными водными объектами)** являются поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, если иное не предусмотрено ВК РФ.

Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет 20 м, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не превышает 10 км. Ширина береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не превышает 10 км, составляет 5 м. При этом береговая линия (граница водного объекта) определяется: для моря — по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения уровня воды — по линии максимального

отлива; для реки, ручья, канала, озера, обводненного карьера — по среднемноголетнему уровню вод в период, когда они не покрыты льдом; для пруда, водохранилища — по нормальному подпорному уровню воды; для болота — по границе залежи торфа на нулевой глубине (ст. 5 ВК РФ).

Общие начала определения арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в настоящий момент установлены постановлением Правительства РФ «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации».

Согласно п. 5 и 6 комментируемой статьи арендатор вправе передать свои права и обязанности по договору аренды третьему лицу, в том числе отдать в залог и внести их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока договора аренды, а также передать арендованный земельный участок в субаренду. Общие правила о залоге, внесении имущественных прав в уставный капитал, о паевых взносах и субаренде установлены гражданским законодательством.

Ограничения для арендаторов — резидентов особых экономических зон установлены ЗК РФ ввиду статуса особых экономических зон, приданного им Федеральным законом № 116-ФЗ.

Согласно ст. 2 указанного закона **особая экономическая зона** представляет собой часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством РФ и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны.

Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции.

Статья 23. Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут)

1. Частный сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством.

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

3. Могут устанавливаться публичные сервитуты для:

1) прохода или проезда через земельный участок, в том числе в целях обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе; *(в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 411-ФЗ)*

2) использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;

3) размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;

4) проведения дренажных работ на земельном участке;

5) забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и водопоя; *(в ред. Федерального закона от 14.07.2008 № 118-ФЗ)*

6) прогона сельскохозяйственных животных через земельный участок; *(в ред. Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ)*

7) сенокошения, выпаса сельскохозяйственных животных в установленном порядке на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям; *(пп. 7 в ред. Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ)*

8) использования земельного участка в целях охоты, рыболовства, аквакультуры (рыбоводства); *(пп. 8 в ред. Федерального закона от 02.07.2013 № 148-ФЗ)*

9) временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ;

10) утратил силу с 31 декабря 2013 года. *— Федеральный закон от 28.12.2013 № 411-ФЗ.*

4. Сервитут может быть срочным или постоянным.

4.1. Срок установления публичного сервитута в отношении земельного участка, расположенного в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд, не может превышать срок резервирования таких земель. *(п. 4.1 введен Федеральным законом от 10.05.2007 № 69-ФЗ)*

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

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

7. В случаях, если установление публичного сервитута приводит к невозможности использования земельного участка, собственник земельного участка, землепользователь, землевладелец вправе требовать изъятия, в том числе путем выкупа, у него данного земельного участка с возмещением органом государственной власти или органом местного самоуправления, установившими публичный сервитут, убытков или предоставления равноценного земельного участка с возмещением убытков.

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

8. Лица, права и законные интересы которых затрагиваются установлением публичного сервитута, могут осуществлять защиту своих прав в судебном порядке.

9. Сервитуты подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

10. Порядок, условия и случаи установления сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог для прокладки, переноса, переустройства инженерных коммуникаций, их эксплуатации, а также для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов дорожного сервиса, их эксплуатации, размещения и эксплуатации рекламных конструкций устанавливаются Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». *(п. 10 введен Федеральным законом от 11.07.2011 № 193-ФЗ)*

Земельный сервитут как юридическая конструкция выполняет весьма важную функцию: позволяет в специально оговоренных случаях и пределах использовать чужой земельный участок.

Согласно действующему ГК РФ (п. 1 ст. 274) собственник недвижимого имущества (земельного участка, другой недвижимости) вправе требовать от собственника соседнего земельного участка, а в необходимых случаях и от собственника другого земельного участка (соседнего участка) предоставления права ограниченного пользования соседним участком (сервитута). Схожее определение сервитута содержится в ст. 1 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

В зависимости от оснований возникновения и целей установления действующий ЗК РФ разделяет сервитуты **публичные** и **частные**. Основа регулирования частных сервитутов содержится в гражданском законодательстве, публичных сервитутов — в земельном законодательстве. Публичные и частные сервитуты различаются по порядку и основаниям установления, по кругу лиц, в интересах которых устанавливается сервитут, а также по содержанию сервитутных отношений. Оба предусмотренных ЗК РФ вида сервитута в силу комментируемой статьи и ст. 4 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество подлежат обязательной государственной регистрации, которая является единственным доказательством существования сервитута.

Частный сервитут может быть установлен двумя путями: из договора или судебным актом. Частный сервитут распространяется на соседний земельный участок (имеющий общую границу), а в отдельных случаях может быть предоставлен в отношении другого участка, имеющего определенные полезные свойства. Сервитут может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, водоснабжения, а также для других нужд собственника недвижимости (земельного участка или другой недвижимости).

Публичный сервитут регулируется ЗК РФ и устанавливается законом или иным нормативным правовым актом РФ, нормативным правовым актом субъекта РФ, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков (п. 2 комментируемой статьи). Закрытый перечень целей установления публичных

сервитутов установлен в п. 3 комментируемой статьи, к которым относятся:

- проход или проезд через земельный участок, в том числе в целях обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе;
- использование земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;
- размещение на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;
- проведение дренажных работ на земельном участке;
- забор (изъятие) водных ресурсов из водных объектов и водопоя;
- прогон сельскохозяйственных животных через земельный участок;
- сенокошение, выпас сельскохозяйственных животных в установленном порядке на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям;
- использование земельного участка в целях охоты, рыболовства, аквакультуры (рыбоводства);
- временное пользование земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ.

Для установления публичного сервитута обязательным условием является проведение общественных слушаний. Порядок проведения может устанавливаться нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований. Для этого производится информирование населения через СМИ о планируемом установлении сервитута с указанием на способы выражения мнения заинтересованных лиц. Отсутствие порядка проведения общественных слушаний не освобождает орган, устанавливающий публичный сервитут, от получения каким-либо образом общественного мнения по данному вопросу.

Ключевым моментом в установлении публичного сервитута является подтверждение необходимости обременения земельного участка для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, поэтому необходимо уделить особое внимание доказательственной базе и надлежащему документальному оформлению предоставления публичного сервитута.

Поскольку п. 8 комментируемой статьи отдельно устанавливается право на судебную защиту лиц, права и законные интересы которых затрагиваются установлением публичного сервитута, в судебной практике не редки случаи оспаривания установления публичных сервитутов (см., например, постановления ФАС Северо-Кавказского округа от 11.02.2011 № А32-5584/2010, ФАС Восточно-Сибирского округа от 03.04.2012 № А10-4412/2011, ФАС Западно-Сибирского округа от 15.08.2011 № А46-12932/2010, ФАС Дальневосточного округа от 31.01.2011 № Ф03-9818/2010) на основании, например, отсутствия в протоколе проведения публичных слушаний сведений о необходимости установления публичного сервитута для обеспечения интересов местного населения или местного самоуправления (см. постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 03.04.2012 № А10-4412/2011).

Специфика публичных сервитутов состоит в том, что их установление обусловлено интересами общества, а не отдельного собственника соседнего земельного участка. Кроме этого, в отличие от частного сервитута, которому неотъемлемо присущ принцип возмездности (п. 6 комментируемой статьи), плата за публичный сервитут может быть истребована от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установивших публичный сервитут, в случаях возникновения у собственника существенных затруднений в использовании земельного участка (п. 7 комментируемой статьи). Вопросы определения величины платы за сервитут рассмотрены во Временных Методических рекомендациях по оценке соразмерной платы за сервитут, утвержденных приказом Росземкадастра от 17.03.2004. Величина этой платы равна размеру убытков, причиненных собственнику обремененного сервитутом земельного участка или иного объекта недвижимости в связи с ограничением его прав в результате установления сервитута.

Возможность установления публичного сервитута в судебном порядке не предусматривается (п. 2 комментируемой статьи). Судебная практика придерживается той же позиции, поскольку публичный сервитут в силу прямого указания норм ЗК РФ возникает на основании закона или иного нормативного правового акта (см. постановление ФАС Московского округа от 30.08.2002 № КГ-А40/4955-02).

Сервитуту как вещному праву присуще право следования: переход прав на земельный участок, который обременен сервитутом, не влечет за собой прекращения сервитута. При этом установление сервитута не лишает собственников, землевладельцев и землепользователей принадлежащих им прав по владению, пользованию и распоряжению земельным участком.

Сервитуты могут быть **срочными** и **бессрочными**. Если соглашением сторон, судебным решением либо нормативным правовым актом не установлен срок сервитута, он считается бессрочным, в ином случае — срочным. Так, например, согласно п. 4.1 ст. 23 ЗК РФ срок сервитута может быть ограничен сроком резервирования земель, что объясняется необходимостью соблюдения публичных интересов.

Законопроектом № 444365-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» предлагается внесение изменения в комментируемую статью, исключающего упоминание о частных сервитутах из текста ЗК РФ. Кроме этого, в указанном законопроекте содержатся некоторые положения о плате за сервитут. Согласно п. 11 ст. 39.20, которой предлагается дополнить действующий ЗК РФ, плата за сервитут в некоторых случаях предоставления земельного участка, расположенного под зданием или сооружением, устанавливается в размере, равном ставке земельного налога, рассчитанном пропорционально площади зданий, сооружений или помещений в них, предоставленных указанным лицам на праве оперативного управления.

Статья 24. Безвозмездное срочное пользование земельными участками

1. В безвозмездное срочное пользование могут предоставляться земельные участки:

1) из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, предусмотренными статьей 29 настоящего Кодекса, юридическим лицам, указанным в пункте 1 статьи 20 настоящего Кодекса, на срок не более чем один год;

2) из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, иным гражданам и юридическим лицам на основании договора;

3) из земель организаций, указанных в пункте 2 настоящей статьи, гражданам в виде служебного надела;

4) из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, предусмотренными статьей 29 настоящего Кодекса, религиозным организациям в соответствии с пунктом 3 статьи 30 и пунктом 1 статьи 36 настоящего Кодекса; *(пп. 4 введен Федеральным законом от 03.10.2004 № 123-ФЗ)*

5) из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, предусмотренными статьей 29 настоящего Кодекса, лицам, с которыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд заключен государственный или муниципальный контракт на строительство объекта недвижимости, осуществляемое полностью за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта Российской Федерации или средств местного бюджета, на срок строительства объекта недвижимости; *(пп. 5 в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 396-ФЗ)*

5.1) из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, предусмотренными статьей 29 настоящего Кодекса, жилищно-строительным кооперативам в случаях, предусмотренных федеральным законом; *(пп. 5.1 введен Федеральным законом от 30.11.2011 № 349-ФЗ)*

6) из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в предусмотренных Лесным кодексом Российской Федерации случаях. *(пп. 6 введен Федеральным законом от 14.03.2009 № 32-ФЗ)*

2. Служебные наделы предоставляются в безвозмездное срочное пользование работникам организаций отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, организаций, осуществляющих деятельность в сфере охотничьего хозяйства, федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление государственными природными заповедниками и национальными парками. *(в ред. Федеральных законов от 24.07.2009 № 209-ФЗ, от 28.12.2013 № 406-ФЗ)*

Категории работников организаций таких отраслей, имеющих право на получение служебных наделов, условия их предоставления устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Служебные наделы предоставляются работникам таких организаций на время установления трудовых отношений на основании заявлений работников по решению соответствующих организаций из числа принадлежащих им земельных участков.

Права и обязанности лиц, использующих служебные наделы, определяются в соответствии с правилами пункта 1 статьи 41 и абзацев второго — четвертого, седьмого — девятого статьи 42 настоящего Кодекса.

Из п. 1 комментируемой статьи следует, что на праве безвозмездного срочного пользования земельные участки предоставляются на относительно небольшой срок (срок использования земельного участка, принадлежащего землепользователю на праве безвозмездного срочного пользования, определяется государственным актом или актом местного самоуправления о предоставлении земельного участка либо договором о передаче участка. Срок служебных наделов ограничен сроком исполнения трудовых обязанностей землепользователем) и, как правило, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Земельные участки из земель, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, могут передаваться на основании гражданско-правового договора, а кроме этого, из земель организаций отдельных отраслей экономики (транспорта, лесной промышленности и др.), а гражданам в виде служебного надела.

Категории работников, имеющих право на получение служебных наделов, условия их предоставления, в силу п. 2 комментируемой статьи, устанавливаются законодательством РФ и законодательством субъектов РФ (*о прекращении права на служебный надел см. комментарий к ст. 47 ЗК РФ*). Согласно правовой позиции Верховного Суда РФ, изложенной в определении от 13.06.2012 № 74-АПГ12-5, основным условием предоставления служебного надела является наличие трудовых отношений работника с организацией. Постоянное проживание работника по месту жительства как условие предоставления служебных наделов не предусмотрено.

Согласно ст. 689 ГК РФ по договору безвозмездного пользования (договору ссуды) одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (ссудополучателю), а последняя обязуется вернуть ту же вещь

в том состоянии, в каком она ее получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором. При этом к договору безвозмездного пользования в силу прямого указания ГК РФ применяются некоторые положения о договоре аренды, а договор аренды, заключенный на срок не менее года, подлежит государственной регистрации. Судебная практика, в целом, идет по пути признания необходимости государственной регистрации договора безвозмездного срочного пользования, заключенного на срок не менее года (см. постановления ФАС Северо-Западного округа от 03.10.2011 № А42-9170/2010, ФАС Северо-Кавказского округа от 23.03.2011 № А53-13922/2010, ФАС Дальневосточного округа от 26.05.2010 № Ф03-3469/2010). Однако в постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа от 07.04.2008 № А33-12027/07-Ф02-1109/08 суд указал, что «Гражданским и Земельным кодексами Российской Федерации не предусмотрена государственная регистрация договора безвозмездного (срочного) пользования земельным участком».

Законопроектом № 444365-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» предлагается внести изменения в комментируемую статью. Название статьи «Безвозмездное срочное пользование земельными участками» в законопроекте заменено на «Безвозмездное пользование земельными участками», а п. 1 комментируемой статьи авторы законопроекта предлагают сделать более емким.

Глава V
Возникновение прав на землю

Статья 25. Основания возникновения прав на землю

1. Права на земельные участки, предусмотренные главами III и IV настоящего Кодекса, возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

2. Государственная регистрация сделок с земельными участками обязательна в случаях, указанных в федеральных законах.

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

Правовое значение комментируемой статьи, несмотря на ее незначительный объем, состоит в том, что она является связующим звеном между основаниями возникновения прав на имущество (в гражданско-правовом смысле) и основаниями возникновения прав на земельные участки («приземление» указанных гражданско-правовых оснований). Пункты 1 и 2 комментируемой статьи являются правилами отсылочного характера (к отдельным положениям ЗК РФ и к нормам ГК РФ), тогда как п. 3 — самостоятельная норма материального права.

Пункт 1 ст. 25 ЗК РФ определяет, что права на земельные участки, предусмотренные гл. III и IV ЗК РФ, возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации в соответствии с Законом о государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Основания возникновения прав на земельные участки предусмотрены ГК РФ и другими актами гражданского законодательства РФ. Статья 8 ГК РФ содержит перечень общих оснований возникновения гражданских прав и обязанностей. Статьи гл. 14 ГК РФ устанавливают основания приобретения права собственности. Кроме этого, ГК РФ определяет основания приобретения права пожизненного наследуемого владения земельным участком (ст. 265 ГК РФ), права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком (ст. 268 ГК РФ), основания установления сервитутов (ст. 274 ГК РФ). Возникновение прав на имущество в результате сделок регламентировано статьями части второй ГК РФ, а в результате правопреемства при наследовании — частью третьей ГК РФ.

В настоящее время существенную роль в возникновении прав на земельные участки все еще играют акты государственных органов и органов местного самоуправления, когда земельные участки предоставляются из государственных или муниципальных земель (ст. 28–32, 34, 36, 81 и 82 ЗК РФ), принятые в пределах их компетенции, установленной в ст. 9–11 ЗК РФ. По мере активизации оборота земельных участков, в том числе, после массовой скупки в последнее десятилетие земельных долей в праве общей долевой собственности на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения и выдела в счет земельных долей земельных участков, возрастает и роль таких оснований возникновения прав на землю, как договоры и иные сделки (ст. 22, 37 ЗК РФ, п. 3 ст. 274, ст. 549 ГК РФ, ст. 8, 9 и 10 Федерального закона № 101-ФЗ).

Права на землю возникают также на основании правопреемства, например, когда к наследнику умершего гражданина переходит право собственности или пожизненного наследуемого владения принадлежавшим последнему земельным участком (ст. 11 Федерального закона № 101-ФЗ, п. 2 ст. 21 ЗК РФ). Государственная регистрация перехода права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству проводится на основании свидетельства о праве на наследство.

Права на земельные участки возникают из судебного решения, установившего право на земельный участок (п. 3 ст. 274 ГК РФ, ст. 59 ЗК РФ).

Наконец, право собственности на земельный участок возникает и в силу приобретательной давности. Согласно ст. 234 ГК РФ лицо (гражданин или юридическое лицо), не являющееся собственником

имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее как своим собственным недвижимым имуществом в течение 15 лет либо иным имуществом в течение пяти лет, приобретает право собственности на это имущество (приобретательная давность).

Вопросы государственной регистрации сделок с земельными участками регулируются с учетом положений ст. 131 ГК РФ и Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Согласно п. 3 ст. 25 ЗК РФ не подлежат возврату земельные участки, не подлежит возмещению или компенсации стоимость земельных участков, которые были национализированы до 1 января 1991 г. в соответствии с законодательством, действовавшим на момент национализации земельных участков. Данное положение введено законодателем с целью исключения имущественных споров, которые наблюдались в странах Восточной Европы и Прибалтики в 90-е гг. XX в.

Статья 26. Документы о правах на земельные участки

1. Права на земельные участки, предусмотренные главами III и IV настоящего Кодекса, удостоверяются документами в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

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

В комментируемой статье, несмотря на ее название, на ее, казалось бы, важнейшее значение в вопросе подтверждения возникших ранее или возникающих в процессе оборота земельных участков прав, на самом деле не приводится перечень правоподтверждающих документов. Отсылка к Закону о государственной регистрации прав на недвижимое имущество в п. 1 комментируемой статьи также не может помочь гражданам или организациям, которые обратились к ст. 26 ЗК РФ. Одним словом, ст. 26 ЗК РФ не может сама по себе служить той цели, которую преследовал законодатель, вводя ее в гл. V ЗК РФ.

В соответствии с абз. 1 п. 9 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ государственные акты, свидетельства и другие документы, удостоверяющие права на землю и выданные гражданам или юридическим лицам до введения в действие Закона о государственной

регистрации прав на недвижимое имущество, имеют равную юридическую силу с записями в ЕГРП.

Абзац 2 п. 9 ст. 3 признает действительными и имеющими равную юридическую силу с записями в ЕГРП выданные после введения в действие Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество до начала выдачи свидетельств о государственной регистрации прав по форме, утвержденной постановлением Правительства РФ от 18.02.1998 № 219 «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним», свидетельства и государственные акты. Рассмотрим их в хронологическом порядке.

Без всякого сомнения, на данный момент самым старым документом, удостоверяющим права на землю, является **государственный акт на право собственности, бессрочного (постоянного) пользования**. Впервые он был упомянут в абз. 5 ст. 9 ЗК РСФСР 1991 года: государственный акт на право собственности, бессрочного (постоянного) пользования выдается соответствующему сельскохозяйственному предприятию с указанием в нем размера земель, находящихся в государственной и коллективно-долевой собственности, списка собственников и земельной доли каждого из них. Однако только постановлением Совета Министров РСФСР от 17.09.1991 № 493 «Об утверждении форм Государственного акта на право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей»[1] были установлены единые для РСФСР две формы государственного акта.

Впоследствии специалистами Роскомзема была разработана и Комитетом по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве РФ утверждена инструкция Роскомзема от 09.03.1992 «О порядке выдачи (замены) государственных актов на право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей». Она определяла порядок составления, выдачи (замены) и хранения государственных актов.

Государственный акт по форме № 1 должен был выдаваться гражданам, которым предоставляются земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства, индивидуального жилищного и дачного строительства, строительства гаражей, для иных целей, связанных с ведением сельскохозяйственного производства, а также предпринимательской деятельности.

[1] Утратило силу.

Государственный акт по форме № 2 должен был выдаваться предприятиям, учреждениям, организациям, которым предоставляются земельные участки для сельскохозяйственного производства или для несельскохозяйственных нужд, а также гражданам для организации крестьянских (фермерских) хозяйств.

Согласно п. 1.8 инструкции к государственному акту в качестве приложения выдается список собственников при передаче земельных участков в коллективно-долевую собственность граждан земель колхозов, других кооперативных сельскохозяйственных предприятий, акционерных обществ, в том числе созданных на базе государственных предприятий (при выдаче государственного акта по форме № 2). Важное значение в составе такого акта имеют графические данные — общие границы землепользования и указания смежеств на отдельных участках границы (например, от А до Б — такой-то смежный пользователь), а также указание на площади лесных и иных участков.

Что же касается земельных долей, то право на них должно было удостоверяться справкой, «выдаваемой в необходимых случаях» по форме, приведенной в приложении № 1 к названной инструкции. По сути, в этом пункте инструкции воспроизводились положения ст. 9 ЗК РСФСР 1991 года, содержание которой мы уже приводили выше.

Согласно п. 1.8 инструкции, государственные акты предназначались для выдачи не каждому участнику долевой (коллективно-долевой) собственности, а только предприятиям, в чьем пользовании ранее находилась земля. Именно в течение первого этапа аграрной реформы возникла неопределенность, чье же право должны удостоверять государственные акты. Какие-либо дополнительные разъяснения, письма или инструкции, разрешающие эту неопределенность, после 9 марта 1992 г. нам не известны. Государственные акты на право собственности на землю образца 1991 года не могли юридически безупречно удостоверить возникновение права долевой собственности на землю[1].

[1] См.: *Савенко Г.В.* Современные проблемы оборота земельных долей и участков сельскохозяйственного назначения / под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2009. С. 26.

Форма свидетельства на право собственности на землю, которое должно было иметь силу до оформления государственного акта, порядок выдачи такого свидетельства и его регистрации установлена письмом Госкомзема от 13.01.1992 № 3-14/60 «Форма свидетельства на право собственности на землю, бессрочного (постоянного) пользования землей». Предусматривалось, что эти свидетельства выдаются гражданам, предприятиям, учреждениям, организациям на основании принятых органами местной администрации решений о предоставлении земельных участков районными (городскими) комитетами по земельной реформе и земельным ресурсам, а в сельских населенных пунктах — руководителями исполнительных органов сельских (поселковых) Советов народных депутатов. При наличии планово-картографических материалов вместе со свидетельством должен был выдаваться чертеж, план (выкопировка с плана) землепользования с указанием границ земель, предоставляемых в собственность или пользование. Так как на начало 1992 года в законодательных актах о земельной реформе не содержалось четкого и недвусмысленного указания на характер долевой собственности, которая должна возникнуть у граждан после приватизации земли, то и формы свидетельства, утвержденные письмом Госкомзема от 13.01.1992, не могли служить эффективным инструментом закрепления новой аграрной политики. Такие свидетельства выдавались чаще всего сельскохозяйственным предприятиям. Они удостоверяли право постоянного (бессрочного) пользования землей под производственными объектами. Но в них вписывались и право аренды, и даже (с конца 1992 г.) сведения о земельных участках, предоставленных в общую долевую собственность (например, товарищество с ограниченной ответственностью «Красносельское»).

Еще одно свидетельство о праве собственности на землю, форма которого была утверждена постановлением Правительства РФ от 19.03.1992 № 177 «Об утверждении форм свидетельств о праве собственности на землю, договора аренды земель сельскохозяйственного назначения и договора временного пользования землей сельскохозяйственного назначения»[1], мало чем отличалось от предыдущего. Это свидетельство, задуманное как временный документ, действующий до выдачи соответствующего государственного акта,

[1] Утратило силу.

выдавалось райкомземами также на имя юридических лиц (сельскохозяйственным предприятиям) после утверждения проектов перераспределения земель.

Указанные свидетельства подтверждают право собственности граждан на земельные участки в границах населенных пунктов. Если речь идет о крестьянских (фермерских) хозяйствах, то свидетельства подтверждают отведение им для деятельности отдельных земельных участков. Большинство из них включает и графические данные — изображение конфигурации земельного участка. При этом схема не сопровождается указанием на координаты межевых знаков; отсутствуют указания смежеств на отдельных участках границы. Копии свидетельств включают в межевые планы в случае уточнения местоположения границ земельных участков. Как доказательства указанные свидетельства используются в делах:

- по искам об определении местоположения границ земельного участка;
- по искам о согласовании местоположения границ уточняемого земельного участка;
- по искам о признании права собственности на жилые дома;
- по искам о признании права собственности на земельные участки (как под индивидуальными жилыми строениями, так и крестьянских (фермерских) хозяйств).

Указом Президента РФ от 27.10.1993 № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»[1] утверждена форма свидетельства на право собственности на землю и порядка регистрации этих свидетельств государственными органами. Выдача каждого свидетельства сопровождалась регистрационной записью об этом в райкомземе, что послужило началом составления базы данных об изменениях в составе участников долевой собственности. Напомним, что впоследствии, после введения в действие Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, сотрудники районных отделов управлений Роснедвижимости (последним архивы были переданы райкомземами) даже некоторое время осуществляли государственную регистрацию прав при совершении сделок с земельными долями. Эти новые свидетельства не имели ничего общего ни с государственными актами по форме № 1

[1] Утратил силу.

и № 2, ни с формой свидетельств, которые были утверждены ранее. Согласно п. 3 названного указа это свидетельство является документом, удостоверяющим право собственности на земельный участок, и служит основанием при совершении сделок купли-продажи, залога, аренды, а также при осуществлении иных действий по владению, пользованию и распоряжению земельным участком в соответствии с действующим законодательством. Осуществление «иных действий по владению, пользованию и распоряжению земельным участком» означает в том числе возможность участвовать в общих собраниях участников долевой собственности. В 1994–1996 гг. подготовлено 11,3 миллиона свидетельств на земельные доли; выдано — 10,7 миллиона (92,2% от общего количества)[1]. В настоящее время свидетельство образца от 27.10.1993 удостоверяет право собственности на земельную долю наравне со свидетельством о государственной регистрации права.

С введением в действие Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество записи о возникновении, изменении и прекращении права вносятся в ЕГРП. Свидетельства о государственной регистрации права с указанием даты внесения сведений в ЕГРП и номера регистрационной записи с 1998 года заменили собой и государственные акты, и свидетельства образца 1992 года, и свидетельства на земельные доли образца 1993 года. При этом документы старого образца в настоящее время сохраняют, как мы уже указывали, свою юридическую силу.

Необходимо также подчеркнуть, что в 1998 году в течение некоторого времени в ряде субъектов РФ свидетельства о государственной регистрации права подписывались и выдавались руководителями райкомземов.

Пункт 2 ст. 26 ЗК РФ устанавливает, что договоры аренды земельного участка, субаренды земельного участка, безвозмездного срочного пользования земельным участком, заключенные на срок менее чем один год, не подлежат государственной регистрации, за исключением случаев, установленных федеральными законами. По сути, он является частью совокупности норм об аренде (гл. 34 ГК РФ), а также положений о государственной регистрации сделок (также

[1] См.: *Волков С.Н.* Землеустройство. Т. 8. Землеустройство в ходе земельной реформы (1991–2005 годы). М., 2007. С. 48.

п. 1 ст. 131 и ст. 164 ГК РФ). Согласно п. 2 ст. 609 ГК РФ договор аренды недвижимого имущества подлежит государственной регистрации, если иное не установлено законом. «Закон» в данном случае — это и есть правило п. 2 ст. 26 ЗК РФ. Что касается безвозмездного срочного пользования земельным участком, то положение об особенностях государственной регистрации этого вида права в п. 2 ст. 26 ЗК РФ сформулировано по аналогии с особенностями государственной регистрации права аренды, так как оба эти вида права не относятся к числу вещных.

Статья 27. Ограничения оборотоспособности земельных участков

1. Оборот земельных участков осуществляется в соответствии с гражданским законодательством и настоящим Кодексом.

2. Земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством.

Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

3. Содержание ограничений оборота земельных участков устанавливается настоящим Кодексом, федеральными законами.

4. Из оборота изъяты земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности следующими объектами:

1) государственными природными заповедниками и национальными парками (за исключением случаев, предусмотренных статьей 95 настоящего Кодекса);

2) зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы; *(в ред. Федеральных законов от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 07.03.2005 № 15-ФЗ)*

3) зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены военные суды;

4) объектами организаций федеральной службы безопасности;

5) объектами организаций органов государственной охраны; *(в ред. Федерального закона от 08.12.2011 № 424-ФЗ)*

6) объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ;

7) объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования;

8) объектами учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний; *(пп. 8 в ред. Федерального закона от 29.06.2004 № 58-ФЗ)*

9) воинскими и гражданскими захоронениями;

10) инженерно-техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями, возведенными в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации.

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

1) в пределах особо охраняемых природных территорий, не указанные в пункте 4 настоящей статьи;

2) из состава земель лесного фонда; *(пп. 2 в ред. Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ)*

3) в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности; *(пп. 3 в ред. Федерального закона от 03.06.2006 № 73-ФЗ)*

4) занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия;

5) предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд и не указанные в пункте 4 настоящей статьи;

6) не указанные в пункте 4 настоящей статьи в границах закрытых административно-территориальных образований;

7) предоставленные для нужд организаций транспорта, в том числе морских, речных портов, вокзалов, аэродромов и аэропортов, сооружений навигационного обеспечения воздушного движения и судоходства, терминалов и терминальных комплексов в зонах формирования международных транспортных коридоров;

8) предоставленные для нужд связи;

9) занятые объектами космической инфраструктуры;

10) расположенные под объектами гидротехнических сооружений;

11) предоставленные для производства ядовитых веществ, наркотических средств;

12) загрязненные опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергшиеся биогенному загрязнению, иные подвергшиеся деградации земли;

13) расположенные в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд; *(пп. 13 введен Федеральным законом от 10.05.2007 № 69-ФЗ)*

14) в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. *(пп. 14 введен Федеральным законом от 19.06.2007 № 102-ФЗ)*

6. Оборот земель сельскохозяйственного назначения регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Образование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения регулируется настоящим Кодексом и Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». *(в ред. Федерального закона от 22.07.2008 № 141-ФЗ)*

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

8. Запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования. *(п. 8 введен Федеральным законом от 03.06.2006 № 73-ФЗ, в ред. Федерального закона от 19.06.2007 № 102-ФЗ)*

Правовое значение комментируемой статьи заключается в том, что она очерчивает пределы оборота земельных участков, которые заданы принципами земельного права (учет значения земли как основы жизни и деятельности человека; приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства; приоритета охраны жизни и здоровья человека; приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий; сочетание интересов общества и законных интересов граждан — п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Причем нормы ст. 27 ЗК РФ представляют собой самостоятельные и законченные правила, несмотря даже на то, что в их структуре иногда содержатся отсылки к другим нормам

ЗК РФ или федеральным законам. Возможно, по этой причине применение комментируемой статьи судами не вызывает каких-либо затруднений, даже несмотря на то, что в ней не раскрывается понятие «ограничение в обороте (ограничение оборотоспособности)».

С точки зрения законодательной логики комментируемая статья подразделяется на шесть самостоятельных частей:

1) пункт 1 — общая норма об оборотоспособности земельных участков;

2) абзац 1 п. 2 и п. 4 — перечень видов земельных участков, изъятых из оборота;

3) абзац 2 п. 2 и п. 5 — перечень видов земельных участков, ограниченных в обороте;

4) пункт 3 — правило отсылочного характера;

5) пункты 6 и 7 устанавливают правила в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения. Причем правило п. 6 носит отсылочный характер как на другие правила ЗК РФ, так и на специальный закон. Пункт 7 устанавливает изъятие из правила п. 6 комментируемой статьи, прямо перечисляя либо виды разрешенного использования земельных участков, подпадающие под такое изъятие, либо объекты, находящиеся на земельных участках сельскохозяйственного назначения. Последний вопрос законодатель, к сожалению, не развил подробно ни в самом ЗК РФ, ни в специальных законах, хотя он раскрывается в ГрК РФ при регулировании изменения вида разрешенного использования земельного участка в двух случаях: при включении земельных участков в границы населенного пункта или при исключении его из таких границ;

6) пункт 8 с точки зрения логики — заключительная часть комментируемой статьи, представляет собой императивную норму, которая связана, с одной стороны, с оборотоспособностью земельных участков, а с другой стороны, с их приватизацией. Этот пункт связан как с ВК РФ, так и с положениями ЗК РФ о «границах территорий общего пользования». Хотя, если быть последовательным, подчеркнем: специально «о границах» указанных территорий (об их установлении) в ЗК РФ ничего не говорится, как и в целом об особенностях определения границ земельных участков. Этот вопрос регулируется Федеральным законом № 221-ФЗ, подзаконными актами, а также разъясняется письмами Минэкономразвития России.

При применении комментируемой статьи необходимо также обратить внимание на широкое использование понятия «ограничение в обороте». В п. 1 ст. 27 ЗК РФ оно используется в общем смысле, охватывая и случаи изъятия, и случаи ограничения оборота. Причем в п. 2 комментируемой статьи граница между изъятием и ограничением оборота проходит по линии предоставления или непредоставления земельных участков в частную собственность. Однако исчерпывается ли только этим ограничение оборотоспособности земельных участков? С целью выяснения объема указанных понятий необходимо обратиться к положениям гражданского и земельного законодательства. При этом следует обратить внимание на то, что п. 1 комментируемой статьи в отношении оборота земельных участков на первое место ставит правила гражданского законодательства. Объясняется это тем обстоятельством, что понятие «оборот» является элементом прежде всего цивилистических конструкций.

В комментируемой статье (включая название) используются такие понятия, как «оборотоспособность», «оборот земельных участков», «ограничение в обороте (ограничение оборотоспособности)» и «изъятие из оборота».

Оборотоспособность земельных участков представляет собой возможность определять юридическую судьбу земельного участка его собственником в пределах, установленных законом, т.е. распоряжаться им (см. разд. I Обзора практики рассмотрения судами Челябинской области дел, связанных с применением законодательства о земле за 2010 — 2011 гг., утвержденный постановлением Президиума Челябинского областного суда от 23.11.2011).

Так, согласно п. 1 ст. 129 ГК РФ объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не ограничены в обороте.

Законом или в установленном законом порядке могут быть введены ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав, в частности, могут быть предусмотрены виды объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо совершение сделок с которыми допускается по специальному разрешению (п. 2 ст. 129 ГК РФ).

Земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах (п. 3 ст. 129 ГК РФ).

Пункт 1 ст. 260 ГК РФ предусматривает право собственника совершать одно- и двусторонние сделки в отношении земельных участков, если они не исключены или не ограничены в обороте. Пункт 2 этой статьи говорит о землях сельскохозяйственного и иного целевого назначения, использование которых для других целей не допускается или ограничивается. Пользование земельным участком, отнесенным к таким землям, может осуществляться в пределах, определяемых его целевым назначением.

Гражданский кодекс РФ, описывая оборот, включает в его содержание таким образом:

- отчуждение;
- переход вещи от одного лица к другому;
- совершение сделок (в отдельных случаях — по специальному разрешению) с вещью;
- возможность принадлежности вещи только определенным участникам оборота;
- запрет или ограничение использования не по целевому назначению.

Соответственно, ограничение оборота с цивилистической точки зрения представлено, по меньшей мере, тремя группами. Во-первых, запретом на совершение определенных юридических действий в отношении вещи. Во-вторых, ограничениями на совершение определенных действий с вещью. В-третьих, принадлежностью определенной вещи только указанным в законе субъектам правоотношений.

С точки зрения предложенной классификации абз. 1 п. 2, п. 4 и п. 8 ст. 27 ЗК РФ (ограничение как изъятие из оборота, запрет приватизации, но не запрет хозяйственного использования) перечисляют объекты, которые относятся к первой группе ограничений, а абз. 2 п. 2 и ст. 5 ст. 27 ЗК РФ (ограничения в обороте, не связанные с изъятием из оборота) — земельные участки — ко второй и третьей группам.

Согласно п. 3 комментируемой статьи содержание ограничений оборота земельных участков устанавливается ЗК РФ и федеральными законами. Однако конкретный перечень этих ограничений не выходит за рамки классификации, которая предложена нами с учетом положений ГК РФ. В качестве примера обратимся к землям особо охраняемых территорий и объектов, а затем — к землям сельскохозяйственного назначения. Это позволит выявить общее и частное в составе ограничений различных категорий земель, а также проверить на непротиворечивость существующую классификацию ограничений оборотоспособности земельных участков.

К землям особо охраняемых территорий в соответствии с п. 2 ст. 94 ЗК РФ относятся земли:

1) особо охраняемых природных территорий;
2) природоохранного назначения;
3) рекреационного назначения;
4) историко-культурного назначения;
5) особо ценные земли.

К землям особо охраняемых природных территорий п. 1 ст. 95 ЗК РФ относит земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов.

С точки зрения ограничения оборота, во-первых, запрет на приватизацию (т.е. запрет на совершение определенных юридических действий) установлен п. 8 ст. 28 Федерального закона № 178-ФЗ и п. 5 ст. 58 Закона об охране окружающей среды: земельные участки в составе земель особо охраняемых природных территорий отчуждению не подлежат.

Суды признают незаконными сделки купли-продажи земельных участков, продавцами в которых выступают публичные образования.

Так, например, в 2013 году судом признан недействительным (ничтожным) договор купли-продажи от 13.01.2010 земельного участка 18 955 кв. м с кадастровым номером 69:24:0094701:10, заключенный Комитетом по управлению имуществом муниципального образования «Осташковский район» и ООО «Научно-производственное предприятие „Прогресс-1“», в связи с тем, что спорный земельный участок включен в границы округа горно-санитарной охраны курорта местного значения «Селигер». Причем земельный участок находился в населенном пункте — деревне Гуща Ботовского сельского поселения.

См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 28.01.2013 № А66-19006/2011.

Аналогичную позицию суд занял по заявлению о признании незаконным отказа со стороны Комитета по управлению городским имуществом г. Санкт-Петербург предоставить в собственность земельные участки в границах комплексного заказника регионального значения «Гладышевский» в г. Санкт-Петербург и Ленинградской области. Суд привел в своем постановлении следующую позицию: земли, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъекта РФ и муниципальной собственности, на которых в установленном порядке уполномоченным органом путем принятия нормативного акта образованы государственные природные заказники, являются землями особо охраняемых природных территорий и отчуждению в частную собственность не подлежат.

См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 27.12.2012 № А56-72146/2011.

Ранее по другому делу в отношении земельного участка в границах комплексного заказника регионального значения «Гладышевский» приведенная правовая позиция была сформулирована Президиумом ВАС РФ от 09.10.2012 № 5366/12.

В то же самое время по смыслу п. 2 ст. 27 Закона об особо охраняемых природных территориях земельные участки, на которых находятся памятники природы, могут находиться в собственности, владении и пользовании любых лиц, но при этом принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы. Однако право на такие участки возникает, как правило, еще до принятия решений о создании указанных природных территорий.

В апелляционном определении Санкт-Петербургского городского суда от 28.11.2013 № 33-17192/13 указано, что возможность нахождения в границах заказника земельного участка, находящегося в частной собственности, относится к случаям, когда такое право частной собственности было зарегистрировано гражданином до формирования заказника, а не после, как имеет место быть в рассматриваемом случае, т.е. речь идет о формировании заказника без изъятия земельных участков у лиц, в чьей собственности или законном владении они находятся.

Во-вторых, что касается ограничений на совершение определенных юридических действий, то так как национальные парки имеют исключительное право приобретения земельных участков в границах государственных заповедников и национальных парков, соответственно, собственники могут продать свои участки только одному-единственному субъекту правоотношений, который прямо указан в законе.

В-третьих, говоря о принадлежности определенной вещи только указанным в законе субъектам правоотношений, отметим, что земли и земельные участки государственных заповедников, национальных парков находятся только в федеральной собственности (п. 6 ст. 95 ЗК РФ). Оговорка в этом же пункте ст. 95 ЗК РФ о том, что допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное (вредное) воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков, не противоречит положению об исключительном праве РФ на указанные объекты.

Наконец, в-четвертых, завершая обзор ограничения оборотоспособности земельных участков в границах особо охраняемых природных территорий федерального значения, необходимо обратить внимание на запрет:

1) предоставления садоводческих и дачных участков;

2) строительства автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительства и эксплуатации промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешенной на особо охраняемых природных территориях деятельностью в соответствии с федеральными законами;

3) движения и стоянки механических транспортных средств, не связанных с функционированием особо охраняемых природных территорий, прогон скота вне автомобильных дорог;

4) иных видов деятельности, которые запрещены федеральными законами (п. 7 ст. 95 ЗК РФ).

Однако на специально выделенных земельных участках частичного хозяйственного использования в составе земель особо охраняемых природных территорий (на территории государственного природного заповедника) допускается ограничение хозяйственной и рекреационной деятельности в соответствии с установленным для них особым правовым режимом (абз. 2 п. 3 ст. 95 ЗК РФ). Земельные участки в границах охранных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются и используются ими с соблюдением установ-

ленного для этих земельных участков особого правового режима (п. 4 ст. 95 ЗК РФ). Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, которые расположены в границах государственных природных заказников, обязаны соблюдать установленный в государственных природных заказниках режим особой охраны и несут за его нарушение административную, уголовную и иную установленную законом ответственность (п. 5 ст. 24 Закона об особо охраняемых природных территориях).

Несмотря на особый правовой режим особо охраняемых природных территорий, в национальных парках выделяются зоны традиционного экстенсивного природопользования, которые предназначены для обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов РФ и в границах которых допускается осуществление традиционной хозяйственной деятельности и связанных с ней видов неистощительного природопользования, а на территориях государственных природных заказников, где проживают малочисленные этнические общности, допускается использование природных ресурсов в формах, обеспечивающих защиту исконной среды обитания указанных этнических общностей и сохранение традиционного образа их жизни (пп. «е» п. 1 ст. 15, п. 4 ст. 24 Закона об особо охраняемых природных территориях). И в том, и другом случаях фактически осуществляется хозяйственное использование земельных участков в рамках традиционного образа жизни малочисленных народов. Напомним, что в Российской Федерации проживает 34 коренных малочисленных народа, для которых земля и другие природные биологические ресурсы были и остаются решающим источником жизнеобеспечения и сохранения их как этнических общностей. Подавляющее их большинство живет на северных территориях Российской Федерации (около 60% ее площади), границы которых простираются с запада на восток от Кольского полуострова до Чукотки более чем на 6400 км и с севера на юг от островов Северного Ледовитого океана до отдельных северных районов Республики Бурятия, Хабаровского края, Читинской и Амурской областей более чем на 2700 км[1]. С учетом приведенных данных априори ясно, что зоны экстенсивного земле- и природопользования в национальных парках и на территориях государственных природных заказников также значительны по площади.

[1] См.: *Емельянова Т.А.* Рациональное использование и охрана земель северных территорий Российской Федерации (экономика и организация): автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2006. С. 10.

В пп. 4 п. 5 комментируемой статьи ограничения в обороте установлены также в отношении земельных участков, которые заняты объектами культурного наследия. Специальный подзаконный акт регулирует режим землепользования в их границах. Это Положение о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 26.04.2008 № 315.

Ограничения в обороте в пп. 10 п. 5 ст. 27 ЗК РФ предусмотрены в отношении земельных участков, которые расположены под объектами гидротехнических сооружений. Правовой режим охранных зон установлен постановлением Правительства РФ от 06.09.2012 № 884 «Об установлении охранных зон для гидроэнергетических объектов».

Обратимся теперь к категории земель сельскохозяйственного назначения, к особенностям оборота которых отсылают п. 6 и 7 комментируемой статьи. Согласно правилу п. 6 ст. 27 ЗК РФ оборот земель сельскохозяйственного назначения регулируется Федеральным законом № 101-ФЗ. Обращение к последнему с точки зрения конкретного перечня этих ограничений дает следующие результаты. Во-первых, если говорить о запрете на совершение определенных действий в отношении земель сельскохозяйственного назначения, то в соответствии с абз. 2 п. 4 ст. 1 Федерального закона № 101-ФЗ приватизации не подлежат находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера и отгонными пастбищами.

Во-вторых, если мы обратимся к ограничениям на совершение определенных действий с земельными участками, то это двухступенчатая продажа, которая реализуется через:

- преимущественное право субъекта РФ или в случаях, установленных законом субъекта РФ, муниципального образования, на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов (пп. 3 п. 3 ст. 1 Федерального закона № 101-ФЗ);
- преимущественное право других участников долевой собственности на земельный участок, находящийся в долевой собственности, либо использующих этот земельный участок

сельскохозяйственной организации или гражданина — члена крестьянского (фермерского) хозяйства на покупку доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения при возмездном отчуждении такой доли участником долевой собственности (пп. 4 п. 3 ст. 1; абз. 2 п. 1 ст. 12 Федерального закона № 101-ФЗ);

- ограничение свободного распоряжения земельной долей случаями, которые установлены абз. 2 п. 1 ст. 12 Федерального закона № 101-ФЗ.

В-третьих, земельный участок или земельная доля в праве общей долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения могут принадлежать только указанным в Федеральном законе № 101-ФЗ субъектам правоотношений, включая публичные образования. Как следствие, ст. 5 Федерального закона № 101-ФЗ предусматривает обязанность отчуждения земельных участков или земельных долей:

- иностранными гражданами, иностранными юридическими лицами, лицами без гражданства, а также юридическими лицами, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50%;
- гражданином РФ и (или) одним юридическим лицом (учредителями и участниками которого являются граждане РФ или другие юридические лица, созданные гражданами РФ), если максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района, превышает 10% общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков.

Наконец, в-четвертых, запрет или ограничения в процессе использования земельных участков сельскохозяйственного назначения, что связано принципом целевого использования земельных участков (пп. 1 п. 3 ст. 1 Федерального закона № 101-ФЗ), заключается в нераспространении положений Федерального закона № 101-ФЗ на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного хозяйства и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на

земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями. Оборот указанных земельных участков регулируется ЗК РФ (абз. 2 п. 1 ст. 1 Федерального закона № 101-ФЗ; п. 7 ст. 27 ЗК РФ).

Предложенная классификация видов ограничения оборота земельных участков, на наш взгляд, может быть успешно использована в процессе применения прежде всего п. 5, 6 и 7 комментируемой статьи, а также ее п. 4 и 8, если возникает вопрос о запретах или ограничениях в процессе использования (хозяйственного использования) конкретных земельных участков.

Включение законодателем в п. 5 ст. 27 ЗК РФ, которая регулирует ограничение в обороте земельных участков, зон санитарной охраны, не являющихся земельными участками в строгом смысле слова, требует отдельных пояснений. В соответствии с пп. 14 п. 5 ст. 27 ЗК РФ земельные участки, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, являются ограниченными в обороте и не подлежат передаче в частную собственность.

В соответствии с п. 2.3.2.4 санитарных правил и норм «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения СанПиН 2.1.4.1110-02», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 14.03.2002 № 10, боковые границы второго пояса зон санитарной охраны должны быть расположены на расстоянии не менее 500 м от уреза воды при летне-осенней межени при равнинном рельефе местности; при гористом рельефе местности — до вершины первого склона, обращенного в сторону источника водоснабжения, но не менее 750 м при пологом склоне и не менее 1000 м — при крутом.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» проекты округов и зон санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения и в лечебных целях, утверждаются органами исполнительной власти субъектов РФ при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам.

Основная проблема, на наш взгляд, связана как раз с местоположением границ округов и зон санитарной охраны водных объектов и проектами красных линий. Вопрос о границах возникает в случае возникновения споров граждан и юридических лиц с публичными образованиями, когда происходит обращение с заявлениями о при-

ватизации земельных участков, которые им были предоставлены ранее на праве аренды. К сожалению, подходы федеральных и арбитражных судов по вопросу о том, что считать установлением границ охранных зон, расходятся. Приведем примеры таких подходов.

В 2009 году Президиум Верховного Суда РФ рассматривал гражданское дело по иску М. о признании незаконными решения постоянно действующей комиссии по размещению объектов на территории Мытищинского муниципального района при администрации Мытищинского муниципального района в части п. 30 от 13.02.2007, п. 45 от 27.03.2007, ответов на обращения от 20.06.2008 № 4340, от 14.07.2008 № 4971, признать право на выкуп земельного участка площадью 200 кв. м с кадастровым номером 50:12:0070216:0042 в д. Ульянково Мытищинского муниципального района Московской области по цене, равной 10-кратному размеру ставки земельного налога на единицу площади земельного участка, и обязать ответчика в течение двух месяцев заключить с ней договор купли-продажи указанного земельного участка. Спорный участок, по утверждению администрации, находится во втором санитарном поясе зоны охраны источников питьевого водоснабжения г. Москвы.

Из содержащегося в материалах дела сообщения территориального отдела по Мытищинскому району Управления Роснедвижимости по Московской области от 05.11.2008 усматривается, что сведения о земельном участке, расположенном по адресу: д. Ульянково, д. 2«а» (у сосен), в государственном кадастре недвижимости отсутствуют, а согласно имеющейся в деле выписке из ЕГРП от 23.04.2008 следует, что земельный участок размером 400 кв. м, принадлежащий на праве собственности истице, находится в черте населенного пункта д. Ульянково. Данный участок относится к категории «земли поселений», является смежным участком с участком размером 200 кв. м, находящимся в аренде у истицы, который она просила суд выкупить у ответчика. Каких-либо ограничений прав на землю, предусмотренных ст. 56 ЗК РФ, установленных органами местного самоуправления, для указанного участка не зарегистрировано, в том числе данный земельный участок не является ограниченным в гражданском обороте. Этому доказательству, подтверждающему доводы истицы, суд в нарушение ст. 198 ГПК РФ вообще не дал никакой оценки и не указал доводы, по которым его отверг.

Как усматривается из материалов дела и доводов надзорной жалобы, представленный ответчиком в качестве доказательства

обоснованности возражений против иска картографический материал за подписью начальника Управления архитектуры и градостроительства администрации Мытищинского муниципального района Московской области Б. не может быть признан надлежащим доказательством по рассмотренному делу, поскольку не позволяет точно установить удаленность земельного участка М. от уреза воды при летне-осенней межени Клязьминского водохранилища.

См.: Определение Верховного Суда РФ от 20.10.2009 № 4-В09-33.

Противоположный подход представлен в двух актах арбитражных судов.

Между ООО «Надежда-1» и администрацией Мытищинского муниципального района Московской области заключен договор аренды земли от 10.08.2000 № 2715 сроком на 49 лет в отношении земельного участка площадью 6910 кв. м, с кадастровым номером 50:12:0080202:128, расположенного по адресу: Московская область, Мытищинский район, д. Грибки, для торговой деятельности. На арендованном земельном участке расположены здание склада и коровник, принадлежащие на праве собственности. В 2011 году общество обратилось в администрацию с заявлением о передаче в собственность указанного земельного участка. Администрация письмом от 27.10.2011 № 9143 отказала в предоставлении в собственность указанного земельного участка, мотивируя свой отказ тем, что данный земельный участок расположен в границах второго пояса зоны санитарной охраны источника питьевого водоснабжения г. Москвы.

Решением от 11.03.2012 Арбитражного суда Московской области и постановлением ФАС Московского округа от 22.04.2013 № А41-43082/11 истцу отказали в удовлетворении заявления о признании неправомерным отказа в передаче в собственность земельного участка, арендуемого на основании договора долгосрочной аренды.

Определением ВАС РФ от 08.08.2013 № ВАС-9786/13 ООО «Надежда-1» отказано в передаче дела № А41-43082/11 в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора.

В соответствии с п. 2.3 Санитарно-эпидемиологических правил СП 2.1.4.2625-10 зона санитарной охраны гидроузла состоит из первого пояса (строгого режима) и второго пояса (ограничений). Первый и второй пояса зоны санитарной охраны организуются

в том числе для прибрежной полосы Клязьминского водохранилища.

То обстоятельство, что спорный земельный участок находится в границах второго пояса (ограничений) зоны санитарной охраны (Клязьминского водохранилища), территория которого относится к зоне ограниченного хозяйственного и градостроительного освоения и предусматривает защиту источника водоснабжения от микробного и химического загрязнения, подтверждается представленной администрацией служебной запиской от начальника Управления архитектуры и градостроительства администрации.

Проект установления красных линий границ зон санитарной охраны источников водоснабжения г. Москвы утвержден решением исполнительных комитетов Московского городского и областного Советов народных депутатов от 17.04.1980 № 500-1143.

Как указали суды, проект по санитарно-эпидемиологическим правилам в настоящее время не разработан, однако в силу п. 1.17 санитарных правил и норм СанПиН 2.1.4.1110-02 отсутствие утвержденного проекта зон санитарной охраны не является основанием для освобождения владельцев водопровода, владельцев объектов, расположенных в границах зон санитарной охраны, организаций, индивидуальных предпринимателей, а также граждан от выполнения требований, предъявляемых санитарными правилами и нормами. Таким образом, само по себе отсутствие утвержденного проекта зон санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения не может свидетельствовать о том, что на земельные участки, попадающие в указанные зоны в соответствии с требованиями СанПиН, не распространяются ограничения, установленные законом.

Суды (включая ВАС РФ) проигнорировали, по сути, содержание акта обследования от 15.12.2011 № 1090/ВБ, составленный ГУ «Мособлводхоз» (о том, что спорный земельный участок не входит в зону санитарной охраны), а также порочность как доказательства фрагмента топографической основы (материалов топографической съемки 80-х гг. XX в.), на который ссылалась администрация и который не позволял точно установить удаленность арендуемого земельного участка от уреза воды при летне-осенней межени Клязьминского водохранилища.

См.: Определение ВАС РФ от 08.08 2013 № ВАС-9786/13.

Так как в настоящее время отсутствует единообразие в понимании вопроса о действительном местоположении границ зон санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения, а также как именно они должны закрепляться, то решение каждый раз будет зависеть от характера доказательственной базы и усмотрения судьи.

Статья 28. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности

1. Земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду, а также предоставляются юридическим лицам в постоянное (бессрочное) пользование в случаях, предусмотренных пунктом 1 статьи 20 настоящего Кодекса, и гражданам и юридическим лицам в безвозмездное срочное пользование в случаях, предусмотренных пунктом 1 статьи 24 настоящего Кодекса.

2. Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату. Предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Граждане, имеющие трех и более детей, имеют право приобрести бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в случаях и в порядке, которые установлены законами субъектов Российской Федерации. *(абзац введен Федеральным законом от 14.06.2011 № 138-ФЗ)*

3. Утратил силу с 1 сентября 2006 года. — *Федеральный закон от 30.06.2006 № 93-ФЗ.*

4. Не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением случаев: *(в ред. Федерального закона от 10.05.2007 № 69-ФЗ)*

изъятия земельных участков из оборота;

установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков;

резервирования земель для государственных или муниципальных нужд. *(в ред. Федерального закона от 10.05.2007 № 69-ФЗ)*

Не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, ограниченных в обороте и находящихся в государственной или муниципальной собственности, если федеральным законом разрешено предоставлять их в собственность граждан и юридических лиц.

5. Иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам в соответствии с настоящей статьей земельные участки предоставляются в собственность только за плату, размер которой устанавливается настоящим Кодексом.

Комментируемая статья предваряет описание порядка предоставления земельных участков (ст. 30, 30.1, 30.2, 31, 32, 34 ЗК РФ), которая в гл. V ЗК РФ следует за статьями вводного, если можно так сказать, характера (ст. 25–27, 29, 33 ЗК РФ). Статья 28 ЗК РФ со следующей за ней ст. 29 ЗК РФ объединена, по сути, общим объектом — земельными участками, право собственности на которые не разграничено.

Применяя нормы ст. 28 ЗК РФ, необходимо учитывать то обстоятельство, что возможность распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не поставлена в зависимость от наличия государственной регистрации права (см. постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.11.2013 № А56-8989/2013).

Пункт 1 ст. 28 ЗК РФ перечисляет виды прав на предоставляемые земельные участки. Принцип платности закреплен в п. 2 и в п. 5 вместе с оговоркой об исключениях, которая имеет отсылочный характер. Одно из таких исключений приведено в абз. 2 п. 2. Пункт 4 также является нормой-принципом и сопровождается оговоркой.

Правило второго предложения абз. 1 п. 2 комментируемой статьи предусматривает предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц бесплатно в случаях, предусмотренных ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Необходимо разграничивать **переоформление** и **предоставление** прав на земельный участок. Анализ п. 9.1 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ позволяет говорить, по сути, о типологической близости переоформления прав на земельный участок и регистрации такого права собственности на земельный участок. Рассматривая отношения предоставления прав на него, нет оснований для противопоставления им именно двух групп отношений: переоформления (абз. 1, 2 п. 9.1 ст. 3) и перерегистрации (абз. 3 п. 9.1 ст. 3): в обоих случаях возникают отношения по переоформлению прав на земельные участки. Более правильно использовать термин переоформление (оформление), поскольку как в первом, так и во втором случаях допускается не только изменение существующего (если можно выразиться — очевидного) права (постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения) на право собственности, но и оформление ранее предоставленного («неочевидного») права[1].

Пункт 4 комментируемой статьи предусматривает запрет на предоставление в собственность земельных участков изъятых из оборота, закрытый перечень которых приводится в п. 4 ст. 27 ЗК РФ. В этом пункте также предусматривается отказ в предоставлении в собственность земельных участков в случае установленного законом запрета на приватизацию земельных участков. В соответствии с п. 12 ст. 85 ЗК РФ земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации. Запрет на отчуждение земельных участков в составе земель общего пользования также установлен в п. 8 ст. 28 Федерального закона № 178-ФЗ.

Предусмотренный в п. 4 комментируемой статьи отказ на предоставление в собственность земельных участков в составе земель, которые резервируются для государственных или муниципальных нужд, отсылает нас к ст. 70.1 ЗК РФ, в п. 1 которой к таким случаям относятся: размещение объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, объектов обороны и безопасности, создание особо охраняемых природных территорий, строительство водохранилищ и иных искусственных водных объектов, объектов инфраструктуры особой экономической зоны, предусмотренных планом обустройства и соответствующего материально-технического оснащения особой экономической зоны и прилегающей к ней территории.

Правило п. 5 ст. 28 ЗК РФ формулирует принцип возмездного приобретения в собственность иностранными физическими и юри-

[1] См.: *Болтанова Е.С.* Указ. соч. С. 212–214.

дическим лицами земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Соответственно, в силу принципов свободы договора и диспозитивности в осуществлении субъективных гражданских прав земельные участки, находящиеся в собственности частных лиц, могут отчуждаться ими свободно, в том числе на безвозмездной основе, если федеральным законом не предусмотрено иное. Однако если земельные участки находятся на приграничных или иных установленных особо территориях Российской Федерации, иностранные физические и юридические лица — собственники расположенных на них зданий, строений, сооружений, имеют лишь преимущественное право аренды таких земельных участков[1]. Иностранцам запрещается приобретать земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения в границах морских портов, расположенные в закрытых административно-территориальных образованиях и особых экономических зонах[2].

Статья 29. Исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие предоставление земельных участков

Предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции в соответствии со статьями 9, 10 и 11 настоящего Кодекса.

Правило ст. 29 ЗК РФ представляет собой, во-первых, отсылку к ст. 9, 10 и 11 ЗК РФ по вопросу о компетенции публичных субъектов по предоставлению на том или ином праве земельных участков. Во-вторых, правило ст. 29 ЗК РФ входит в состав, наверное, самого крупного отраслевого комплекса норм, который регулирует отношения по распоряжению земельными участками (а не «землями», как

[1] См.: *Бобряшова М.А.* Права на земельные участки иностранных физических и юридических лиц в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 24.

[2] См.: *Селифонова С.Ю.* Правовое регулирование земельных отношений с участием иностранных лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 10.

неправильно указывают некоторые исследователи[1]), право государственной собственности на которые не разграничено. Это предоставление земельных участков для строительства (ст. 30, 30.1, 30.2, 31, 32 ЗК РФ) и для целей, не связанных со строительством (ст. 34 ЗК РФ); приватизация земельных участков под зданиями, строениями, сооружениями (ст. 36 ЗК РФ); проведение торгов (конкурсов, аукционов), предметом которых является продажа земельных участков в собственность или предоставление в аренду (ст. 38 ЗК РФ), для жилищного строительства (ст. 38.1 ЗК РФ) и комплексного освоения в целях жилищного строительства (ст. 38.2 ЗК РФ). Наконец, ст. 29 ЗК РФ напрямую связана с порядком предоставления гражданам или организациям земель сельскохозяйственного назначения в собственность или в аренду (ст. 80, 81 и 82 ЗК РФ, а также ст. 10 Федерального закона 101-ФЗ, Закон о крестьянском (фермерском) хозяйстве, Закон о личном подсобном хозяйстве, Федеральный закон № 66-ФЗ).

Обращаясь к ст. 29 ЗК РФ, нельзя не учитывать и положения Закона о введении в действие ЗК РФ. В соответствии с п. 10 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ до разграничения государственной собственности на землю распоряжение указанными землями осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов. В поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов РФ, распоряжение осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов РФ не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в субъектах РФ — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге — осуществляется органами исполнительной власти указанных субъектов РФ, если их законами не установлено, что данные полномочия осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения. Изложенные правила применяются, только если иное не предусмотрено законо-

[1] См.: *Комментарий* к Земельному кодексу Российской Федерации / отв. ред. С.А. Боголюбов. 8-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 158.

дательством РФ об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

Отдельные правила о распределении полномочий по распоряжению земельными участками, на которых расположены здания, строения, сооружения, законодатель включил также в Федеральный закон № 178-ФЗ.

Статья 30. Порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности

1. Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию:

1) без предварительного согласования мест размещения объектов;

2) с предварительным согласованием мест размещения объектов.

1.1. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать перечень случаев, когда предоставление находящихся в собственности субъектов Российской Федерации земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которыми в соответствии с земельным законодательством они вправе распоряжаться, осуществляется исключительно на торгах. *(п. 1.1 введен Федеральным законом от 27.12.2009 № 365-ФЗ)*

1.2. Органы местного самоуправления вправе устанавливать перечень случаев, когда предоставление находящихся в муниципальной собственности земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которыми в соответствии с земельным законодательством они имеют право распоряжаться, осуществляется исключительно на торгах. *(п. 1.2 введен Федеральным законом от 27.12.2009 № 365-ФЗ)*

2. Предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах) в соответствии со статьей 38 настоящего Кодекса, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2.1 настоящей статьи. *(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)*

2.1. Земельный участок, находящийся в муниципальной собственности, или земельный участок, государственная собственность на который не разграничена и который не предоставлен в пользование и (или) во владение гражданам или юридическим лицам, предоставляется для строительства в границах застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, без проведения торгов лицу, с которым в установленном законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности порядке заключен договор о развитии застроенной территории. Указанный земельный участок по выбору лица, с которым заключен договор о развитии застроенной территории, предоставляется бесплатно в собственность или в аренду. Размер арендной платы за указанный земельный участок определяется в размере земельного налога, установленного законодательством Российской Федерации за соответствующий земельный участок.

Орган местного самоуправления или в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законом, исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, после утверждения документации по планировке застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, на основании заявления о предоставлении земельного участка, указанного в абзаце первом настоящего пункта, лица, заключившего с органом местного самоуправления договор о развитии застроенной территории, определяет технические условия подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения, плату за подключение (технологическое присоединение) и принимает решение о предоставлении указанного земельного участка. *(в ред. Федерального закона от 30.12.2012 № 318-ФЗ)*

Решение о предоставлении земельного участка, указанное в абзаце втором настоящего пункта, является основанием установления в соответствии с заявлением лица, заключившего с органом местного самоуправления договор о развитии застроенной территории, и за его счет границ такого земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета. *(п. 2.1 введен Федеральным законом от 18.12.2006 № 232-ФЗ)*

2.2. Предоставление пользователю недр земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами, из земель, находящихся в государственной или му-

ниципальной собственности, в аренду осуществляется без проведения торгов (конкурсов, аукционов). Порядок расчета размера арендной платы за указанные земельные участки определяется Правительством Российской Федерации. *(п. 2.2 введен Федеральным законом от 30.12.2008 № 311-ФЗ)*

2.3. Предоставление Государственной компании «Российские автомобильные дороги» в аренду земельных участков, необходимых для осуществления ее деятельности, из земель, которые находятся в федеральной собственности или государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется без проведения торгов (конкурсов, аукционов) и без предварительного согласования мест размещения объектов. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства, принимает решение о предоставлении таких земельных участков Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и заключает с указанной Государственной компанией договор аренды таких земельных участков. Порядок расчета размера арендной платы за такие земельные участки устанавливается в соответствии с Федеральным законом «О Государственной компании „Российские автомобильные дороги“ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». *(п. 2.3 введен Федеральным законом от 17.07.2009 № 145-ФЗ)*

3. Предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется в аренду, а лицам, указанным в пункте 1 статьи 20 настоящего Кодекса, — в постоянное (бессрочное) пользование, религиозным организациям для строительства зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения — в безвозмездное срочное пользование на срок строительства этих зданий, строений, сооружений. *(п. 3 в ред. Федерального закона от 03.10.2004 № 123-ФЗ)*

4. Предоставление земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта осуществляется в следующем порядке:

1) проведение работ по формированию земельного участка:

выполнение в отношении земельного участка в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее — Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости»), работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о таком земельном участке (далее — кадастровые работы), осуществление государственного кадастрового учета такого земельного участка; *(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)*

определение разрешенного использования земельного участка;

определение технических условий подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за подключение (технологическое присоединение) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения (далее — плата за подключение (технологическое присоединение)); *(в ред. Федеральных законов от 29.12.2004 № 191-ФЗ, от 30.12.2012 № 318-ФЗ)*

принятие решения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);

публикация сообщения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или приеме заявлений о предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);

2) утратил силу. *— Федеральный закон от 13.05.2008 № 66-ФЗ;*

3) проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды земельного участка или предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка. Передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка;

4) подписание протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) или подписание договора аренды земельного участка в результате предоставления земельного участка без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

5. Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта осуществляется в следующем порядке:

1) выбор земельного участка и принятие в порядке, установленном статьей 31 настоящего Кодекса, решения о предварительном согласовании места размещения объекта;

2) выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ, осуществление его государственного кадастрового учета; *(пп. 2 в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)*

3) утратил силу. *— Федеральный закон от 13.05.2008 № 66-ФЗ;*

4) принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства в соответствии с правилами, установленными статьей 32 настоящего Кодекса.

6. В случае, если земельный участок сформирован, но не закреплен за гражданином или юридическим лицом, его предоставление для строительства осуществляется в соответствии с подпунктами 3 и 4 пункта 4 настоящей статьи, если иной порядок не установлен настоящим Кодексом. *(в ред. Федерального закона от 30.10.2007 № 240-ФЗ)*

7. Решение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных статьей 29 настоящего Кодекса, о предоставлении земельного участка для строительства или протокол о результатах торгов (конкурсов, аукционов) является основанием:

1) государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования при предоставлении земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование;

2) заключения договора купли-продажи и государственной регистрации права собственности покупателя на земельный участок при предоставлении земельного участка в собственность;

3) заключения договора аренды земельного участка и государственной регистрации данного договора при передаче земельного участка в аренду.

8. Решение или выписка из него о предоставлении земельного участка для строительства либо об отказе в его предоставлении выдается заявителю в семидневный срок со дня его принятия.

9. Решение об отказе в предоставлении земельного участка для строительства может быть обжаловано заявителем в суд.

10. В случае признания судом недействительным отказа в предоставлении земельного участка для строительства суд в своем решении обязывает исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, предоставить земельный участок с указанием срока и условий его предоставления.

11. Предварительное согласование места размещения объекта не проводится при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки

(зонированием территорий), а также в случае предоставления земельного участка для нужд сельскохозяйственного производства или земельных участков из состава земель лесного фонда либо гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства. *(в ред. Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ)*

12. Иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам земельные участки для строительства могут предоставляться в порядке, установленном настоящей статьей, в соответствии с пунктом 2 статьи 5, пунктом 3 статьи 15, пунктом 1 статьи 22 и пунктами 4 и 5 статьи 28 настоящего Кодекса.

13. Акционерному обществу, сто процентов акций которого принадлежит Российской Федерации, управляющей компании, в случае привлечения их в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об особых экономических зонах, для выполнения функций по созданию за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета объектов недвижимости в границах особой экономической зоны и на прилегающей к ней территории и по управлению этими и ранее созданными объектами или резиденту особой экономической зоны земельные участки предоставляются без проведения торгов и предварительного согласования мест размещения таких объектов на основании заявлений в соответствии с законодательством Российской Федерации об особых экономических зонах. *(п. 13 в ред. Федерального закона от 30.10.2007 № 240-ФЗ)*

14. Земельный участок в границах особой экономической зоны или на прилегающей к ней территории предоставляется для строительства объектов инфраструктуры этой зоны без проведения торгов (конкурсов, аукционов) и предварительного согласования мест размещения таких объектов лицу, с которым уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти заключено соглашение о взаимодействии в сфере развития инфраструктуры особой экономической зоны, в аренду на основании заявления о предоставлении земельного участка. Примерная форма соглашения о взаимодействии в сфере развития инфраструктуры особой экономической зоны утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. *(п. 14 введен Федеральным законом от 25.12.2009 № 340-ФЗ)*

15. Земельный участок, предоставленный гражданину или юридическому лицу на праве собственности, может передаваться по соглашению с исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, предусмотренными статьей 29 настоящего Кодекса, в государственную или муниципальную собственность в случае, если такой земельный участок:

1) занят объектами социально-культурного, коммунально-бытового назначения, объектами инженерной, транспортной инфраструктур;

2) предназначен в соответствии с документацией по планировке территории для размещения объектов, предусмотренных подпунктом 1 настоящего пункта. *(п. 15 введен Федеральным законом от 05.04.2011 № 56-ФЗ)*

16. Соглашение, указанное в пункте 15 настоящей статьи, может предусматривать передачу в государственную или муниципальную собственность земельного участка, занятого объектами социально-культурного, коммунально-бытового назначения, объектами инженерной, транспортной инфраструктур, находящимися в частной собственности, одновременно с безвозмездной передачей в государственную или муниципальную собственность таких объектов. *(п. 16 введен Федеральным законом от 05.04.2011 № 56-ФЗ)*

17. Соглашение, указанное в пункте 15 или 16 настоящей статьи, должно предусматривать предоставление безвозмездно равноценного земельного участка взамен переданного в государственную или муниципальную собственность земельного участка. *(п. 17 введен Федеральным законом от 05.04.2011 № 56-ФЗ)*

Статья 30 является одной из самых сложных и «многослойных» по своему содержанию не только среди статей, содержащихся в гл. V ЗК РФ, но и среди всех остальных статей ЗК РФ, что обусловлено как широтой затрагиваемой проблемы, так и историей ее формирования. С момента принятия ее первоначальной редакции и до начала 2014 года комментируемая статья подверглась самое малое 20 редакциям и нововведениям, за счет чего ее первоначальный объем вырос вдвое.

Комментируемая статья также играет важную роль в отраслевом комплексе норм, который регулирует отношения по распоряжению земельными участками. В гл. V ЗК РФ комментируемая статья является, по сути, одним из ее центральных звеньев. Посредством правил отсылочного характера ст. 30 ЗК РФ напрямую связана со ст. 30.1, 30.2, 38, 38.1, 38.2 ЗК РФ, а также со ст. 41–46.3 ГрК РФ, ст. 447 и 448 ГК РФ, с рядом федеральных законов и с нормативными актами

Правительства РФ. В ст. 30 ЗК РФ разрабатывается с той или иной степенью глубины элементы всех существующих в российском праве конструкций, посредством которых осуществляется предоставление для строительства земельных участков. Так как в процессе предоставления земельных участков для строительства решается одновременно и вопрос о праве, на котором предоставляется тот или иной участок, то ст. 30 ЗК РФ также тесно связана с институтами, которые регулируются гл. III, IV и VII ЗК РФ либо путем прямых отсылок к конкретным статьям, либо по смыслу самих правоотношений.

Статья 30 ЗК РФ устанавливает условия передачи незастроенных (свободных) земельных участков для строительства. Участниками процесса предоставления земельных участков являются лица, заинтересованные в предоставлении земельных участков для строительства; органы, уполномоченные на распоряжение публичными землями; органы местного самоуправления.

Порядок, предусмотренный в комментируемой статье, а также в ст. 30.1, 30.2, 38, 38.1 и 38.2 ЗК РФ, не должен применяться при:

- предоставлении земельных участков для обслуживания существующих зданий и сооружений;
- предоставлении земельных участков для размещения объектов, не являющихся недвижимым имуществом;
- реконструкции существующего объекта недвижимости на предоставленном земельном участке;
- согласовании строительства другого объекта на предоставленном земельном участке (изменении его целевого назначения)[1].

В комментируемой статье раскрываются общие начала двух независимых друг от друга процедур предоставления земельных участков:

- первая процедура — предоставление земельных участков с предварительным согласованием места размещения объекта, которая регулируется п. 3 и 5 ст. 30 ЗК РФ и подробно раскрывается в ст. 31 и 32 ЗК РФ;
- вторая процедура — предоставление земельных участков без предварительного согласования места размещения объекта, которая регулируется п. 2, 4 и 6 ст. 30, ст. 30.1, 30.2, а также ст. 38, 38.1 и 38.2 ЗК РФ.

[1] См.: *Попов М.В.* Приобретение публичных земель для строительства коммерческой недвижимости. 2-е изд., испр. и доп. М., 2008. С. 15–16, 26.

Главное отличие предоставления участков с предварительным согласованием от предоставления земельных участков без предварительного согласования места размещения объекта заключается в том, что в последнем случае земельный участок не выбирается для будущего правообладателя и его нужд. Будущий правообладатель участка не известен, поэтому общее правило распоряжения такими участками — торги[1].

Пункт 3 ст. 30 ЗК РФ называет три вида права, на котором предоставляются земельные участки для строительства с предварительным согласованием. Три вида права возникают у трех различных групп субъектов. У «обычных» (граждан и юридических лиц) — аренда. В постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления (п. 1 ст. 20 ЗК РФ). Наконец, религиозным организациям земельные участки предоставляются для строительства зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения в безвозмездное срочное пользование на срок строительства этих зданий, строений, сооружений.

Земельный кодекс РФ предусматривает предоставление земельного участка без предварительного согласования места размещения объекта в следующих случаях: при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий), а также в случае предоставления земельного участка для нужд сельскохозяйственного производства или земельных участков из состава земель лесного фонда либо гражданину для индивидуального жилищного строительства, гражданину для ведения личного подсобного хозяйства (п. 11 ст. 30 ЗК РФ); в собственность или в аренду, а в случаях, установленных пп. 5 и 5.1 п. 1 ст. 24 ЗК РФ, — в безвозмездное срочное пользование для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности; для комплексного освоения в целях жилищного строительства, которое включает

[1] См.: *Попов М.В.* Указ. соч. С. 119.

в себя подготовку документации по планировке территории, выполнение работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, осуществление жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности (п. 1 ст. 30.2 ЗК РФ); если земельный участок образован (поставлен на кадастровый учет) по инициативе публичного образования, но не предоставлен какому-либо физическому или юридическому лицу; в случае, предусмотренном п. 13 ст. 30 ЗК РФ.

Пункты 2 и 2.1 комментируемой статьи предусматривают случаи предоставления земельных участков без предварительного согласования мест размещения объектов в рамках трех моделей застройки территории населенных пунктов.

Первая модель связана с «точечной» застройкой на «свободных» земельных участках, которые предоставляются под строительство многоквартирных или общественно-деловых зданий в установленном порядке. Основания и порядок предоставления таких земельных участков под строительство развернуто описаны в ст. 30.1 и 38.1 ЗК РФ.

Вторая модель связана с предоставлением в соответствии со ст. 30.2 и 38.2 ЗК РФ земельного участка в аренду для комплексного освоения в целях жилищного строительства или, говоря иначе, — для строительства «спального района». Для этих целей предоставляется, как правило, значительный по размеру земельный участок (от 1 га и больше). После завершения его освоения этот исходный земельный участок делится на несколько самостоятельных земельных участков меньшего размера, на которых располагаются не только объекты капитального строительства — жилые дома, но и объекты социально-культурного и бытового назначения и инфраструктуры. Арендатор получает исключительное право приобрести образовавшиеся вследствие раздела земельные участки в границах освоенного массива в собственность или в аренду, за исключением тех участков, которые изъяты или ограничены в обороте. При этом на него возлагается обязанность соблюдения максимальных сроков осуществления жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования земельных участков (ст. 37 ГрК РФ).

Данные требования переходят и к новым правообладателям земельных участков в случае их последующего оборота[1].

Третьей модели посвящен п. 2.1 комментируемой статьи, а также ее п. 15, 16 и 17 (для случаев реализации крупных целевых проектов в рамках исполнения Российской Федерацией своих международных обязательств), которые устанавливают правила в отношении земельных участков в процессе предоставления для строительства в границах застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии. В законодательстве, в частности в ГрК РФ, не раскрывается понятие «развитие застроенной территории». Однако содержание его элементов позволяет говорить об институте права «развитие застроенной территории». Согласно ч. 1 ст. 46.1 ГрК РФ развитие застроенных территорий осуществляется в границах элемента планировочной структуры (квартала, микрорайона) или его части (частей), в границах смежных элементов планировочной структуры или их частей.

В состав института права «развитие застроенной территории» входят различные элементы, отражающие ту или иную стадию его реализации. Во-первых, должен существовать такой объект, как застроенная территория — многоквартирные дома или «иные объекты капитального строительства» (ч. 3–5 ст. 46.1 ГрК РФ).

Во-вторых, органы местного самоуправления должны принять градостроительный регламент, местные нормативы градостроительного проектирования, а при их отсутствии — утвержденные органом местного самоуправления расчетные показатели обеспечения такой территории объектами социального и коммунально-бытового назначения, объектами инженерной инфраструктуры (ч. 2 ст. 46.1 ГрК РФ).

В-третьих, публичное образование должно принять решение о развитии застроенной территории, в котором должны быть определены ее местоположение и площадь, перечень адресов зданий, строений, сооружений, подлежащих сносу, реконструкции (ч. 6 ст. 46.1 ГрК РФ).

В-четвертых, развитие застроенной территории осуществляется в соответствии с договором о ее развитии. Однако право на его заключение необходимо получить, участвуя в аукционе.

[1] См.: *Анисимов А.П.* Предоставление земельных участков в аренду для комплексного освоения в целях жилищного строительства // Аграрное и земельное право. 2008. № 4. С. 72–77.

Порядок организации такого аукциона содержится в ст. 46.3 ГрК РФ. Только в трех частях этой статьи (п. 20–22) регулируются отдельные моменты его проведения. Возможно, по этой причине органы местного самоуправления принимают иногда собственные положения о порядке проведения аукциона, в которых детализируют процедуру.

☑ Например, в г. Чита постановлением администрации городского округа «Город Чита» от 30.08.2012 № 212 утверждено Положение об организации и проведении аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории. Подпункты 7.1 и 7.2 п. 7 этого положения посвящены порядку проведения аукциона — ведение аукциона аукционистом, шаг аукциона в размере от 1 до 5%, заявление участниками своих предложений путем поднятий карточек с номерами, повторение цены три раза при отсутствии предложений со стороны участников аукциона. В названном положении также детально прописана последовательность прибытия участников аукциона к началу его проведения, регистрация участников, выдача пронумерованных карточек с регистрацией их в журнале регистрации для участия в аукционе. А если принять во внимание, с какой детальностью разработаны в положении вопросы состава и полномочий комиссии по проведению аукциона (п. 1.4–1.7, 2.1–2.4.1, 3.1–3.9), результаты аукциона (п. 8.1–8.10), то следует признать, что этот акт ушел далеко вперед по сравнению со ст. 46.3 ГрК РФ.

Согласно п. 2 и 4 ст. 448 ГК РФ собственник земельного участка определяет также начальную цену предмета торгов и сумму задатка. В связи с этим большой интерес представляют методы, применяемые органами местного самоуправления при определении начальной цены права на заключение договора о развитии застроенных территорий. Полномочиями по утверждению соответствующих методик ГрК РФ наделены субъекты РФ. В тех субъектах РФ, где соответствующие методики утверждены (например, Саратовская, Ростовская, Тюменская области, Карачаево-Черкесская Республика, город федерального значения Санкт-Петербург, города Чита и Орел), действует правило о возможном применении одного из двух методов — экспертного либо расчетного. Первый означает привлечение независимого оценщика для составления отчета о рыночной стоимости земельного участка (участков), расположенного в границах застроенной территории, на основании Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ

«Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Второй метод для каждого субъекта РФ индивидуален, поскольку разрабатывается его законодательным органом. Расчетный метод определения начальной цены предмета аукциона используется в случае отсутствия возможности привлечения к работе по оценке высококвалифицированных оценщиков, обладающих опытом по оценке подобных объектов оценки (см. п. 4 Методики определения начальной цены предмета аукциона на право заключения договора о развитии застроенной территории, утвержденной постановлением Тюменской области от 24.07.2007 № 171-п). Очевидно, что выбор критериев определения цены в этом случае обусловлен свободой усмотрения местного законодателя[1]. В одних случаях таким критерием выступает разница между доходами, которые будут получены инвестором от исполнения договора о развитии застроенной территории, и расходами, которые он понесет в ходе исполнения указанного договора.

☑ В частности, этот способ определения цены предмета аукциона закреплен постановлением Правительства Ростовской области от 19.04.2012 № 298 «Об утверждении Методики определения начальной цены предмета аукциона на право заключения договора о развитии застроенных территорий в границах муниципальных образований Ростовской области»; постановлением Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 26.08.2009 № 306.

В других случаях начальная цена предмета аукциона устанавливается путем расчета разницы между стоимостью земельного участка в границах застроенной территории и расходами, которые сложатся в ходе исполнения договора о развитии территории (см. п. 3.1 Методики определения начальной цены предмета аукциона на право заключения договора о развитии застроенных территорий муниципального образования «город Орел», утвержденной постановлением администрации г. Орла от 27.08.2012 № 2811).

☑ Законом Саратовской области от 30.03.2007 № 37-ЗСО «Об установлении методики определения начальной цены предмета аукциона на право заключения договора о развитии застроенной территории» утверждена собственная методика, которая отличается от рассмотренных нами выше. Так, согласно ч. 1 ст. 3 указанного закона начальная цена предмета аукциона зависит от умножения расчетного размера земельного налога за конкретный земельный участок на коэффициент территориальности. Значение последнего устанавливается в зависимости от градостроительной ценности земельного участка (земельных участков), расположенного (расположенных) в границах территории, в отношении которой принято решение о развитии застроенной территории, и дифференцируется по шести зонам — от суперзоны (размер 3) до зоны 5 (размер 0,5; к данной зоне относятся территории городских и сельских поселений, не включенных в иные зоны) (ч. 3 ст. 3 названного закона). Указанная методика, как видно, построена на учете плотности застройки населенного пункта.

[1] См.: *Дробышева Н.А.* К вопросу о существенных условиях договора о развитии застроенной территории // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. Июнь. 2012.

Договор о развитии застроенной территории заключается органом местного самоуправления с победителем открытого аукциона на право заключить такой договор или иным лицом в соответствии с ч. 25 и 28 ст. 46.3 ГрК РФ. Содержание договора о развитии застроенной территории раскрывается в ст. 46.2 ГрК РФ. По договору о развитии застроенной территории одна сторона обязуется в установленный договором срок своими силами и за свой счет и (или) с привлечением других лиц и (или) средств других лиц выполнить обязательства в соответствии с п. 3–6 ч. 3 ст. 46.2 ГрК РФ, а другая сторона (орган местного самоуправления) обязуется создать необходимые условия для выполнения обязательств в соответствии с п. 7–9 ч. 3 ст. 46.2 ГрК РФ. Исходя из своей цели, такой договор является гражданско-правовым, а функции органа местного самоуправления, связанные с утверждением проекта планировки застроенной территории, принятием решения об изъятия путем выкупа жилых помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу и расположенных на застроенной территории, следует квалифицировать не более как административные предпосылки исполнения застройщиком своих обязанностей по договору[1].

Что же касается сроков жилищного и иного строительства, то они, как правило, довольно значительны.

[1] См.: *Козлова Е.Б.* Гражданско-правовая природа договора о развитии застроенной территории // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2012. № 10. Ч. 2. С. 82–89.

☑ Например, в соответствии с п. 2.1.4 договора от 29.01.2008 № 03-08 о развитии застроенной территории «городской округ Подольск Московской области» микрорайона «Южный» в границах улиц: Космонавтов, Правды, Мшиностроителей, граница города, который был заключен между администрацией города Подольска и ООО «ПЖИ-Строй», застройщик обязуется осуществить в соответствии с проектом планировки застроенной территории строительство и (или) реконструкцию объектов инженерной, социальной и коммунально-бытовой инфраструктур, предназначенных для обеспечения застроенной территории в соответствии с утвержденным проектом планировки застроенной территории в течение 66 месяцев с момента заключения настоящего договора; максимальные сроки выполнения указанного обязательства: 72 месяца (т.е. шесть лет) (*http://www.admpodolsk.ru/index.php?categoryid=186&p2004_articleid=737*).

В некоторых случаях публичное образование и застройщик хотя и определяют максимальные сроки выполнения обязательств по развитию застроенной территории путем сноса ветхих жилых домов, строительства новых домов, объектов социального и коммунально-бытового назначения, реконструкции и строительства инженерных сетей, объектов благоустройства, однако оговаривают возможность корректировки сроков строительства и реконструкции, например, объектов инженерной, социальной и коммунально-бытовой инфраструктур, являющихся муниципальной собственностью.

☑ Так, в п. 2.1.5.3 договора о развитии застроенной территории п. Львовский городского поселения Львовский Подольского муниципального района Московской области от 04.12.2009, участниками которого являются администрация Подольского муниципального района Московской области, администрация городского поселения Львовский и ООО «Подольская жилищная инициатива», договорились, что срок исполнения застройщиком обязательств — до 31 декабря 2016 г., — расписанный конкретно по видам объектов в п. 2.1.5.1 и 2.1.5.2, подлежит «уточнению после разработки и утверждения проекта планировки с подписанием дополнительного соглашения к договору». При этом закончить строительство на застроенной территории ООО «Подольская жилищная инициатива» должно до 31 декабря 2017 г. (*http://www.пжи-львовский.рф/files/lvovka_dogovor.pdf*). Впоследствии дополнительным соглашением от 10.03.2011 № 1 стороны вообще исключили из договора п. 2.1.5.1, 2.1.5.2 и 2.1.5.3, оставив неизменным общий срок окончания строительства (*http://www.пжи-львовский.рф/files/lvovka_dop_sogl_1.pdf*). Соглашением от 13.08.2013 № 81 стороны разделили строительство на два этапа (внеся изменения в п. 1.1, который стал п. 1.2 договора) (*http://www.пжи-львовский.рф/files/lvovrf_dop_sogl_2.pdf*), а соглашением от 13.08.2013 № 82 стороны уточнили срок реализации строительства объектов второй очереди первого этапа (*http://www.пжи-львовский.рф/files/lvovrf_dop_sogl_3.pdf*).

С заключением договоров о развитии застроенных территорий (с таким его существенным условием, как местоположение и площадь застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии) напрямую связаны утвержденные представительным органом местного самоуправления муниципальные адресные программы развития застроенных территорий. Подобные программы позволяют определить, во-первых, количество жилых помещений, которые застройщику необходимо будет создать либо приобрести и передать в муниципальную собственность для дальнейшего предоставления гражданам, выселяемым из жилых помещений, предоставленных по договору социального найма. Во-вторых, количество жилых помещений, принадлежащих гражданам на праве собственности, и, соответственно, размер затрат на уплату выкупной стоимости за эти помещения. Следовательно, на основании сведений, содержащихся в адресной программе, застройщик определяет экономическую целесообразность заключения соответствующего договора.

Муниципальные адресные программы должны быть приняты до объявления аукционов на право заключить договор.

☑ Так, в г. Санкт-Петербурге Закон № 238-39 «Об адресной программе Санкт-Петербурга „Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге“» принят 6 мая 2008 г., а первые торги по продаже права на заключение договора состоялись в сентябре того же года. Решением Рязанского городского Совета от 27.11.2007 № 944-III утверждена муниципальная целевая адресная программа «Развитие застроенных территорий города». Мероприятия по реализации программы начались в 2009 году. Муниципальная адресная программа развития застроенных территорий г. Ростова-на-Дону на 2009–2011 гг. принята решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 25.12.2008 № 493[1].

[1] См.: *Дробышева Н.А.* Указ. соч.

После утверждения документации по планировке застроенной территории, в отношении которой принято решение о ее развитии, осуществляется подготовка проекта межевания территории. Подготовка проектов межевания подлежащих застройке территорий осуществляется в целях установления границ незастроенных земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства, а также границ земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения (ч. 2 ст. 43 ГрК РФ).

Состав проекта межевания территории согласно ч. 5 ст. 43 ГрК РФ включает в себя чертежи межевания территории, на которых отображаются:

1) красные линии, утвержденные в составе проекта планировки территории;

2) линии отступа от красных линий в целях определения места допустимого размещения зданий, строений, сооружений;

3) границы застроенных земельных участков, в том числе границы земельных участков, на которых расположены линейные объекты;

4) границы формируемых земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства;

5) границы земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;

6) границы территорий объектов культурного наследия;

7) границы зон с особыми условиями использования территорий;

8) границы зон действия публичных сервитутов.

Состав сведений в конкретном проекте межевания территории не обязательно включает все элементы, перечисленные в ч. 5 ст. 43 ГрК РФ. Например, границы земельных участков, территорий и зон, которые перечислены в п. 5, 6 и 7 ч. 5 ст. 43 ГрК РФ, не указываются, если не существуют сами участки, территории и зоны из-за незначительности площади квартала (его части) или территории, которая образуется улицами.

В составе проектов межевания территорий осуществляется также подготовка градостроительных планов земельных участков, подлежащих застройке, и может осуществляться подготовка градостроительных планов застроенных земельных участков (ч. 6 ст. 43 ГрК РФ). Однако данный вопрос в каждом случае решается индивидуально.

Проект межевания территории является актом публичного органа, который отображает пространственные характеристики образованных в пределах такой территории земельных участков как объектов гражданского оборота, и в силу этого данный акт адресован не неопределенному кругу лиц, а лишь тем лицам, которые являются их собственниками или обладают в отношении их иными правами или могут приобрести на них права по основаниям, установленным законом, в том числе как собственники расположенных на них объектов недвижимости, на основании ст. 36 ЗК РФ. С учетом этого проект межевания территории не содержит норм права и по своей юридической природе является ненормативным актом (см. постановление Президиума ВАС РФ от 19.02.2013 № 13427/12).

Зачастую по составу, содержанию и процедуре согласования и утверждения проекты планировки и проекты межевания территорий при размещении различных объектов капитального строительства идентичны. Отличаются они площадью проектирования.

В идеале одна из основных целей проектов планировки и межевания, которые разрабатываются для территории, в границах которой находятся земельные участки, — упорядочить местоположение их границ, в том числе привести их в соответствие с красными линиями, ликвидировать чересполосицу, чрезмерно сложную конфигурацию земельных участков. Однако на практике разрешить указанные задачи крайне сложно. В законодательстве в рамках подготовки проектов межевания не установлены правила изменения местоположения границ земельных участков, которые находятся как в собственности граждан и юридических лиц, так и публичных образований, предоставленных ранее в аренду. То есть не проекты межевания являются основанием для формирования границ земельных участков, а границы последних, начертанные зачастую без какого бы то ни было основания, определяют решения по проектам межевания. А это предопределяет корректировку красных линий, несмотря на то, что они могли быть установлены за десятки лет до образования конкретного земельного участка, пересекающего красную линию[1].

[1] См.: *Никонов П.Н.* Анализ процесса обеспечения территории Санкт-Петербурга документацией по планировке и межеванию территории [Электронный ресурс] // <http://nikonovpn.spb.ru/?p=1990> (дата обращения: 8 января 2014 г.).

Утверждение документации по планировке застроенной территории связано также с изъятием земельных участков для муниципальных нужд в рамках института развития застроенных территорий. Анализ правоприменительной практики, в частности, принятые решения органов местного самоуправления, а также акты, принятые на уровне отдельных городских округов, позволяет сделать вывод о том, что решение о развитии застроенной территории является основанием для изъятия земельного участка для муниципальных нужд[1].

Согласно письму Росстроя от 02.06.2008 № ОС-2724/02-1 «О разъяснении полномочий органов местного самоуправления при принятии решений о развитии застроенных территорий» органы местного самоуправления наделены полномочиями по принятию решений о развитии застроенных территорий, предусмотренных ГрК РФ, вне зависимости о того, имеются ли указанные полномочия в уставе органа местного самоуправления.

Пункт 4 ст. 30 ЗК РФ устанавливает этапы предоставления земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта как физическим, так и юридическим лицам. Причем предоставление земельного участка возможно как после проведения торгов (конкурсов, аукционов), так и без проведения таковых, на праве собственности или в аренду. Проведение торгов (конкурсов, аукционов осуществляется в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 808).

Пункт 5 ст. 30 ЗК РФ представляет собой сжатое перечисление этапов предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта. Подпункты 1 и 2 п. 5 отсылают участников земельных отношений к ст. 31 ЗК РФ, которая регулирует выбор земельного участка и осуществление кадастровых работ по его образованию (*см. комментарий к ст. 31 ЗК РФ*), а пп. 4 п. 5 (принятие решения о предоставлении земельного участка) — к ст. 32 ЗК РФ (*см. комментарий к ст. 32 ЗК РФ*).

[1] См.: *Зарипова А.Г.* Соотношение полномочий органа местного самоуправления по принятию решений о развитии застроенных территорий с полномочиями по изъятию земельного участка для муниципальных нужд [Электронный ресурс] // <http://www.gramota.net/articles/issn_1997-292X_2012_3-1_23.pdf> (дата обращения: 4 января 2014 г.).

Пункт 6 ст. 30 ЗК РФ регулирует ситуацию, которая возникает, например, при принудительном прекращении прав на земельный участок, отказе лица от права на земельный участок или при приобретении публичным образованием земельного участка в результате гражданско-правовой сделки (ст. 45, 52 и 53 ЗК РФ)[1]. Предоставление таких земельных участков осуществляется в соответствии с пп. 3 и 4 п. 4 ст. 30 ЗК РФ.

Правило п. 7 ст. 30 ЗК РФ является ничем иным, как перечислением юридически значимых действий, основанием для которых являются решение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка для строительства или протокол о результатах торгов (конкурсов, аукционов), — государственной регистрации вещных прав (постоянного (бессрочного) пользования и права собственности), а также договора аренды земельного участка.

Согласно п. 8 ст. 30 ЗК РФ решение или выписка из него о предоставлении земельного участка для строительства либо об отказе в его предоставлении выдается заявителю в семидневный срок со дня его принятия.

Пункт 9 ст. 30 ЗК РФ предусматривает право на обжалование в суде отказов в предоставлении земельного участка и последствия признания их недействительными (*см. комментарий к ст. 60 и 61 ЗК РФ*). Пункт 10 ст. 30 ЗК РФ является продолжением правила п. 9 и особо подчеркивает, что решение суда, обязывающее предоставить земельный участок для строительства, в резолютивной части должно содержать обязывание предоставить его в течение определенного срока с момента вступления решения суда в силу, а также условия его предоставления (либо в соответствии с условиями проведения торгов, либо в соответствии с п. 4 ст. 30 ЗК РФ предоставление земельного участка в аренду). В случае признания судом недействительным отказа в предоставлении земельного участка для строительства и обязывания предоставить земельный участок согласно ч. 3. ст. 19.9 КоАП РФ отказ должностного лица в удовлетворении заявления гражданина или юридического лица о предоставлении находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного или лесного участка либо водного объекта по не предусмотренным

[1] См.: *Попов М.В.* Указ. соч. С. 98.

законом основаниям влечет еще и наложение административного штрафа в размере от 5 до 12 тыс. руб.

Пункт 12 ст. 30 ЗК РФ не является самостоятельным правилом и в вопросе о предоставлении иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам земельных участков для строительства отсылает к п. 2 ст. 5, п. 3 ст. 15, п. 1 ст. 22, п. 4 и 5 ст. 28 ЗК РФ.

Пункт 14 ст. 30 ЗК РФ предусматривает, что земельный участок в границах особой экономической зоны или на прилегающей к ней территории предоставляется для строительства объектов инфраструктуры этой зоны без проведения торгов (конкурсов, аукционов) и предварительного согласования мест размещения таких объектов лицу, с которым уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти заключено соглашение о взаимодействии в сфере развития инфраструктуры особой экономической зоны, в аренду на основании заявления о предоставлении земельного участка. Особенности предоставления для строительства земельных участков, расположенных в пределах территорий особых экономических зон, резидентам указанных зон определяются Федеральным законом № 116-ФЗ.

Особая экономическая зона — это часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством РФ и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны.

Порядок предоставления земельных участков, расположенных в пределах территории особой экономической зоны, и порядок пользования указанными земельными участками определяют ст. 32–35 Федерального закона № 116-ФЗ. Органы управления особыми экономическими зонами управляют и распоряжаются земельными участками в ее границах на основании соглашения о создании особой экономической зоны в соответствии с законодательством РФ и с учетом положений Федерального закона № 116-ФЗ. Земельные участки в пределах территории особой экономической зоны могут предоставляться во временное владение и пользование исключительно на основании договора аренды. Арендаторы земельных участков в пределах территории особой экономической зоны — собственники созданных ими объектов недвижимости имеют право выкупа распо-

ложенных под указанными объектами земельных участков в соответствии с законодательством РФ.

Пункты 15, 16 и 17 ст. 30 ЗК РФ введены ст. 2 Федерального закона от 05.04.2011 № 56-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Указанные пункты регулируют отношения, возникающие в связи с реализацией крупных целевых проектов в рамках исполнения Российской Федерацией своих международных обязательств по организации и проведению встреч глав государств и правительств. Причем п. 15, 16 и 17 ст. 30 ЗК РФ предусматриваются соглашения о передаче в государственную или муниципальную собственность как застроенных земельных участков с объектами социально-культурного, коммунально-бытового назначения, объектами инженерной, транспортной инфраструктур, так и участков, в отношении которых документацией по планировке территории предусмотрено размещение необходимых для проведения международных встреч объектов. Соглашение, указанное в п. 15 или 16 ст. 30 ЗК РФ, должно предусматривать предоставление безвозмездно равноценного земельного участка взамен переданного в государственную или муниципальную собственность земельного участка (п. 17 ст. 30 ЗК РФ).

Статья 30.1. Особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности

(введена Федеральным законом от 29.12.2004 № 191-ФЗ)

1. Земельные участки для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в собственность или в аренду, а в случаях, установленных подпунктами 5 и 5.1 пункта 1 статьи 24, — в безвозмездное срочное пользование без предварительного согласования места размещения объекта. *(в ред. Федеральных законов от 18.12.2006 № 232-ФЗ, от 30.11.2011 № 349-ФЗ)*

2. Продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляется на аукционах, за исключением случаев, установленных подпунктами 5 и 5.1 пункта 1 статьи 24, пунктом 2.1 статьи 30 и пунктом 27 статьи 38.1 настоящего Кодекса. *(в ред. Федеральных законов от 18.12.2006 № 232-ФЗ, от 30.11.2011 № 349-ФЗ)*

3. Предоставление земельного участка в аренду для индивидуального жилищного строительства может осуществляться на основании заявления гражданина, заинтересованного в предоставлении земельного участка. *(в ред. Федерального закона от 31.12.2005 № 206-ФЗ)*

В двухнедельный срок со дня получения заявления гражданина о предоставлении в аренду земельного участка исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, может принять решение о проведении аукциона по продаже земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка либо опубликовать сообщение о приеме заявлений о предоставлении в аренду такого земельного участка с указанием местоположения земельного участка, его площади, разрешенного использования в периодическом печатном издании, определяемом соответственно уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, главой муниципального образования, а также разместить сообщение о приеме указанных заявлений на официальном сайте соответственно уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти, субъекта Российской Федерации, муниципального образования (при наличии официального сайта муниципального образования) в сети «Интернет». *(в ред. Федеральных законов от 31.12.2005 № 206-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ)*

В случае, если по истечении месяца со дня опубликования сообщения о приеме заявлений о предоставлении в аренду земельного участка заявления не поступили, исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, принимает решение о предоставлении такого земельного участка для жилищного строительства в аренду гражданину, указанному в абзаце первом настоящего пункта. Договор аренды земельного участка подлежит заключению с указанными гражданином в двухнедельный срок после государственного кадастрового учета такого земельного участка. *(в ред. Федерального закона от 31.12.2005 № 206-ФЗ)*

В случае поступления заявления о предоставлении в аренду такого земельного участка проводится аукцион по продаже права на заключение договора аренды земельного участка.

Комментируемая статья, являясь по сути продолжением ст. 30 ЗК РФ, устанавливает дополнительные правила для случаев предоставления земельных участков для жилищного строительства. Это означает, что часть положений ст. 30 ЗК РФ на отношения, которые регулируются ст. 30.1, не распространяются. Среди таких положений — правила п. 2, 2.1, 2.2, 2.3, 3 ст. 30. И, напротив, п. 4 (порядок предоставления земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта), а также п. 6–11 ст. 30 — распространяются (с учетом особенностей предмета регулирования) и на ст. 30.1. По этой причине п. 3 комментируемой статьи посвящен процедурным вопросам только применительно к случаю обращения гражданина с заявлением о предоставлении земельного участка в аренду, т.е. частное проявление.

Пункт 1 ст. 30.1 определяет виды права, на котором предоставляются такие земельные участки — собственность или аренда. Исключение составляют случаи предоставления земельных участков в безвозмездное срочное пользование для целей строительства объекта недвижимости в соответствии с государственным или муниципальным контрактом, осуществляемое полностью за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта РФ или средств местного бюджета, на основе заказа, размещенного в соответствии с федеральным законом о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, на срок строительства объекта недвижимости (пп. 5 п. 1 ст. 24 ЗК РФ), а также жилищно-строительным кооперативам в случаях, предусмотренных федеральным законом (пп. 5.1 п. 1 ст. 24 ЗК РФ).

Пункт 2 комментируемой статьи предусматривает продажу земельных участков или права на заключение договоров аренды на аукционах, которые организуются и проводятся по правилам ст. 38 и 38.1 ЗК РФ, в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 808. Исключениями из установленного правила являются случаи предоставления земельных

участков в безвозмездное срочное пользование жилищно-строительным кооперативам для строительства в границах застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, а также если аукцион признан несостоявшимся (в аукционе участвовали менее двух участников).

Пункт 3 ст. 30.1 ЗК РФ посвящен процедуре предоставления земельного участка в аренду для случаев обращения граждан в публичное образование. Хотя из содержания этого пункта не совсем ясно, идет ли в нем речь об уже образованном земельном участке или же земельном участке, который предстоит еще образовать из земель, учитывая взаимосвязь комментируемого пункта и п. 4 ст. 30 ЗК РФ, нам представляется, что в комментируемом пункте все же имеется в виду ситуация, когда орган государственной власти или орган местного самоуправления публикует объявление в СМИ о возможности предоставления уже образованного земельного участка.

Пункт 3 ст. 30.1 ЗК РФ предусматривает для публичного образования два варианта действий после получения от гражданина заявления о предоставлении земельного участка в аренду — организовать и провести аукцион или же опубликовать сообщение о приеме заявлений о предоставлении в аренду такого земельного участка. Право выбора одного из двух вариантов связано с положениями п. 1.1 и 1.2 ст. 30 ЗК РФ, согласно которым органы государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления вправе устанавливать перечень случаев, когда предоставление находящихся в их собственности, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которыми в соответствии с земельным законодательством они вправе распоряжаться, осуществляется исключительно на торгах.

Важным является вопрос о предварительном получении гражданином информации о наличии земельных участков, которые могут быть предоставлены в аренду. Органы местного самоуправления разрабатывают специальные регламенты по предоставлению соответствующей бесплатной муниципальной услуги.

☑ Например, в Суздальском районе Владимирской области постановлением главы Суздальского района Владимирской области от 04.09.2012 № 1729 утвержден Административный регламент администрации Суздальского района по предоставлению муниципальной услуги «Предоставление информации о земельных участках, находящихся в государственной (не разграниченной) или муниципальной собственности муниципального образования Суздальский район и предназначенных для сдачи в аренду». Согласно его п. 3.1.1 предоставление информации о земельных участках, находящихся в государственной (не разграниченной) или муниципальной собственности и предназначенных для сдачи в аренду, включает в себя следующие административные процедуры:

- предоставление информации при письменном или электронном обращении заявителя;
- предоставление информации при личном устном обращении заявителя;
- предоставление информации при публичном информировании.

Чаще всего гражданин обращается с заявлением о предоставлении земельного участка в аренду после публикации в официальном печатном издании субъекта РФ или органа местного самоуправления, а также на официальном сайте. В таких публикациях сообщается о возможности предоставления в аренду земельного участка для индивидуального жилищного строительства и указываются адрес (кабинет), телефоны, по которому заявитель может обратиться.

Статья 30.2. Особенности предоставления земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности

(введена Федеральным законом от 29.12.2004 № 191-ФЗ)

1. Земельные участки для их комплексного освоения в целях жилищного строительства, которое включает в себя подготовку документации по планировке территории, выполнение работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, осуществление жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду без предварительного согласования места размещения объекта.

2. Предоставление в аренду земельного участка для его комплексного освоения в целях жилищного строительства осущест-

вляется на аукционе в порядке, установленном статьей 38.2 настоящего Кодекса.

3. Арендатор земельного участка, предоставленного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, обязан выполнять требования, предусмотренные подпунктами 6–8 пункта 3 статьи 38.2 настоящего Кодекса.

4. Арендатор земельного участка, предоставленного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, имеет право, предусмотренное пунктом 9 статьи 22 настоящего Кодекса, независимо от срока договора аренды такого земельного участка. При этом к новому правообладателю переходят обязанности по выполнению указанных в пункте 3 настоящей статьи требований, касающихся комплексного освоения земельного участка в целях жилищного строительства.

5. Арендатор земельного участка, предоставленного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, после утверждения в установленном порядке документации по планировке территории и государственного кадастрового учета земельных участков, предназначенных для жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования, в границах ранее предоставленного земельного участка имеет исключительное право, если иное не предусмотрено федеральным законом, приобрести указанные земельные участки в собственность или в аренду. *(в ред. Федеральных законов от 18.12.2006 № 232-ФЗ, от 27.12.2009 № 343-ФЗ)*

6. Собственник или арендатор указанных в пункте 5 настоящей статьи земельных участков, предназначенных для жилищного и иного строительства, обязан выполнить требования, предусмотренные подпунктом 8 пункта 3 статьи 38.2 настоящего Кодекса.

7. При обороте указанных в пункте 5 настоящей статьи земельных участков, предназначенных для жилищного и иного строительства, к новым правообладателям переходят обязанности по выполнению требований, предусмотренных подпунктом 8 пункта 3 статьи 38.2 настоящего Кодекса.

8. В случае неисполнения обязанностей, указанных в пунктах 3, 4, 6 и 7 настоящей статьи, а также в случае ненадлежащего их исполнения права на земельные участки могут быть прекращены в соответствии с настоящим Кодексом и гражданским законодательством.

9. В случае неисполнения обязанностей, указанных в пунктах 3, 4, 6 и 7 настоящей статьи, а также в случае ненадлежащего их исполнения взимается неустойка в размере одной стопятидесятой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на день исполнения таких обязанностей, от размера арендной платы или размера земельного налога за каждый день просрочки, если договором не предусмотрено иное.

Комментируемая статья связана со ст. 38.2, прямо отсылая к ней в четырех п. 2, 3, 6, 7 и косвенно — в п. 4. Обе статьи предусматривают, что торги по продаже права на заключение договора аренды для его комплексного освоения в целях жилищного строительства проводятся в форме аукциона. Победитель обязан выполнить целый ряд условий, указанных в этих статьях.

Согласно правилу п. 2 комментируемой статьи предоставление в аренду земельного участка для его комплексного освоения в целях жилищного строительства осуществляется на аукционе в порядке, установленном ст. 38.2 ЗК РФ. Однако формулировка статьи не вполне корректна. Предоставление в аренду земельного участка на самом деле осуществляется после подписания протокола о результатах торгов (п. 25 и 26 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 808), по итогам аукциона (после его проведения), выявившего победителя — участника аукциона, предложившего наибольшую цену за право на заключение договора аренды земельного участка для его комплексного освоения (п. 7 ст. 38.2 ЗК РФ).

Пункт 3 комментируемой статьи, говоря об обязанностях арендатора земельного участка, отсылает участников земельных отношений к пп. 6–8 п. 3 ст. 38.2 по вопросам о:

- максимальных сроках подготовки проекта планировки территории и проекта межевания территории в границах земельного участка, предназначенного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства;
- максимальных сроках выполнения работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, подлежащих по окончании строительства передаче в государственную или муниципальную собственность, а также условия такой передачи;
- максимальных сроках осуществления жилищного строительства и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования земельных участков.

Все перечисленные вопросы входят в содержание извещения о проведении аукциона, а в последствии — в состав существенных условий договора, который заключается с победителем аукциона. Собственник или арендатор земельных участков (первоначальные или новые), образованных вследствие раздела исходного земельного участка, право на заключение договора аренды которого является предметом аукциона (п. 1 ст. 38.2. ЗК РФ), обязаны исполнить одно из существенных условий договора — осуществить жилищное строительство в сроки, установленные соглашением сторон.

После утверждения документации по планировке застроенной территории осуществляется подготовка проекта межевания территории. Подготовка проектов межевания осуществляется в целях установления границ незастроенных земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства, а также границ земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения (ч. 2 ст. 43 ГрК РФ).

Проект межевания территории согласно ч. 5 ст. 43 ГрК РФ включает в себя чертежи (в некоторых случаях — один чертеж с условными обозначениями) межевания территории, на которых отображаются:

- красные линии, утвержденные в составе проекта планировки территории;
- линии отступа от красных линий в целях определения места допустимого размещения зданий, строений, сооружений;
- границы застроенных земельных участков, в том числе границы земельных участков, на которых расположены линейные объекты;
- границы формируемых земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства;
- границы земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;
- границы территорий объектов культурного наследия;
- границы зон с особыми условиями использования территорий;
- границы зон действия публичных сервитутов.

Состав сведений в конкретном проекте межевания территории не обязательно включает все элементы, перечисленные в ч. 5 ст. 43

ГрК РФ. Например, границы земельных участков, территорий и зон, которые названы в п. 5, 6 и 7 ч. 5 ст. 43 ГрК РФ, не указываются, если не существуют сами участки, территории и зоны из-за незначительности площади квартала (его части) или территории, которая образуется улицами.

Подготовленный проект межевания территории утверждается органом местного самоуправления.

☑ Например, постановлением от 22.11.2011 № 4915 и.о. главы администрации г. Екатеринбурга утвержден проект межевания территории «в квартале, образованном улицами Начдива Онуфриева — Амудсена — бульваром Денисова-Уральского и границей Юго-Западного лесопарка» в составе:

- сводного чертежа границ земельных участков (на нем отражены границы образуемых и образованных участков, внутриквартальная территория общего пользования; территория публичных сервитутов, граница квартала, красная линия и номера участков);
- основных показателей земельных участков, которые представляют собой список земельных участков с указанием номера, статусом («сформированный участок», «формируемый для возможного освоения» или для «постоянного публичного сервитута», для «внутриквартальной территории общего пользования», для «рекреационно-ландшафтной территории»). Причем площади земельных участков указываются ориентировочно даже в отношении большинства ранее учтенных земельных участков, так как подлежат уточнению при межевании земельных участков;
- перечня схем расположения земельных участков на кадастровом плане территории (поквартально, если число кварталов более одного) с указанием номера схемы, номера земельного участка, адреса земельного участка, площадь каждого земельного участка и вид его разрешенного использования (под многоквартирный дом) (<*http://www.eguar.ru/grad/detail4.aspx?news=1514*>).

В составе проектов межевания территорий осуществляется также подготовка градостроительных планов земельных участков, подлежащих застройке, и может осуществляться подготовка градостроительных планов застроенных земельных участков (ч. 6 ст. 43 ГрК РФ). Однако это вопрос в каждом случае решается индивидуально.

Пункт 4 комментируемой статьи отсылает к п. 9 ст. 22 ЗК РФ — при аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет арендатор земельного участка имеет право, если иное не установлено федеральными законами, в пределах срока договора аренды земельного участка передавать свои права и обязанности по этому договору третьему лицу. Посредством п. 9 ст. 22 ЗК РФ п. 4 ст. 30.2 ЗК РФ связан с положениями ст. 382 и 384 ГК РФ о перемене лиц в обязательстве. Дело в том, что после проведения аукциона по продаже права на заключение договора аренды для его комплексного освоения в целях жилищного строительства и заключения самого договора отношения сторон (публичного образования и застройщика) привязаны не к конкретному лицу, а к объему обязательств, которые налагаются условиями договора. Поэтому участником аукциона и договора первоначально может быть одно лицо, а впоследствии — другое. Перемену лиц в обязательстве применительно к рассматриваемым правоотношениям не следует рассматривать как замаскированную попытку обойти требования, которые публичное образование устанавливает в извещении о проведении аукциона. Как бы то ни было, согласно п. 7 комментируемой статьи при обороте указанных в п. 5 ст. 30.2 ЗК РФ земельных участков, предназначенных для жилищного и иного строительства, к новым правообладателям переходят обязанности по выполнению требований о сроках жилищного и иного строительства, предусмотренных пп. 8 п. 3 ст. 38.2 ЗК РФ.

Статья 31. Выбор земельных участков для строительства

1. Гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, непосредственно либо через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — многофункциональный центр) с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта. В данном заявлении должны быть указаны назначение объекта, предполагаемое место его размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на земельный участок. К заявлению могут прилагаться технико-экономическое обоснование проекта строительства или

необходимые расчеты. *(в ред. Федерального закона от 28.07.2012 № 133-ФЗ)*

2. Орган местного самоуправления по заявлению гражданина или юридического лица либо по обращению предусмотренного статьей 29 настоящего Кодекса исполнительного органа государственной власти обеспечивает выбор земельного участка на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями. *(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)*

Необходимая информация о разрешенном использовании земельных участков и об обеспечении этих земельных участков объектами инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, технические условия подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения предоставляются бесплатно соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями в двухнедельный срок со дня получения запроса от органа местного самоуправления. *(в ред. Федеральных законов от 13.05.2008 № 66-ФЗ, от 30.12.2012 № 318-ФЗ)*

3. Органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Граждане, общественные организации (объединения), религиозные организации и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения, религиозных организаций и связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства. *(в ред. Федерального закона от 03.10.2004 № 123-ФЗ)*

При предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или

муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов и общностей. Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, принимают решения о предварительном согласовании мест размещения объектов с учетом результатов таких сходов или референдумов.

4. Орган местного самоуправления информирует землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, законные интересы которых могут быть затронуты в результате возможного изъятия для государственных и муниципальных нужд находящихся соответственно в их пользовании и владении земельных участков, в связи с предоставлением этих земельных участков для строительства. В случае, если в целях размещения объектов необходимо выкупить земельные участки для государственных или муниципальных нужд из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, орган местного самоуправления информирует собственников этих земельных участков об их возможном выкупе. Порядок и условия предоставления такой информации могут быть установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

5. Результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства, а в необходимых случаях и для установления его охранной или санитарно-защитной зоны. К данному акту прилагаются утвержденные органом местного самоуправления схемы расположения каждого земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории в соответствии с возможными вариантами их выбора. *(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)*

В случаях, предусмотренных федеральным законом, допускается утверждение схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории органом государственной власти субъекта Российской Федерации. *(абзац введен Федеральным законом от 27.12.2009 № 343-ФЗ)*

В случае предполагаемого изъятия, в том числе путем выкупа, земельного участка для государственных или муниципальных нужд к акту о выборе земельного участка также прилагаются расчеты убытков собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков.

(в ред. Федеральных законов от 04.12.2006 № 201-ФЗ, от 18.12.2006 № 232-ФЗ)

6. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт о выборе земельного участка в соответствии с одним из вариантов выбора земельного участка, или об отказе в размещении объекта.

7. Копия решения о предварительном согласовании места размещения объекта с приложением схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории либо об отказе в размещении объекта выдается заявителю исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, предусмотренными статьей 29 настоящего Кодекса, в семидневный срок со дня утверждения указанного решения. В случае обращения заявителя через многофункциональный центр копия указанного решения выдается через многофункциональный центр. *(п. 7 в ред. Федерального закона от 28.07.2012 № 133-ФЗ)*

8. Решение о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием последующего принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства и действует в течение трех лет.

В случае осуществления собственником земельного участка, землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка строительства на земельном участке или иного его улучшения после информирования о возможном изъятии, в том числе путем выкупа, земельного участка для государственных или муниципальных нужд собственник земельного участка, землепользователь, землевладелец, арендатор земельного участка несут риск отнесения на них затрат и убытков, связанных со строительством на земельном участке или с иным его улучшением. В случае осуществления собственником земельного участка, землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка строительства или осуществления иных улучшений земельного участка, расположенного в границах зарезервированных земель, после информирования указанных лиц о резервировании земель собственник такого земельного участка, землепользователь, землевладелец, арендатор такого земельного участка несут риск отнесения на них затрат и убытков, связанных со строительством на таком земельном участке или с иным его улучшением. *(в ред. Федерального закона от 10.05.2007 № 69-ФЗ)*

В случае если по истечении срока действия решения о предварительном согласовании места размещения объекта решение о предоставлении земельного участка не было принято, лица, права которых были ограничены, вправе требовать возмещения от исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных статьей 29 настоящего Кодекса и принявших такое решение, понесенных убытков. *(в ред. Федерального закона от 10.05.2007 № 69-ФЗ)*

9. Решение о предварительном согласовании места размещения объекта или об отказе в размещении объекта может быть обжаловано заинтересованными лицами в суд. В случае признания в судебном порядке недействительным решения о предварительном согласовании места размещения объекта исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса и принявшие такое решение, возмещает гражданину или юридическому лицу расходы, понесенные ими в связи с подготовкой документов, необходимых для принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта.

10. В субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге выбор земельных участков для строительства осуществляется органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, если иное не предусмотрено законами этих субъектов Российской Федерации.

Комментируемая статья является связующим звеном между положениями п. 3 и 5 ст. 30 ЗК РФ о предоставлении земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов и ст. 32 ЗК РФ (принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства). Причем если п. 5 ст. 30 ЗК РФ закладывает «каркас» конструкции, то ст. 31 и 32 ЗК РФ уже детально регулируют последовательность предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта: выбор земельного участка и принятие решения о предварительном согласовании места размещения объекта (ст. 31 ЗК РФ), выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ и осуществление его государственного кадастрового учета, принятие решения о предоставлении земельного участка заинтересованному лицу (п. 1 и 2 ст. 32 ЗК РФ).

Необходимо особо подчеркнуть, что в соответствии со ст. 31 ЗК РФ осуществляется выбор не образованного земельного участка, а той части земной поверхности, в отношении которой в будущем будут осуществлены кадастровые работы в связи с образованием земельного участка. По этой причине отсутствует необходимость обращения с заявлением о выборе земельного участка и предварительного согласования мест размещения объекта для случая реконструкции (см. постановление ФАС Поволжского округа от 11.12.2007 № А55-4257/2007). При этом не исключается обращение заинтересованного лица с заявлением о предоставлении земельного участка, например, для реконструкции существующей автозаправочной станции, когда она таковой не является по смыслу, который ей придает в ст. 1 ГрК РФ.

Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд, принимая постановление по такому делу, указал, что из представленного одновременно с заявлением нормативного и экономического обоснования размера испрашиваемого земельного участка можно сделать вывод о том, что реконструкция земельного участка предполагается заявителем как расширение замощения территории автозаправочной станции, что требовало использование дополнительного земельного участка. Факт недостаточности принадлежащего заявителю на праве собственности земельного участка подтверждается представленными в материалы дела документами. Данное обстоятельство опровергает доводы апелляционной жалобы о том, что правоотношения сторон регулируются градостроительным законодательством и реконструкция объекта может производиться только в пределах предоставленного земельного участка.

См.: Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.06.2011 № 18АП-5097/2011.

Следует иметь в виду, что в случае, если на предоставление одного и того же земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта претендуют несколько лиц, право на заключение договора аренды такого земельного участка подлежит выставлению на торги по правилам п. 4 ст. 30 ЗК РФ (см. постановление ФАС Волго-Вятского округа от 16.12.2013 № А79-12745/2012).

При обращении к ст. 31 ЗК РФ нельзя не учитывать логику законодателя и юридико-технические особенности организации ма-

териала внутри комментируемой статьи. Правила, имеющие отношение к стадиям и условиям выбора как такового, объединяются в несколько самостоятельных групп:

- обращение с заявлением о выборе земельного участка (п. 1 и п. 10 ст. 31 ЗК РФ);
- собственно выбор земельного участка, в ходе которого орган местного самоуправления:
  - обеспечивает выбор (п. 2 ст. 31 ЗК РФ); причем процедура обеспечения включает в себя предварительную оценку возможности обеспечения выбора, результатом которой может быть и отказ в обеспечении выбора, или согласие обеспечить такой выбор путем принятия акта о выборе;
  - информирует об этом лиц, права и законные интересы которых могут быть затронуты (п. 3 и 4 ст. 31 ЗК РФ);
  - закрепляет и оформляет результаты выбора (п. 5–7, абз. 1 п. 8 ст. 31 ЗК РФ).

Абзацы 2 и 3 п. 8 ст. 31 ЗК РФ связаны с выбором земельного участка опосредованно, так как содержащиеся в них правила не влияют каким-либо образом на права лица, обратившегося с заявлением о выборе.

Наконец, п. 9 ст. 31 ЗК РФ предусматривает право на обжалование заинтересованными лицами как самого решения о предварительном согласовании места размещения объекта, так и отказ в его размещении. При этом специфика предмета требований заинтересованных лиц нуждается в отдельных пояснениях.

Анализ положений комментируемой статьи в практике применения (при подготовке исковых заявлений и возражений на них, в процессе обжалования решений судов) целесообразно осуществлять с учетом предложенной логики и в системном единстве с правилами ст. 32 ЗК РФ.

Согласно правилу п. 1 ст. 31 ЗК РФ в заявлении о выборе земельного участка должны быть указаны назначение объекта, предполагаемое место его размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на земельный участок. Первичное знакомство с информацией о незастроенных землях в границах населенного пункта или на межселенной территории необходимо в первую очередь самому заявителю. Такая информация может быть получена одновременно как путем анализа кадастрового плана территории, публичной кадастровой карты, спутниковых

снимков, так и вследствие осмотра предполагаемых мест застройки. Правда, в кадастровом плане территории отсутствует изображение границ ранее учтенных «неотмежеванных» земельных участков. Если на местности границы таких участков не закреплены межевыми и иными знаками, то заинтересованное лицо может получить недостоверную информацию. Поэтому перед обращением с заявлением о предоставлении земельного участка целесообразно все же заказать у кадастрового инженера заключение, в котором он проанализирует сведения из государственного кадастра недвижимости, правила землепользования и застройки, а также отразит результаты выезда на местоположение будущего земельного участка и производства (первичных) кадастровых работ для получения исходных данных и подготовки схемы расположения границ будущего земельного участка. В некоторых случаях, если предполагается получение значительного по площади земельного участка в сложной по ландшафту городской среде, насыщенной плотной системой коммуникаций, а также строительство сложного объекта или взаимосвязанных объектов, то на первичной стадии сбора информации по инициативе заинтересованного лица необходима также топографическая съемка местности. Благодаря такому заключению, материалам топосъемки (в бумажном варианте — планшеты размером 60×60 см; количество планшетов зависит от площади земельного участка и доходит до нескольких десятков) или инженерных изысканий, которые прилагаются к заявлению, уполномоченный орган получает первичную информацию о будущем земельном участке, что сразу же задает положительный тон дальнейшим действиям в процессе обеспечения выбора земельного участка.

Что касается указания в заявлении целевого назначения объекта строительства, то заявителю в его выборе, точнее, в формулировании цели, существенную помощь окажут ст. 85 ЗК РФ и правила землепользования и застройки, принятые в муниципальном образовании. Заинтересованное лицо выбирает интересующую его зону из перечня территориальных зон, например, общественно-деловую (зона О), внутри ее зону О1 — зону центра обслуживания и коммерческой активности местного значения, из трех видов разрешенного использования — основного, вспомогательного или условно-разрешенного — выбирает основной и уже внутри основного находит перечень интересующих его объектов, скажем, группу, куда включены многофункциональные торговые, развлекательные спортивные, оз-

доровительные, деловые комплексы. В заявлении заинтересованное лицо может просить предоставить земельный участок для размещения, например, многофункционального торгового центра. Целевое назначение объекта строительства за пределами населенных пунктов — это чаще линейные объекты.

Выбирая целевое назначение объекта строительства, а вместе с этим и вид разрешенного использования земельного участка в соответствии с правилами землепользования и застройки, необходимо учитывать особенность условно разрешенных видов использования. В соответствии с ч. 2, 6, 8, 9 ст. 39 ГрК РФ вопрос о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка подлежит обсуждению на публичных слушаниях. Заключение о результатах публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте муниципального образования в Интернете. Следовательно, вопрос о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка может быть решен только после обсуждения его на публичных слушаниях (см. постановление ФАС Волго-Вятского округа от 09.12.2013 № А82-12047/2012).

Последнее предложение п. 1 ст. 31 ЗК РФ предусматривает также возможность приложения к заявлению технико-экономического обоснования проекта строительства или необходимых расчетов. В практике встречается представление вместе с другими документами также нормативного обоснования размера испрашиваемого земельного участка, что можно рассматривать в качестве разновидности «необходимых расчетов».

Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд в своем постановлении по апелляционной жалобе администрации г. Кургана отметил, что ООО «Уралоил» приложены к заявлению как экономическое обоснование размера испрашиваемого земельного участка, так и нормативное обоснование размера испрашиваемого земельного участка. Как следует из нормативного обоснования размеров дополнительного земельного участка для эксплуатации автозаправочной станции, выполненного ООО «Курганстройэкспертиза» и согласованного заведующим сектором градостроительства Комитета по архитектуре и строительству

Курганской области, на существующей автозаправочной станции, принадлежащей заявителю на праве собственности, предполагается увеличение объемов реализации нефтепродуктов и изменение логистики поставки нефтепродуктов. ООО «Уралоил» будет произведена замена парка бензовозов, а размеры существующей автозаправочной станции не позволяют обеспечить подъезд бензовоза к фронту слива резервуарного парка и его выезд с территории станции. Учитывая требования действующих нормативных документов и задания заказчика, минимальные размеры дополнительного земельного участка для эксплуатации существующей автозаправочной станции составляют 0,16884 га, соответственно, испрашиваемый дополнительно земельный участок указанной площадью соответствует нормативным размерам.

См.: Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.06.2011 № 18АП-5098/2011.

Технико-экономическое обоснование проекта строительства и (или) необходимые расчеты, прилагаемые к заявлению, подчеркнут, таким образом, основательность намерений заявителя и могут быть использованы органом, уполномоченным рассматривать заявления, в целях первичной оценки возможности обеспечения выбора земельного участка.

Обеспечение выбора земельного участка органом местного самоуправления — часть процедуры выбора земельного участка, предваряющая выбор как таковой. Применяя п. 2 ст. 31 ЗК РФ, необходимо учитывать, что по заявлению заинтересованного лица обеспечение выбора либо осуществляется, либо в таком осуществлении заявителю отказывают.

Абзац 1 п. 2 ст. 31 ЗК РФ предусматривает обеспечение выбора земельного участка органами местного самоуправления или органами государственной власти, которые указаны в ст. 29 ЗК РФ. Если выбор осуществляется в границах юрисдикции районной администрации, то выбор земельных участков для строительства, а также проведение процедур согласований возлагается на администрации муниципальных районов, тогда как органы местного самоуправления городских и сельских поселений информируют население о возможности или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства (см. постановление ФАС Северо-Западного округа от 18.12.2013 № А56-76443/2012).

☑ Например, на территории Кольского района Мурманской области для обеспечения выбора земельного участка Комитет по управлению муниципальным имуществом и земельными ресурсами готовит и направляет запросы в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления, муниципальные организации, которые в двухнедельный срок со дня получения запроса предоставляют необходимую информацию, в том числе информацию о разрешенном использовании испрашиваемого земельного участка (см. п. 6.18 Положения о порядке предоставления земельных участков на территории Кольского района, утвержденного решением Совета депутатов Кольского района Мурманской области от 16.02.2012 № 13/3).

В субъектах РФ — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге выбор земельных участков для строительства осуществляется органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ, если иное не предусмотрено законами этих субъектов РФ (п. 10 ст. 31 ЗК РФ).

☑ В г. Санкт-Петербурге потенциальный инвестор обращается с заявлением о выборе земельного участка в Комитет по строительству, а организационно-техническое обеспечение исполнения государственной функции по оказанию государственной услуги Комитета по строительству по рассмотрению заявлений потенциальных инвесторов о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта возлагается на уполномоченную Правительством г. Санкт-Петербурга организацию — Санкт-Петербургское государственное учреждение «Управление инвестиций» (см. п. 1.2.1, 3.1, 3.3 Положения о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при подготовке и принятии решений о предоставлении объектов недвижимости для строительства, реконструкции, приспособления для современного использования, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 30.12.2010 № 1813).

☑ В г. Москве полномочиями по предварительному согласованию места размещения объекта наделен Департамент городского имущества г. Москвы (см. п. 4.2.9 Положения о Департаменте городского имущества города Москвы, утвержденного постановлением Правительства г. Москвы от 20.02.2013 № 99-ПП). В г. Москве заявитель по всем вопросам с соответствующим заявлением обращается в службу «одного окна» территориального управления департамента одного из округов. Однако префекты административных округов г. Москвы обеспечивают выбор (а затем принимают решения об утверждении актов о выборе) земельных участков из состава земельных участков, находящихся в собственности г. Москвы, и земельных участков, находящихся на территории г. Москвы, собственность на которые не разграничена, по заявлению лиц о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта для проектирования и строительства объекта гаражного назначения, а также для проектирования и строительства объекта религиозного назначения (см. Положение о префектуре административного округа города Москвы, утвержденное постановлением Правительства Москвы от 24.02.2010 № 157-ПП).

Субъектами РФ может быть в специальном порядке предусмотрено обеспечение выбора земельного участка для конкретных целей, например, для размещения садоводческих некоммерческих объединений граждан, а также определен уполномоченный орган, ответственный за такое обеспечение.

☑ Например, выделение земель в районах Московской области для размещения садоводческого некоммерческого товарищества граждан из числа льготных и других категорий жителей г. Москвы и Московской области производится по заявкам Государственного унитарного предприятия развития Московского региона г. Москвы. В соответствии с договором, заключенным между Государственным унитарным предприятием развития Московского региона и главой района, и на основании необходимых согласований и заключений соответствующих органов исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления глава района Московской области принимает постановление об утверждении акта выбора земельного участка для размещения садоводческих объединений (см. п. 2.1 и 2.6 Положения о порядке выбора и предоставления земельных участков и оформления документации на земли, выделяемые из районных фондов перераспределения, для размещения садоводческих некоммерческих объединений, формируемых префектурами административных округов г. Москвы совместно с Государственным унитарным предприятием развития Московского региона г. Москвы, утвержденного постановлением Правительства Москвы и Правительства Московской области от 02.03.1999 № 151-16).

На стадии обеспечения выбора земельного участка заинтересованному лицу может быть отказано в его осуществлении по целому ряду оснований, которые подробно указываются в актах органов местного самоуправления.

☑ Так, в соответствии с п. 3.2 Порядка обеспечения выбора земельных участков для строительства в городе Кемерово, утвержденного постановлением администрации г. Кемерово от 28.06.2010 № 62, администрация города направляет ответ о невозможности размещения объекта или мотивированное заключение о невозможности обеспечения выбора земельного участка в случаях, если:

- в заявлении (обращении) отсутствует информация, указанная в пп. 2.2, 2.3 данного порядка;
- в качестве предполагаемого места размещения объекта указана территория всего г. Кемерово или района города;
- размещение объекта планируется на территории, в отношении которой имеется градостроительная документация о застройке и правила землепользования и застройки;
- назначение объекта капитального строительства не соответствует градостроительному регламенту территориальной зоны, в границы которой входит испрашиваемый земельный участок;
- отсутствуют варианты размещения объекта в границах предполагаемого места размещения объекта;
- испрашиваемый земельный участок обременен правами и строениями третьих лиц;
- испрашиваемый земельный участок зарезервирован для государственных или муниципальных нужд;
- испрашиваемый земельный участок изъят из оборота;
- испрашиваемый земельный участок входит в территорию общего пользования;
- в отношении испрашиваемого земельного участка проводится процедура формирования земельного участка для его предоставления посредством торгов;
- испрашиваемый земельный участок или его часть находится в охранной зоне транзитных инженерных коммуникаций, что препятствует размещению объекта;
- испрашиваемый земельный участок сформирован, но не закреплен за гражданином или юридическим лицом;
- в иных случаях, предусмотренных действующим законодательством.

☑ Постановлением администрации г. Новокузнецка Кемеровской области от 05.04.2013 № 73 утвержден административный регламент «Предоставление земельных участков на территории города Новокузнецка, находящихся в муниципальной собственности, или государственная собственность на которые не разграничена, для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта», в том числе административный регламент предоставления муниципальной услуги «Принятие решения о выборе земельного участка для строительства и предварительном согласовании места размещения объекта», в п. 2.8.2 которого установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги:

- наличие предварительного согласования размещения объекта строительства другому лицу;
- испрашиваемый земельный участок расположен в территориальной зоне, не предназначенной для размещения планируемого объекта капитального строительства;
- испрашиваемый земельный участок является ограниченным в обороте или изъятым из оборота;
- установленный федеральным законом запрет на приватизацию земельного участка;
- наличие возражений, поступивших от физических и юридических лиц в результате публикации сообщения в газете «Новокузнецк» и на официальном сайте администрации г. Новокузнецка о возможном предстоящем предоставлении земельного участка под строительство.

☑ В г. Санкт-Петербурге на этапе обеспечении выбора земельного участка до получения Санкт-Петербургским государственным учреждением «Управление инвестиций» заключений из комитетов Правительства г. Санкт-Петербурга, если в отношении территории, в границах которой расположен земельный участок, утверждена документация по планировке территории, равно как и в случае несоответствия указанного в заявлении функционального назначения объекта градостроительному регламенту территориальной зоны, установленному Правилами землепользования и застройки г. Санкт-Петербурга, в границах которой находится предполагаемое место размещения объекта, принимает решение об отказе и выдает копию решения об отказе потенциальному инвестору (см. п. 3.2.1 Положения о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при подготовке и принятии решений о предо-

ставлении объектов недвижимости для строительства, реконструкции, приспособления для современного использования, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 30.12.2010 № 1813).

В том случае, если орган местного самоуправления, соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ все же приступил к обеспечению выбора земельного участка (т.е. не отказал в осуществлении такого обеспечения), то, во-первых, руководитель (глава) администрации, уполномоченного исполнительного органа субъекта РФ принимает решение (распоряжение) о выборе земельного участка. Решение (распоряжение) — самостоятельный документ, который состоит из преамбулы (указания на предмет, на который направлен принимаемый акт), обоснования (скорее, даже основания принятия акта) со ссылками на первичное обращение заинтересованного лица, на ст. 31 ЗК РФ (иногда и на акты Правительства РФ или субъектов РФ, на акты, принятые ранее публичным образованием, в пределах юрисдикции которого осуществляется выбор земельного участка, и (не всегда) на технические условия.

Согласно п. 2 ст. 31 ЗК РФ обеспечение выбора земельного участка осуществляется посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования.

Варианты размещения объекта (от двух и более) подготавливаются с учетом максимального соблюдения требований земельного и градостроительного законодательства и предоставляют заявителю и публичному образованию возможность маневра и нахождения баланса публичных и частных интересов. Суды иногда особо подчеркивают значение указанного элемента конструкции «выбор земельного участка».

☑ Федеральный арбитражный суд Поволжского округа в постановлении от 22.12.2011 № А-12-2750/2011 указал, что администрация г. Волгограда не обеспечила возможность выбора земельного участка посредством определения вариантов размещения объекта на испрашиваемом земельном участке, корректировки по размеру и месту размещения, чем затронуты законные интересы общества.

Что же касается проведения процедур согласования, то ЗК РФ не определяет точный перечень органов и организаций, согласующих место размещения объекта. Состав таких органов определяется ис-

ходя из положений иных нормативных правовых актов РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, а также местоположения земельного участка. Нередко в муниципальных образованиях создаются комиссии по выбору земельных участков, в состав которых входят представители согласующих органов или организаций[1]. Спектр организаций, выдающих заключение, колеблется в зависимости от того, для размещения какого именно объекта осуществляется выбор земельного участка и в какой территориальной зоне находится объект, который предполагается построить.

☑ Например, в случае размещения таких линейных объектов, как кабельная линия КЛ-6 кВ или трасса газопровода в границах Одинцовского муниципального района Московской области, акт о выборе земельного участка согласуется с:

- Департаментом Росприроднадзора по Центральному федеральному округу;
- администрациями сельских и городских поселений, на чьих землях находится испрашиваемый участок;
- Управлением архитектуры и градостроительства района;
- Главным Управлением архитектуры и градостроительства Московской области;
- Федеральным агентством водных ресурсов (Московско-Окское БВУ);
- Федеральным агентством по недропользованию (точнее, с отделом геологии и лицензирования по г. Москве и Московской области);
- территориальным отделом Роспотребнадзора по Московской области в городах Звенигород, Краснознаменск, Одинцовском районе;
- собственниками, арендаторами и землепользователями, по чьим землям пройдет трасса коммуникации;
- рядом заинтересованных организаций (ОАО «Ростелеком», ГУ «Мосавтодор», ОАО «Московская объединенная электросетевая компания», ГУП МО «Мособлгаз», ОАО «РЖД»).

Заключение согласующего органа или организации о возможности размещения объекта на испрашиваемом земельном участке излагается в письме (Росприроднадзора), заключении (санитарно-эпидемиологическом заключении Роспотребнадзора), согласовании (с указанием номера согласования, например, ГУ «Мос-

[1] См.: *Попов М.В.* Указ. соч. С. 42–43.

автодор») или подписании акта выбора земельного участка (представители районной администрации, главы поселений, руководители сельскохозяйственных предприятий; представители Росприроднадзора и Роспотребнадзора одновременно с письмом и заключением).

В курортной зоне (например, в г. Пятигорске) в целях осуществления строительства спортивно-оздоровительного центра с комплексом кафе и аттракционов получаются заключения следующих организаций:

- главного государственного санитарного врача по г. Пятигорску;
- Управления Главгосэкспертизы России по Ставропольскому краю;
- комиссии по охране зеленых насаждений комитета по экологии и курорту г. Пятигорска;
- архитектуры и градостроительства Ставропольского края;
- отдела экспертизы проектной документации Главного управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям при Правительстве Ставропольского края;
- Управления Федерального горного и промышленного надзора России по Ставропольскому краю;
- экспертной комиссии государственной экологической экспертизы;
- отдела государственной экспертизы условий труда Министерства труда и социальной защиты населения Ставропольского края.

См.: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 30.01.2007 № Ф08-5715/2006.

На территориях, в границах которых значительный удельный вес занимают историко-культурные ансамбли, историческая застройка, парки, например, в г. Санкт-Петербурге, порядок выдачи заключений и состав организаций, которые их выдают, существенно отличаются от приведенных выше вариантов. При отсутствии оснований для принятия решения об отказе Комитет по строительству г. Санкт-Петербурга (куда с заявлением о выборе земельного участка обращается заинтересованное лицо) направляет заявление о выборе земельного участка в уполномоченную организацию (Санкт-Петербургское государственное учреждение «Управление инвестиций»). Уполномоченная организация в течение пяти рабочих дней со дня регистрации заявления о выборе земельного участка направляет запросы:

1) в Комитет по градостроительству и архитектуре (КГА). Заключение комитета должно содержать информацию о виде разрешенного использования земельного участка, функциональном назначении планируемого объекта капитального строительства с учетом планируемого градостроительного развития территории, в границах которой расположен земельный участок, в соответствии с Правилами землепользования и застройки г. Санкт-Петербурга, а также сроках выдачи градостроительного плана земельного участка;
2) в Комитет по земельным ресурсам и землеустройству (КЗРиЗ). Заключение комитета должно содержать следующие сведения: адрес и фактическую площадь земельного участка, данные об учете объектов недвижимости, расположенных на земельном участке, наличие на земельном участке зданий, строений, сооружений, объектов, строительство которых не завершено, наличие зон с особыми условиями использования территории;
3) в Комитет по управлению государственным имуществом (КУГИ). Заключение комитета должно содержать сведения об обременениях земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости с указанием сроков и условий прекращения прав третьих лиц либо об их отсутствии, о регистрации права собственности г. Санкт-Петербурга на объект недвижимости либо иных документах, подтверждающих право собственности г. Санкт-Петербурга;
4) в Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников г. Санкт-Петербурга (КГИОП). Заключение комитета должно содержать сведения: об отнесении земельного участка, зданий, строений, сооружений к объектам культурного наследия, выявленным объектам культурного наследия (о нахождении земельного участка в границах зон охраны объектов культурного наследия и режимах использования земельного участка в границах этих зон); о возможности проведения работ на территории объекта культурного наследия и (или) в зонах охраны объекта культурного наследия, а также в отношении объекта культурного наследия, выявленного объекта культурного наследия;
5) в Комитет по энергетике и инженерному обеспечению (КЭИО). Заключение комитета должно содержать технические условия подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и информацию о плате за подключение (технологическое присоединение) к сетям инженерно-технического обеспечения, а также о плате за технологическое присоединение к электрическим сетям;

6) в районную администрацию. Заключение районной администрации должно содержать сведения о возможности размещения результата инвестирования при принятии решений о предоставлении для строительства земельного участка, находящегося в государственной собственности, а также земельного участка, право государственной собственности на который не разграничено;
7) в Комитет по развитию транспортной инфраструктуры (КРТИ) (в случае реализации инвестиционного проекта в сфере развития транспортного комплекса г. Санкт-Петербурга, а также в сфере организации дорожного движения, хранения транспортных средств (за исключением внешнего транспорта)). Заключение комитета должно содержать сведения о возможности размещения объектов транспортно-логистического назначения.

Санкт-Петербургское государственное учреждение «Управление инвестиций» (уполномоченная организация) в течение пяти рабочих дней со дня получения всех заключений направляет их с заявлением о выборе земельного участка в комитет по строительству для подготовки принятия решения (см. п. 3.2.2, 3.3 Положения о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при подготовке и принятии решений о предоставлении объектов недвижимости для строительства, реконструкции, приспособления для современного использования, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 30.12.2010 № 1813).

Пункт 2 ст. 31 ЗК РФ предусматривает обеспечение выбора земельного участка на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями.

Отсутствие информации о виде разрешенного использования может послужить основанием отказа в утверждении акта выбора.

Так, например, ФАС Северо-Западного округа обратил внимание на то, что в отношении спорного земельного участка не установлен вид разрешенного использования и не выдавалось разрешения на условно разрешенный вид использования в порядке ст. 39 ГрК РФ; постановлением администрации г. Кола Мурманской области от 23.05.2012 № 83 с учетом изменений, внесенных постановлением администрации города от 27.06.2012 № 111, предоставлено разрешение на условно разрешенный вид использования иного, отличного от испрашиваемого заявителем, земельного участка под строительство торгового павильона. Таким образом, администрация района при отсутствии информации о разрешенном виде использования спорного земельного участка или о территориальной зоне, где расположен испрашиваемый земельный участок, обоснованно отказала в утверждении акта выбора от 01.11.2012 № 257/12 указанного участка и в предварительном согласовании места размещения объекта строительства.

См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 15.01.2014 № А42-8517/2012.

В согласовании акта выбора земельного участка может быть отказано в том случае, если отсутствуют свободные мощности и техническая возможность подключения объекта к сетям инженерно-технического обеспечения; объект проходит по землям, переданным в аренду третьим лицам, что не учтено в представленном акте выбора и схеме расположения земельного участка на кадастровой карте (см. постановление ФАС Северо-Западного округа от 18.12.2013 № А56-76443/2012).

Пункты 3 и 4 ст. 31 ЗК РФ предусматривают информирование лиц, права и законные интересы которых могут быть затронуты выбором земельного участка. Публичное информирование, как подчеркнул ФАС Волго-Вятского округа в своем постановлении от 09.12.2013 № А82-12047/2012, направлено на защиту интересов не только населения в целом, но и конкретных лиц, в том числе возможных претендентов на земельный участок.

Согласно правовой позиции, изложенной в постановлении Президиума ВАС РФ от 14.09.2010 № 4224/10, обеспечение выбора земельного участка является обязанностью органа местного самоуправления, разрешенные условия использования соответствующей территории могут объективно препятствовать предоставлению конкретного земельного участка для размещения объекта определенного назначения, несмотря на то, что они содержатся в неопубликованных для всеобщего сведения документах, исполнением органом местного самоуправления обязанности по информированию населения о возможном или предсто-

ящем предоставлении земельных участков для строительства обеспечивается реализация гражданами в разумный срок принципов участия в решении вопросов, касающихся прав на землю, а также сочетания интересов общества и отдельных граждан. Публичное информирование направлено не только на защиту интересов населения в целом, но и конкретных лиц, в том числе возможных претендентов на земельный участок. На этой стадии населением могут быть заявлены возражения против размещения конкретного объекта, а заинтересованными лицами поданы документы на получение того же участка под застройку объектами аналогичного или иного назначения, для чего должен быть определен разумный срок реагирования на соответствующую информацию. Исходя из системного толкования предусмотренных ст. 31 ЗК РФ стадий и условий выбора земельного участка под строительство, акт о выборе земельного участка может быть оформлен конкретному лицу только после такого публичного информирования.

Судебная практика предоставляет нам возможность увидеть, каким образом реализуются положения п. 3 и 4 ст. 31 ЗК РФ.

Так, постановлением главы г. Челябинска от 28.09.2005 № 1038-п утвержден акт выбора земельного участка № 0011969-06-2005 (проект границ земельного участка) и предварительно согласовано место размещения объекта строительства по ул. Работниц в Калининском районе г. Челябинска ЗАО «Памир» без проведения торгов и аукционов (п. 1). Пунктом 2 названного постановления ЗАО «Памир» предписано совместно с главным управлением архитектуры и градостроительства администрации г. Челябинска разработать, согласовать и утвердить в установленном порядке проект планировки территории микрорайона № 5; на основании согласованного проекта оформить документы о предоставлении земельного участка для строительства двух жилых домов.

Прокурор Челябинской области, полагая, что постановление от 28.09.2005 № 1038-п не соответствует требованиям, предусмотренным пп. 3 п. 4, п. 11 ст. 30, ст. 30.2, п. 3 ст. 31 ЗК РФ, и нарушает права муниципального образования и других субъектов предпринимательской деятельности, обратился в Арбитражный суд Челябинской области с заявлением о признании названного ненормативного акта недействительным. При этом прокурор указал, что спорный земельный участок не может быть предоставлен физическому или юридическому лицу без проведения торгов; предварительное согласование размещения объекта

не требуется. В кассационной жалобе прокурор указал также на неисполнение органом местного самоуправления установленных п. 3, 4 ст. 31 ЗК РФ требований об информировании населения о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка.

Федеральный арбитражный суд Уральского округа, отклонив доводы кассационной жалобы, указал, что по смыслу п. 3, 4 ст. 31 ЗК РФ информирование населения должно в любом случае производиться до предоставления земельного участка под строительство. Оспариваемое прокурором постановление не решает вопроса о предоставлении земельного участка ЗАО «Памир». Соответственно, предпринятые органом местного самоуправления меры по извещению общественности (направление издательскому дому «Восточные ворота» сведений о поступивших заявках и начале работ по предварительному формированию земельных участков для строительства с целью опубликования в ежемесячном приложении «Ведомости» к газете «Челябинск за неделю», размещение информации в августе 2005 г. на официальном интернет-сайте администрации г. Челябинска), соответствуют требованиям данной нормы, поскольку произведены до предоставления земельного участка под строительство.

См.: Постановление ФАС Уральского округа от 03.07.2006 № Ф09-5107/06-С6.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа, отменяя решение нижестоящего суда, разъяснил, что информирование граждан о предоставлении участка для строительства, целью которого является соблюдение их прав на благоприятную окружающую среду, не должно носить декларативный характер. Органы, уполномоченные распоряжаться земельными участками, обязаны учитывать мнение граждан и их объединений, касающееся возможности застройки конкретных участков, и не вправе принимать решение о предварительном согласовании места размещения объекта и утверждении акта выбора такого участка, а также о предоставлении участка для строительства при наличии мотивированных возражений граждан.

В материалах дела имеются письма граждан, которые возражают против строительства спортивно-оздоровительного центра с комплексом кафе в Комсомольском парке. Граждане и общественные организации, обжалующие решение суда от 26.10.2005, в заявлении также указывают, что они не согласны с предоставлением участка для строительства. Суд первой инстанции не дал

оценку указанным письмам, не установил мотивы, по которым граждане возражают против строительства.

Суду следует проверить соблюдение процедуры выбора земельного участка для размещения спортивно-оздоровительного центра в части, касающейся выбора участка и информирования населения о предоставлении участка для строительства; установить, имеются ли возражения граждан и их объединений против предоставления обществу земельного участка для строительства центра, мотивы таких возражений; учитывая, что граждане, которых представляют заявители кассационной жалобы, возражают против строительства определенных объектов, предложить урегулировать указанный вопрос органу, уполномоченному распоряжаться земельным участком, и обществу с участием представителей населения и их объединений; для решения вопроса о возможности строительства спортивно-оздоровительного центра с комплексом кафе на территории Комсомольского парка следует привлечь к участию в деле орган, осуществляющий контроль за соблюдением природоохранного законодательства.

См.: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 30.01.2007 № Ф08-5715/2006.

В настоящее время можно говорить без преувеличения о консолидированной позиции федеральных арбитражных судов округов в вопросе о соблюдении требования об обязательном информировании лиц, права и законные интересы которых могут быть затронуты выбором земельного участка. Причем позиция, изложенная в постановлении Президиума ВАС РФ от 14.09.2010 № 4224/10, является для других судов определяющей (см. постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 19.12.2013 № А22-2532/2012).

Основанием для отмены постановлений органов местного самоуправления об утверждении акта выбора земельного участка является также неуведомление арендаторов земельных участков.

Так, суд, удовлетворяя кассационную жалобу администрации г. Азова Ростовской области, которая отменила свое постановление на основании протеста Азовского межрайонного прокурора от 20.01.2005 № Н-10-05, разъяснил свою позицию следующим образом. Материалами дела подтверждено, что в состав выбранного для общества земельного участка вошли участки площадью 10,6611 га, кадастровый номер 61:45:349:23, и площадью 2,4486 га, кадастровый номер 61:45:0000349:24, предоставленные по договорам аренды П. для выращивания сельскохозяйственной продукции. В дело не представлены доказательства надлежащего информирования П. о возможном изъятии арендованных им земельных участков для строительства.

В соответствии с п. 5 ст. 31 ЗК РФ в случае предполагаемого изъятия, в том числе путем выкупа, земельного участка для государственных или муниципальных нужд к акту о выборе земельного участка также прилагаются расчеты убытков собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, потерь сельскохозяйственного производства. Утвержденный постановлением № 652 акт выбора земельного участка от 29.03.2004 в нарушение ст. 31 ЗК РФ не содержит расчета убытков П. в случае возможного изъятия земельных участков для строительства.

См.: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 28.02.2006 № Ф08-510/2006.

Обязанность информировать население, согласно позиции суда, возникает до составления акта выбора земельного участка и принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта недвижимости. Из смысла закона следует, что информирование населения должно производиться через СМИ, доступные всем гражданам, проживающим в муниципальном образовании. Невыполнение данного требования ЗК РФ является нарушением основных принципов земельного законодательства, поэтому не может быть признано формальным. Статьями 1 и 31 ЗК РФ предусмотрено право граждан на участие в решении вопросов, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране.

См.: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 06.09.2005 № Ф08-3563/2005.

Поскольку администрация г. Кинеля Самарской области не информировала население о предстоящем и возможном предоставлении спорного земельного участка с соблюдением процедуры предварительного согласования мест размещения объекта, суд апелляционной инстанции правомерно признал, что при принятии оспариваемых актов нарушен федеральный закон и обжалуемые постановления, а также договор аренды являются недействительными.

См.: Постановление ФАС Поволжского округа от 18.03.2004 № А55-4628/03-8.

Обязательность информирования лиц, права и законные интересы которых могут быть затронуты выбором земельного участка, в некоторых случаях обусловлена и требованиями ГрК РФ. В соответствии с ч. 2, 6, 8, 9 ст. 39 ГрК РФ вопрос о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка подлежит обсуждению на публичных слушаниях. Заключение о результатах публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте муниципального образования в Интернете (см., например, постановление ФАС Волго-Вятского округа от 09.12.2013 № А82-12047/2012).

Правило абз. 3 п. 3 ст. 31 ЗК РФ предусматривает, что при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов и общностей.

Согласно Единому перечню коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства РФ от 24.03.2000 № 255, таких народов насчитывается 45. Из них в европейской части живут абазины и шапсуги (Карачаево-Черкесская Республика и Краснодарский край), ижорцы и вепсы (Карелия и Ленинградская область), саамы (Мурманская область), а остальные — в Восточной и Западной Сибири, в Забайкалье, в районах Крайнего Севера и на Дальнем Востоке вплоть до Чукотского и Корякского автономных округов.

Места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ определены распоряжением Правительства РФ от 08.05.2009 № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации». Такие

места — районы (улусы, кужууны), городские округа — образованы в семи республиках (Алтай, Бурятия, Коми, Карелия, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия), шести краях (Алтайском, Забайкальском, Красноярском, Камчатском, Приморском, Хабаровском), одиннадцати областях (Амурской, Вологодской, Иркутской, Кемеровской, Ленинградской, Мурманской, Магаданской, Сахалинской, Свердловской, Томской, Тюменской) и четырех автономных округах (Ненецком, Ханты-Мансийском, Чукотском, Ямало-Ненецком).

Среди видов традиционной хозяйственной деятельности различают следующие:

- животноводство, в том числе кочевое (оленеводство, коневодство, яководство, овцеводство);
- переработка продукции животноводства, включая сбор, заготовку и выделку шкур, шерсти, волоса, окостенелых рогов, копыт, пантов, костей, эндокринных желез, мяса, субпродуктов;
- собаководство (разведение оленегонных, ездовых и охотничьих собак);
- разведение зверей, переработка и реализация продукции звероводства;
- бортничество, пчеловодство;
- рыболовство (в том числе морской зверобойный промысел) и реализация водных биологических ресурсов;
- промысловая охота, переработка и реализация охотничьей продукции;
- земледелие (огородничество), а также разведение и переработка ценных в лекарственном отношении растений;
- заготовка древесины и недревесных лесных ресурсов для собственных нужд;
- собирательство (заготовка, переработка и реализация пищевых лесных ресурсов, сбор лекарственных растений);
- добыча и переработка общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд;
- художественные промыслы и народные ремесла (кузнечное и железоделательное ремесло, изготовление утвари, инвентаря, лодок, нарт, иных традиционных средств передвижения, музыкальных инструментов, берестяных изделий, чучел промысловых зверей и птиц, сувениров из меха оленей и промысловых зверей и птиц, иных материалов, плетение из трав и иных растений, вязание сетей, резьба по кости, резьба по де-

реву, пошив национальной одежды и другие виды промыслов и ремесел, связанные с обработкой меха, кожи, кости и других материалов);

- строительство национальных традиционных жилищ и других построек, необходимых для осуществления традиционных видов хозяйственной деятельности.

Правила п. 5–7, абз. 1 п. 8 ст. 31 ЗК РФ посвящены закреплению и оформлению результатов выбора земельного участка.

В соответствии с п. 5 ст. 31 ЗК РФ результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства, а в необходимых случаях и для установления его охранной или санитарно-защитной зоны. К данному акту прилагаются утвержденные органом местного самоуправления схемы расположения каждого земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории в соответствии с возможными вариантами их выбора.

Основное содержание решения о предварительном согласовании места размещения объекта состоит в утверждении акта о выборе участка в соответствии с одним из вариантов, названных в акте. В нем указываются также индивидуализирующие выбранный земельный участок признаки — местоположение и площадь, а также его разрешенное использование[1].

Решение о предварительном согласовании места размещения объекта не порождает каких-либо прав заявителя на выбранный земельный участок, оно лишь является основанием последующего принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства. Соответственно, само по себе данное решение не является нарушением прав и законных интересов правообладателей земельных участков в пределах выбираемого участка, поскольку не рассматривается законодателем в качестве основания изменения или прекращения уже существующих прав на землю частных лиц[2].

Акт выбора земельного участка состоит из текстовой и графической частей. До настоящего времени на уровне федерального закона не утверждена форма акта о выборе земельного участка. Такие формы утверждаются либо органом местного самоуправления, либо

[1] См.: *Попов М.В.* Указ. соч. С. 69.

[2] См.: *Болтанова Е.С., Женетль С.З.* Указ. соч.

исполнительным органом государственной власти (см. постановление администрации Смоленской области от 23.11.2007 № 414 «Об утверждении акта о выборе земельного участка»; приказ Комитета по строительству Правительства Санкт-Петербурга от 18.02.2011 № 23 «Об утверждении формы акта о выборе земельного участка»). В ряде случаев акты о выборе являются приложением к порядку выбора (обеспечения) земельных участков для строительства (см. постановление администрации Подольского муниципального района Московской области от 13.04.2011 № 1614 «О порядке подготовки и выдачи актов о выборе земельных участков для строительства объектов на территории Подольского муниципального района») и даже именуются «типовыми формами», например в г. Кемерово (см. постановление администрации г. Кемерово от 28.06.2010 № 62 «О порядке обеспечения выбора земельных участков для строительства в городе Кемерово») или в г. Ставрополе (см. постановление главы города Ставрополя от 24.04. 2009 № 1244 «Об утверждении типовой формы акта выбора земельного участка для строительства в городе Ставрополе и Порядка согласования акта выбора земельного участка для строительства в городе Ставрополь»).

☑ В г. Санкт-Петербурге акт о выборе земельного участка для строительства утверждается правовым актом Комитета по строительству. Правовой акт Комитета по строительству, утверждающий акт о выборе земельного участка для строительства, является решением о предварительном согласовании места размещения объекта и подлежит официальному опубликованию. Решение о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием для последующего принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства в отношении потенциального инвестора и действует в течение трех лет, а также является основанием для обеспечения потенциальным инвестором выполнения в отношении земельного участка в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом № 221-ФЗ, кадастровых работ и осуществления государственного кадастрового учета земельного участка (см. п. 3.8, 3.10 и 3.11 Положения о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при подготовке и принятии решений о предоставлении объектов недвижимости для строительства, реконструкции, приспособления для современного использования, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 30.12.2010 № 1813).

В практике встречаются случаи, когда по заявлению заинтересованного лица изготавливаются акт выбора земельного участка и схема расположения земельного участка, однако выводы в акте о целевом использовании земельного участка равноценны отказу в его утверждении. Особый интерес представляет следующий случай.

Предприниматель, проживающий в г. Петропавловск-Камчатский, обратился 26 октября 2011 г. в Министерство имущественных и земельных отношений Камчатского края с заявлением о выборе земельного участка для строительства и предварительном согласовании места размещения объекта — здания магазина, указав примерный размер земельного участка 800 кв. м и место размещения объекта: г. Петропавловск-Камчатский, проспект Победы. 17 января 2012 г. министерство направило письмо в Департамент градостроительства и земельных отношений Петропавловск-Камчатского городского округа с просьбой обеспечить выбор земельного участка по заявлению предпринимателя. Департаментом изготовлены акт выбора земельного участка № 94 и схема расположения земельного участка, содержащие выводы о целесообразности размещения объекта: «Сооружение. Магистраль общегородского значения в районе 10 км — Сероглазка — 8 км в г. Петропавловске-Камчатском».

Департамент обеспечил выбор земельного участка с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующих территорий, оформил результаты выбора в соответствии с п. 5 ст. 31 ЗК РФ актом выбора земельного участка, содержащим обоснованные выводы о целесообразности использования испрашиваемого земельного участка для указанной выше магистрали. Нижестоящие суды, по мнению ФАС Дальневосточного округа, пришли к правильному выводу о том, что действия департамента по включению в акт выбора земельного участка вывода о целесообразности использования земельного участка для указанной выше магистрали соответствуют закону и не нарушают права и законные интересы заявителя. При этом суды обоснованно указали на то, что заявитель не лишен возможности испрашивать к предоставлению в аренду иной земельный участок для строительства торгового магазина.

См.: Постановление ФАС Дальневосточного округа от 20.12.2013 № ФО3-5424/2013.

Не во всех случаях после прохождения процедуры, обеспечивающей выбор земельного участка, заявление лица, заинтересованного

в предоставлении земельного участка для строительства, решается положительно. Решение об отказе в изготовлении акта выбора (в обеспечении выбора) органы местного самоуправления или органы исполнительной власти соответствующего субъекта РФ принимают:

- ввиду прохождения по участку инженерных коммуникаций, расположения в прибрежной зоне водного объекта общего пользования, а также запланированного строительства на земельном участке автомобильной дороги (см. постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 19.12.2013 № Ф08-510/2006);
- в случае отсутствия информации о разрешенном виде использования испрашиваемого земельного участка или о территориальной зоне, где испрашивается земельный участок (см. пп. 13 п. 6.18 Положения о порядке предоставления земельных участков на территории Кольского района, утвержденного решением Совета депутатов Кольского района Мурманской области от 16.02.2012 № 13/3);
- в связи с тем, что при обращении в администрацию с требованием о предоставлении земельного участка одновременно с заявлением не представлялись какие-либо документы, необходимые для разрешении вопроса о предоставлении земельного участка (см. постановление ФАС Московского округа от 05.10.2009 № КА-А41/9858-09);
- в связи с тем, что испрашиваемый земельный участок находится на территории природного комплекса (см. постановление ФАС Московского округа от 16.10.2007 № КА-А40/11745-07);
- в связи с резервированием земельного участка для размещения социального объекта местного значения (см. постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 18.12.2013 № 08АП-9485/2013).

Заявителю может быть отказано в принятии решения об утверждении акта выбора земельного участка также, если не представлен документ, подтверждающий соблюдение санитарных правил при выборе земельного участка под строительство (см. определение Саратовского областного суда от 28.08.2013 № 33-5497).

Принятие решения об отказе предоставить земельный участок уже после утверждения акта выбора земельного участка органами местного самоуправления возможно в связи с истечением срока

предварительного согласования места размещения объекта (см. постановление ФАС Северо-Западного округа от 11.10.2006 № А26-611/2005-17); в связи с корректировкой генерального плана города (см. постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 06.09.2005 № Ф08-3563/2005).

Суды, рассматривая споры по поводу подготовки актов выбора земельного участка, принимают во внимание как положения п. 2 ст. 31 ЗК РФ, так и требования актов органов местного самоуправления, в которых приводятся основания для отказа в подготовке выбора земельного участка.

Так, ФАС Западно-Сибирского округа в постановлении от 29.2014 № А27-3980/2013 указал на следующее. Исходя из того, что изложенное в письме Комитета градостроительства и земельных ресурсов администрации г. Новокузнецка от 17.12.2012 № 9477-04 основание для отказа обществу в подготовке акта выбора земельного участка (принятие решения о проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды на испрашиваемый земельный участок для строительства здания, которое в материалы дела не представлено, равно как и доказательства его принятия в установленном законом порядке) не предусмотрено п. 2.8.2 (принятие решения о выборе земельного участка для строительства и предварительном согласовании места размещения объекта) в качестве основания для отказа в предоставлении муниципальной услуги по обеспечению акта выбора земельного участка, чем нарушены права и законные интересы общества, предусмотренные ст. 31 ЗК РФ (при учете соблюдения комитетом процедуры предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта нежилого назначения и совершения действий по обеспечению подготовки выбора земельного участка), суд первой инстанции правомерно удовлетворил требования ООО «ИСК „ТС групп“».

В целом же хотелось бы согласиться с позицией ФАС Поволжского округа, который в постановлении от 22.12.2011 № А12-2750/2011 обратил внимание на то, что ЗК РФ предусматривает исключительные по своему характеру основания, по которым возможен отказ в предоставлении гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Правило абз. 1 п. 8 ст. 31 ЗК РФ, взятое само по себе, противоречит пп. 2 п. 1 ст. 6 ЗК РФ (земельный участок — объект земельных отношений), ст. 11.1 и 11.3 ЗК РФ. В п. 8 ст. 31 говорится о том, что решение о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием последующего принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства и действует в течение трех лет. Актом о выборе земельного участка на самом деле земельный участок, как мы уже указывали, не выбирается. Последний образуется впоследствии, после выполнения в отношении земельного участка кадастровых работ и осуществления его кадастрового учета (пп. 2 п. 5 ст. 30 ЗК РФ). Фактическое значение акта о выборе — выбор ориентировочного места нахождения земельного участка, местоположение границ которого только еще предстоит закрепить на местности межевыми знаками в местах нахождения характерных точек *н*1, *н*2, *н*3 и т.д., а также внести в государственный кадастр недвижимости значения координат *X* и *Y* каждой из указанных точек. Поэтому с точки зрения юридической логики выглядит некорректной конструкция, в которой решение о предварительном согласовании является «основанием последующего принятия решения о предоставлении земельного участка».

Правило п. 9 ст. 31 ЗК РФ предусматривает, что решение о предварительном согласовании места размещения объекта или об отказе в размещении объекта может быть обжаловано заинтересованными лицами в суд. Заинтересованные лица — это в первую очередь сами заявители; арендаторы, землевладельцы и землепользователи; граждане, проживающие в непосредственной близости от предполагаемого места строительства объекта; органы прокуратуры.

Решение о предварительном согласовании места размещения объекта является актом органа местного самоуправления. Под правовым актом индивидуального характера (ненормативным правовым актом) понимается акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц (см. постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 05.03.2011 № А58-4652/10). Решение суда о признании акта незаконным означает его недействительность с момента принятия. Последствия вынесения такого решения заключаются в том, что недействительный отказ в предоставлении земельного участка должен рассматриваться уполномоченными органами, должностными лицами как не имеющий юридической силы, в связи с чем у принявшего его органа

(должностного лица) в соответствии с его функциональными полномочиями возникает обязанность повторного рассмотрения относящегося к его компетенции вопроса и принятия по нему нового решения, если общие основания для этого сохраняются (см. определение Саратовского областного суда от 28.08.2013 № 33-5497).

Заинтересованные лица, как показывает анализ судебной практики, обжалуют в судах:

- постановления об утверждении акта выбора земельного участка как заинтересованными лицами, так и прокуратурой (см. постановление ФАС Уральского округа от 03.07.2006 № Ф09-5107/06-С6);
- отказ в изготовлении акта выбора земельного участка (см. определение ВАС РФ от 01.03.2007 № 1454/07), а также о понуждении к изготовлению для заявителя акта выбора земельного участка (см. постановления ФАС Северо-Кавказского от 19.12.2013 № Ф08-510/2006; ФАС Западно-Сибирского округа от 29.01.2014 № А27-3980/2013).
- отказ в согласовании акта выбора земельного участка (см. постановление ФАС Северо-Западного округа от 18.12.2013 № А42-8517/2012);
- отказ в предварительном согласовании места размещения объекта и утверждения акта выбора земельного участка (см. постановление ФАС Северо-Западного округа от 15.01.2014 № А42-8517/2012).

Так, индивидуальный предприниматель А. обратился в Арбитражный суд Республики Калмыкия с заявлением к администрации г. Элисты о признании незаконным изложенного в письме от 09.08.2012 № У-3870 решения об отказе в изготовлении акта выбора земельного участка площадью 20 тыс. кв. м с разрешенным использованием для строительства автосалона, расположенного по адресу: Республика Калмыкия, г. Элиста, примерно в 5 м на юго-восток от санатория-профилактория «Водник», о понуждении к изготовлению для заявителя акта выбора земельного участка. Решением Элистинского городского Собрания от 27.12.2010 № 1 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Элисты» утверждены правила, которыми в соответствии со ст. 30 ГрК РФ установлены границы территориальных зон и утверждены градостроительные регламенты, где, в том числе установлены виды разрешенного использования в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующих территориальных зон, а также предельные параметры разрешенного строительства объектов, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства. Оценив имеющиеся в деле доказательства, в том числе графические материалы Генерального плана города Элисты, утвержденные Правила землепользования и застройки, в том числе Градостроительный регламент территориальной зоны, в которой заявитель предполагает строительство, установив, что земельный участок расположен в территориальной зоне Р-1 (зона общественных парков), для которой не установлен такой вид разрешенного использования как строительство автосалона, апелляционный суд пришел к выводу об отсутствии возможности предварительного согласования предпринимателю места размещения объекта.

См.: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 19.12.2013 № А22-2532/2012.

Следует учитывать, что признание судом незаконным решения об отказе в предоставлении земельного участка и обязание органа местного самоуправления или исполнительного органа власти обеспечить процедуру выбора земельного участка не означает, что такое обеспечение повлечет за собой утверждение акта выбора. Последнее возможно, если полученные исходные данные и необходимые согласования не препятствуют такому решению.

Так, ФАС Поволжского округа в своем постановлении от 22.12.2011 № А12-2750/2011 обязал администрацию г. Волгограда обеспечить для ООО «Арнед-Инвест» процедуру выбора земельного участка, принять решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающего акт о выборе земельного участка в соответствии с одним из вариантов выбора земельного участка, или решения об отказе в размещении объекта в порядке и сроки, предусмотренные ст. 31 ЗК РФ.

Заинтересованные лица также обращаются в суды с заявлениями:

- о признании незаконными актов выбора земельного участка (см. постановление ФАС Дальневосточного округа от 20.12.2013 № Ф03-5424/2013);
- о признании незаконным решения (постановления) об отмене ранее принятого постановления об утверждении акта выбора

земельного участка (см. постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 28.02.2006 № Ф08-510/2006);

- о признании незаконным отказа предоставить земельный участок в соответствии с утвержденным актом выбора (см. постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 06.09.2005 № Ф08-3563/2005);
- о признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии решения по вопросу о предоставлении земельного участка в соответствии с актом выбора (см. постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 30.01.2007 № Ф08-5715/2006), в том числе в связи с резервированием земельного участка (см. постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.11.2013 № 18АП-10461/2013).

Решение вопроса о законности предварительного согласования места размещения объекта может решаться и в исковом производстве в случае, например, обращения прокуратуры с иском о признании недействительным постановления органа местного самоуправления и договора аренды (см. постановление ФАС Поволжского округа от 18.03.2004 № А55-4628/03-8). Заинтересованные лица также обращаются в суд с исками к организациям, которые отказываются согласовывать акт выбора, и просят возложить на них обязанность согласовать такой акт (см. определение Пермского краевого суда от 16.10.2013 № 33-10238).

Статья 32. Принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства

1. Решение о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием установления в соответствии с заявками граждан или юридических лиц, заинтересованных в предоставлении земельного участка для строительства, и за их счет границ такого земельного участка и его государственного кадастрового учета в порядке, установленном федеральными законами. *(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)*

2. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, в двухнедельный срок принимает решение о предоставлении земельного участка для строительства на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка для строительства. Для принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства соответствующий исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления запрашивает кадастровый паспорт земельного участка (его копию, сведения, содержащиеся в нем) в органе, осуществляющем кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости, если такой документ не представлен гражданином или юридическим лицом по собственной инициативе. *(п. 2 в ред. Федерального закона от 01.07.2011 № 169-ФЗ)*

3. Утратил силу с 1 января 2007 года. — *Федеральный закон от 18.12.2006 № 232-ФЗ.*

4. Условия предоставления земельных участков для государственных или муниципальных нужд должны предусматривать возмещение всех убытков, связанных с изъятием этих земельных участков у землепользователей, землевладельцев, расторжением или прекращением договоров их аренды. Условия могут также предусматривать права других лиц, обременяющие предоставляемые земельные участки, или предусмотренные статьей 56 настоящего Кодекса ограничения использования земельных участков. *(в ред. Федеральных законов от 04.12.2006 № 201-ФЗ, от 18.12.2006 № 232-ФЗ)*

Комментируемая статья является своеобразным итогом, венчающим процедуры предоставления земельных участков в рамках конструкции «с предварительным согласованием мест размещения объектов», правила о которых распределены между ст. 30, 31 и 32 ЗК РФ, и закрепляет процедуру выбора земельного участка, которой посвящена предыдущая ст. 31 ЗК РФ. Пункты 1 и 2 ст. 32 ЗК РФ адресованы исполнительным органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Пункт 4 ст. 32 ЗК РФ стоит особняком, он слабо связан с двумя предыдущими пунктами и представляет собой, по сути, прямые и косвенные отсылки к ряду статей ЗК РФ, регулирующих условия изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд, а именно: к ст. 49, 54, 55, 57, п. 2 ст. 61, 63, а также ст. 46 (основания прекращения аренды земельного участка) ЗК РФ. Второе предложение п. 4 ст. 32 ЗК РФ связано со ст. 56 ЗК РФ, а также со ст. 275 ГК РФ (хотя прямо не указывается, однако по смыслу подразумевается), согласно п. 1 которой сервитут сохраняется в случае перехода прав на земельный участок, который обременен этим сервитутом, к другому лицу. Второе предложение п. 4 ст. 32 ЗК РФ также связано и со ст. 11.8 ЗК РФ (возникновение и сохранение прав, об-

ременений (ограничений) на образуемые и измененные земельные участки).

Пункт 1 ст. 32 ЗК РФ предусматривает образование земельного участка в соответствии с решением о предварительном согласовании места размещения объекта, установление местоположения границ земельного участка (а не «установление границ», как указано в этом пункте) и постановку его на кадастровый учет (а не «кадастровый учет», как некорректно указано в комментируемом пункте). Причем образование земельного участка с технической точки зрения в данном случае может произойти и в результате объединения земельных участков (объединению подлежат изъятые для государственных или муниципальных нужд земельные участки), и вследствие раздела (при сохранении исходного земельного участка в измененных границах и при сохранении на него права у первоначального правообладателя). Выдел и перераспределение как способы образования земельного участка в целях, предусмотренных п. 1 ст. 32 ЗК РФ, представляются нам маловероятными. Копия решения о предварительном согласовании места размещения объекта включается в приложение к межевому плану в качестве сканированного образа, заверенного усиленной электронной цифровой подписью кадастрового инженера.

Пункт 2 ст. 32 ЗК РФ предусматривает в идеальном варианте принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства в течение двух недель с момента обращения заинтересованного лица. Однако даже на этом этапе, несмотря на образование земельного участка в соответствии с решением о предварительном согласовании места размещения объекта, в предоставлении такого земельного участка может быть отказано. Поэтому время от времени судам приходится рассматривать заявления граждан и организаций о признании незаконным отказа предоставить земельный участок в соответствии с утвержденным актом выбора (см. постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 06.09.2005 № Ф08-3563/2005) или о признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии решения по вопросу о предоставлении земельного участка в соответствии с актом выбора (см. постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 30.01.2007 № Ф08-5715/2006).

Статья 33. Нормы предоставления земельных участков

1. Предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, ведения садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации, для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства — нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. *(в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 446-ФЗ)*

2. Максимальные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно для целей, предусмотренных правилами пункта 1 настоящей статьи, устанавливаются:

федеральными законами — из земель, находящихся в федеральной собственности;

законами субъектов Российской Федерации — из земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

нормативными правовыми актами органов местного самоуправления — из земель, находящихся в собственности муниципальных образований.

2.1. Предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых бесплатно в случаях и в порядке, которые установлены законами субъектов Российской Федерации, гражданам, имеющим трех и более детей, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации. *(п. 2.1 введен Федеральным законом от 14.06.2011 № 138-ФЗ)*

3. Для целей, не указанных в пунктах 1 и 2.1 настоящей статьи, предельные размеры земельных участков устанавливаются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами отвода земель для конкретных видов деятельности или в соответствии с правилами землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документацией. *(в ред. Федерального закона от 14.06.2011 № 138-ФЗ)*

Правила комментируемой статьи регулируют важнейший элемент института «предоставление земельных участков» в собственность, выходящий далеко за рамки земельных отношений, являющийся также частью градостроительной деятельности (правила землепользования и застройки). Статья 33 ЗК РФ находится как бы на вершине пирамиды совокупности норм (по сути — субинститута), в основании которой находится необъятный массив муниципальных нормативных правовых актов, а также регионального законодательства, устанавливающих предельные (максимальные и минимальные) размеры предоставляемых земельных участков. Вместе с этим необ-

ходимо подчеркнуть и определенное неудобство в ходе применения комментируемой статьи. «Пирамидальное» построение субинститута, важнейшей частью которого является ст. 33 ЗК РФ, предполагает наличие определенных навыков при определении размера земельного участка, предоставляемого с учетом категории земель и вида разрешенного использования.

Все четыре пункта статьи (1, 2, 2.1. и 3) содержат отсылки к федеральным законам, законам субъектов, нормативным правовым актам органов местного самоуправления, нормам отвода земель, правилам землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документации. Пункты 1, 2, 2.1 комментируемой статьи регламентируют предоставление земельных участков гражданам как для целей, не связанных со строительством, так и для индивидуального жилищного строительства. В п. 3 комментируемой статьи, как видно из его формулировок, подразумеваются предельные размеры земельных участков, которые, во-первых, предоставляются не только гражданам, но и юридическим лицам. Во-вторых, для различных целей, в том числе для строительства объектов недвижимости, включая строительство линейных объектов. Это подтверждается и тем обстоятельством, что в ЗК РФ мы больше не находим статей о нормах предоставления земельных участков. В-третьих, правило п. 3 ст. 33 ЗК РФ распространяется на отношения по приватизации зданий, строений и сооружений, на что указывает отсылка к этому пункту в п. 2 ст. 35 ЗК РФ (см. абз. 4 п. 13 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11). Также необходимо учитывать, что нормы предоставления земельных участков устанавливаются для случаев раздела, объединения, перераспределения или выдела из земельных участков.

Нормы предоставления земельных участков устанавливаются:

- для населенных пунктов;
- для населенных пунктов и на других категорий земель (если вид разрешенного использования допускается на более чем одной категории);
- для земель сельскохозяйственного назначения.

Для населенных пунктов нормы предоставления земельных участков устанавливаются правилами землепользования и застройки — документом градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной

власти субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений (п. 8 ст. 1 ГрК РФ). Статья 38 ГрК РФ предусматривает предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков с предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в каждой территориальной зоне или подзоне населенного пункта.

☑ Так, например, ст. 44.2 Правил землепользования и застройки Кромского сельского поселения Верхнеландеховского муниципального района Ивановской области, утвержденных решением Совета Кромского сельского поселения Верхнеландеховского муниципального района Ивановской области от 05.02.2013 № 2 (типичное среднее по размеру поселение Центральной России), предусматривает в зоне малоэтажной жилой застройки с приусадебными участками Ж-1 следующие предельные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из муниципальных земель для индивидуального жилищного строительства: максимальный размер — 1500 кв. м, минимальный размер — 600 кв. м; минимальная площадь образуемых при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, — 600 кв. м; в Ж-2, зоне малоэтажной многоквартирной жилой застройки, минимальная площадь земельного участка для многоквартирных жилых домов рассчитывается по Методическим указаниям по расчету нормативных размеров земельного участка в кондоминиумах (СП 30-101-98). В зоне коллективных садов и придомовых садовых участков предельные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам для садоводства и огородничества составляют максимальный размер — 1000 кв. м, минимальный размер — 400 кв. м (ст. 44.4 указанных правил).

☑ Для сравнения обратимся к областному центру (с населением численностью от 400 до 500 тыс. человек) — г. Иваново. Согласно Правилам землепользования и застройки города Иваново, утвержденным решением Ивановской городской Думы от 27.02.2008 № 694, в Ж-1 «Зона индивидуальной жилой застройки» установлены параметры застройки: минимальная площадь земельного участка для жилищного строительства на одну квар-

тиру — 0,04 га; максимальная — 0,12 га (не распространяется на ранее отведенные земельные участки); максимальная площадь земельного участка для огородничества — 0,039 га (п. 1 и 2 ст. 32.1); в Ж-2 «Зона малоэтажной жилой застройки» установлены следующие параметры застройки: минимальная площадь земельного участка для жилых домов блокированной застройки с участками — 0,04 га на одну квартиру (ст. 32.2); в Ж-3 «Зона многоэтажной жилой застройки» параметры застройки: минимальная площадь земельного участка для жилищного строительства — 0,05 га (ст. 32.3).

☑ Для сравнения также обратимся к одному из городов в одном из самых восточных субъектов РФ — г. Якутску. В соответствии со ст. 36.3 Правил землепользования и застройки города Якутска, утвержденных решением окружного Совета г. Якутска от 25.06.2007 № РОС-51-9, «Зона индивидуальной жилой застройки» Ж-1А выделена для обеспечения правовых условий формирования жилых районов из отдельно стоящих жилых домов усадебного типа с минимально разрешенным набором услуг местного значения. Основные виды разрешенного использования недвижимости: отдельно стоящие односемейные дома с участками площадью 600–1200 кв. м. «Зона индивидуальной усадебной жилой застройки с содержанием домашнего скота и птицы» Ж-1Б выделена для обеспечения правовых условий формирования жилых районов из отдельно стоящих жилых домов усадебного типа с минимально разрешенным набором услуг местного значения. Основные виды разрешенного использования недвижимости: отдельно стоящие односемейные дома с земельными участками более 1200 кв. м с возможностью содержания домашнего скота и птицы. «Зона индивидуальной жилой застройки городского типа с участками» Ж-2 выделена для обеспечения правовых условий формирования жилых районов из отдельно стоящих и блокированных индивидуальных жилых домов (коттеджей) с минимально разрешенным набором услуг местного значения. Основные виды разрешенного использования недвижимости: отдельно стоящие одноквартирные дома (коттеджи) с участками до 1800 кв. м. Наконец, «Зона смешанной застройки индивидуальными и квартирными домами с участками» Ж-3 выделена для обеспечения правовых условий формирования районов с домами квартирного типа не выше трех этажей, преимущественно муниципальных, сдаваемых внаем для временного проживания с ограниченным разрешенным набором услуг местного значения. Основные виды разрешенного использования недвижимости: отдельно стоящие одноквартирные дома с участками до 1000 кв. м; блокированные одноквартирные дома с участками до 400 кв. м; дома квартирного типа до трех этажей с участками.

Нормы предоставления земельных участков могут устанавливаться федеральным законодательством для отдельных видов разрешенного использования земельных участков, например, в границах населенных пунктов или на землях сельскохозяйственного назначения. Согласно п. 4 ст. 4 Закона о личном подсобном хозяйстве предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения личного подсобного хозяйства, устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Предоставление таких земель осуществляется в порядке, установленном земельным законодательством. Одновременно с этим п. 5 ст. 4 Закона о личном подсобном хозяйстве устанавливает правило, согласно которому максимальный размер общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, устанавливается в размере 0,5 га. Максимальный размер общей площади земельных участков может быть увеличен законом субъекта РФ, но не более чем в пять раз.

Законодательством субъектов РФ также устанавливаются нормы предоставления гражданам земельных участков в составе зон сельскохозяйственного использования, а также на землях сельскохозяйственного назначения.

☑ В соответствии со ст. 1 Закона Московской области от 28.05.2003 № 3/59-П «О предельных размерах земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность, на территории Московской области» минимальные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность, составляют: для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства — 2 га; садоводства — 0,06 га; огородничества — 0,04 га; дачного строительства — 0,06 га. Максимальные размеры для указанных видов разрешенного использования составляют соответственно для крестьянского (фермерского) хозяйства — 40 га; садоводства — 0,15 га; огородничества — 0,10 га; дачного строительства — 0,25 га.

Что касается норм предоставления (отвода) земельных участков для строительства линейных объектов, то в настоящее время в значительном числе случаев продолжают действовать утвержденные Государственным комитетом Совета Министров СССР по делам строительства нормы отвода, а именно:

- Нормы отвода земель для магистральных трубопроводов (СН 456-73), утвержденные Государственным комитетом Совета Министров СССР по делам строительства 29.12.1973;
- Нормы отвода земель для предприятий рыбного хозяйства (СН 455-73), утвержденные Государственным комитетом Совета Министров СССР по делам строительства 29.12.1973;
- Нормы отвода земель для магистральных водопроводов и канализационных коллекторов (СН 456-73), утвержденные Государственным комитетом Совета Министров СССР по делам строительства 28.12.1973;
- Нормы отвода земель для аэропортов (СН 457-74), утвержденные Государственным комитетом Совета Министров СССР по делам строительства 29.12.1973;
- Нормы отвода земель для нефтяных и газовых скважин (СН 459-74), утвержденные Государственным комитетом Совета Министров СССР по делам строительства 25.03.1974;
- Нормы отвода земель для линий связи (СН 461-74), утвержденные Государственным комитетом Совета Министров СССР по делам строительства 03.06.1974;
- Нормы отвода земель для сооружений геологоразведовательных скважин (СН 462-74), утвержденные Государственным комитетом Совета Министров СССР по делам строительства 05.06.1974;
- Нормы отвода земель для мелиоративных каналов (СН 474-75), утвержденные Государственным комитетом Совета Министров СССР по делам строительства 14.07.1975.

Ряд норм отвода утвержден в последние 20 лет. Среди них:

- Нормы отвода земель для электрических сетей напряжением 0,38–750 кВ (ЭСП № 14278 ТМ-Т1) заменили нормы СН 465-74;
- Укрупненные величины площадей отвода земли в постоянное пользование для установки унифицированных опор воздушных линий электропередачи напряжением 6–10 кВ (ВЛ), составленные в качестве справочного материала к «Нормам отвода земли для электрических сетей напряжением 0,38–750 Кв» (СЭП № 14278тм-т1) (письмо АО РОСЭП от 03.04.1996 № 07.09-96);
- Нормы отвода земель для размещения автомобильных дорог и (или) объектов дорожного сервиса, утвержденные постановлением Правительства РФ от 02.09.2009 № 717, заменили нормы СН 467-74;
- Нормы и правила проектирования отвода земель для железных дорог (ОСН 3.02.01-97) заменили нормы СН 468-74.

Статья 34. Порядок предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством

1. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) в ведении, на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков. Для этого указанные органы обязаны:

принять акт, устанавливающий процедуры и критерии предоставления таких земельных участков, в том числе порядок рассмотрения заявок и принятия решений. Рассмотрению подлежат все заявки, поступившие до определенного указанными процедурами срока. Не допускается установление приоритетов и особых условий для отдельных категорий граждан, если иное не установлено законом;

уполномочить на управление и распоряжение земельными участками и иной недвижимостью специальный орган;

обеспечить подготовку информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам на определенном праве и предусмотренных условиях (за плату или бесплатно), и заблаговременную публикацию такой информации.

2. Граждане, заинтересованные в предоставлении или передаче земельных участков в собственность или в аренду из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, подают в письменной или электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети «Интернет», включая единый портал государст-

венных и муниципальных услуг, заявления в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса. Соответствующее заявление может быть подано через многофункциональный центр. *(п. 2 в ред. Федерального закона от 28.07.2012 № 133-ФЗ)*

3. В указанном в пункте 2 настоящей статьи заявлении должны быть определены цель использования земельного участка, его предполагаемые размеры и местоположение, испрашиваемое право на землю.

4. Орган местного самоуправления на основании указанного в пункте 2 настоящей статьи заявления либо обращения исполнительного органа государственной власти, предусмотренного статьей 29 настоящего Кодекса, с учетом зонирования территорий в месячный срок со дня поступления указанных заявления или обращения утверждает и выдает заявителю схему расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории. Заявитель обеспечивает за свой счет выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ и обращается с заявлением об осуществлении государственного кадастрового учета этого земельного участка в порядке, установленном Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости». *(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)*

5. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, в двухнедельный срок со дня представления кадастрового паспорта испрашиваемого земельного участка принимает решение о предоставлении этого земельного участка в собственность за плату или бесплатно либо о передаче в аренду земельного участка заявителю, указанному в пункте 4 настоящей статьи, и направляет ему копию такого решения с приложением кадастрового паспорта этого земельного участка. Копия решения о предоставлении земельного участка в собственность за плату или бесплатно с приложением кадастрового паспорта этого земельного участка может быть выдана (направлена) через многофункциональный центр. *(в ред. Федеральных законов от 13.05.2008 № 66-ФЗ, от 28.07.2012 № 133-ФЗ)*

6. Договор купли-продажи или аренды земельного участка заключается в недельный срок со дня принятия указанного в пункте 5 настоящей статьи решения. *(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)*

Сложность применения на практике комментируемой статьи заключается не в самом порядке предоставления гражданам земельных участков для целей, не связанных со строительством, а в определении перечня таких участков. Ни в ЗК РФ, ни в каком-либо другом нормативном акте федерального уровня, ни в законодательстве субъектов РФ, наконец, зачастую в муниципальных нормативных правовых актах мы такого перечня не находим. Кроме собственно перечня земельных участков применение ст. 34 ЗК РФ связано с проблемами законодательной и юридической техники.

В отличие от ст. 31, 32 ЗК РФ и (косвенно) 33 ЗК РФ, которые посвящены выбору и предоставлению земельного участка для строительства, ст. 34 ЗК РФ регулирует иную правовую конструкцию — предоставление участков гражданам «для целей, не связанных со строительством». В соответствии с п. 13 ст. 1 ГрК РФ строительство — создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства), а здания, строения и сооружения — объекты капитального строительства за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек (п. 10 ст. 1 ГрК РФ). Указанное исключение, как мы видим, представлено постройками сборно-разборного характера, которые не имеют прочной связи с землей (не имеют фундамента, как иногда указывают федеральные и арбитражные суды), иначе говоря, не соответствуют требованиям, которые установлены ст. 130 ГК РФ для объектов недвижимости. Если быть до конца последовательными, то следует указать еще и на невозможность регистрации права и внесения в ЕГРП сведений о зарегистрированных правах на постройки сборно-разборного характера.

Вместе с этим обращение к ст. 263 ГК РФ, которая называется «Застройка земельного участка», и анализ используемых в ней понятий и терминов свидетельствуют о содержательном соответствии понятия «возведение» понятию «строительства», которое раскрывается в п. 13 ст. 1 ГрК РФ. Согласно п. 1 ст. 263 ГК РФ собственник земельного участка может **возводить** на нем здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство на своем участке другим лицам. Эти права осуществляются при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка (п. 2 ст. 260). Если иное не предусмотрено законом или договором, собственник земельного участка приобретает право собственности на

здание, сооружение и иное недвижимое имущество, **возведенное** или созданное им для себя на принадлежащем ему участке (п. 2 ст. 263 ГК РФ). Даже при беглом взгляде на оба пункта ст. 263 ГК РФ становится ясно, что состав «застройки земельного участка» связан с деятельностью собственника по возведению зданий и сооружений и с этой точки зрения практически ничем не отличается от строительства в понимании п. 13 ст. 1 ГрК РФ. Важно также иметь в виду, что текст ст. 263 ГК РФ, находящейся в части первой ГК РФ (введена в действие с 1 января 1995 г.) претерпел за это время лишь одну незначительную редакцию во втором предложении п. 1 (фраза «а также требований о назначении земельного участка» с 2007 года стала звучать как «а также требований о **целевом** (выделено мной. — *Г.С.*) назначении земельного участка»). Конструкция ст. 263 ГК РФ, если судить о понятийном аппарате пп. 2 п. 1 ст. 40 ЗК РФ, учтена законодателем во время работы над текстом ЗК РФ: собственник земельного участка имеет право «**возводить** (выделено мной. — *Г.С.*) жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения...». Тем не менее, если понимать буквально смысл названия ст. 34 ЗК РФ, да и вообще всей конструкции, которую попытался выстроить в ней законодатель, то следовало бы найти в законодательстве недостающие ее элементы и дать соответствующее толкование. Пока же примем в качестве гипотезы тезис, во-первых, об отсутствии какой-либо связи между «застройкой земельного участка» и деятельностью собственника по возведению зданий и сооружений в Федеральном законе № 66-ФЗ и Законе о личном подсобном хозяйстве. Во-вторых, тезис о том, что на земельных участках, которые предоставляются гражданам по правилам ст. 34 ЗК РФ, возможно возведение построек только сборно-разборного характера, а «возведение» не является юридическим понятием в ЗК РФ и не имеет ничего общего со ст. 263 ГК РФ.

Из содержания ст. 34 ЗК РФ следует, что предоставлению гражданам подлежат земельные участки, которые публичным образованиям предстоит еще только образовать из земель категории «земли населенных пунктов». То, что в ст. 34 ЗК РФ имеются в виду земли этой категории, подтверждается упоминанием в п. 4 комментируемой статьи зонирования территорий. Из перечня видов зон, которые приведены в ч. 1 ст. 35 ГрК РФ, для целей, не связанных со строительством, можно отнести с уверенностью только зоны сельскохозяйственного использования. Согласно ч. 9 ст. 35 ГрК РФ существуют две группы зон:

1) зоны сельскохозяйственных угодий — пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими);

2) зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

Вполне очевидно, что если первая группа безоговорочно укладывается в цели, не связанные со строительством, то вторая требует определенных оговорок и разъяснений.

Исключим сразу же земельные участки, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства или развития объектов сельскохозяйственного назначения, так как не ясно, какие именно объекты имеет в виду законодатель с точки зрения «капитальности», и проанализируем с позиций ст. 34 ЗК РФ статус садовых, огородных и дачных земельных участков.

В ст. 1 Федерального закона № 66-ФЗ раскрыты следующие определения.

Садовый земельный участок — земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, а также для отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений).

Огородный земельный участок — земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля (с правом или без права возведения некапитального жилого строения и хозяйственных строений и сооружений в зависимости от разрешенного использования земельного участка, определенного при зонировании территории).

Дачный земельный участок — земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им в целях отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации

проживания в нем или жилого дома с правом регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений, а также с правом выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля).

Вычленим из приведенных определений те виды деятельности, которые связаны с несельскохозяйственной деятельностью:

- возведение жилого строения;
- возведение некапитального жилого строения и хозяйственных строений и сооружений в зависимости от разрешенного использования земельного участка, определенного при зонировании территории;
- возведение жилого строения или жилого дома с правом регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений.

Если в отношении жилых (некапитальных) строений и даже хозяйственных строений и сооружений с точки зрения комментируемой статьи сомнения не возникают (мы уже показали различную правовую природу «строительства» и «возведения»), то этого же нельзя сказать о жилых домах. Общий контекст п. 1, 2 и 3 ст. 30.1 ЗК РФ, в которых постоянно используется выражение «жилищное строительство», а также содержание п. 3 ст. 25.3 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, в котором разъясняются особенности государственной регистрации права собственности на объект недвижимости на предназначенном для ведения дачного хозяйства или садоводства, дают основание считать возможным создание объектов капитального строительства. И как ни назови это создание — «возведением» или «строительством», — результат в обоих случаях одинаков. В данном случае придется признать либо синонимичность понятий «строительство» и «возведение», даже если последний вид создания объекта недвижимости существует на положении «младшего брата», появляющегося только в определенном контексте (тогда дачные земельные участки не должны подпадать под регулирование ст. 34 ЗК РФ, что противоречит абз. 2 п. 1 ст. 1 Федерального закона № 101-ФЗ), либо зафиксировать рассогласованность понятийного аппарата ЗК РФ, ГрК РФ и Федерального закона № 66-ФЗ. Последнее означает, по крайней мере в отношении дачных участков, у органов местного самоуправления нет четкого разграничения конструкций по предоставлению земельных участков

для целей, не связанных со строительством, и для целей, связанных со строительством. Иначе говоря, каждый раз публичному образованию приходится оценивать ситуацию с предоставлением земельных участков для целей, не связанных со строительством, произвольно, «на глаз».

Применяя ст. 34 ЗК РФ, следует учитывать, что садовые, огородные и дачные земельные участки предоставляются не только из категории «земли населенных пунктов», но и из состава земель сельскохозяйственного назначения. На это прямо указывают абз. 2 п. 1 ст. 78, п. 1 ст. 80 и п. 2 ст. 81 ЗК РФ. Особо подчеркнем, что это правило касается и дачных земельных участков, так как п. 2 ст. 81 находится в составе гл. XIV «Земли сельскохозяйственного назначения» ЗК РФ.

Применяя ст. 34 ЗК РФ, нельзя не учитывать СНиП 30-02-97 «Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан, здания и сооружения». Согласно п. 1.1 СНиП 30-02-97 его нормы и правила распространяются на проектирование застройки территорий садоводческих (дачных) объединений граждан (далее — садоводческое (дачное) объединение), зданий и сооружений, а также служат основой разработки территориальных строительных норм (ТСН) субъектов РФ. Пункт 6.4 СНиП 30-02-97 предусматривает, что на садовом (дачном) участке могут **возводиться** жилое строение (или дом), хозяйственные постройки и сооружения, в том числе — постройки для содержания мелкого скота и птицы, теплицы и другие сооружения с утепленным грунтом, хозяйственные постройки для хранения инвентаря, летняя кухня, баня (сауна), душ, навес или гараж для автомобиля. Использование понятий «возведение», «застройка», «территориальные строительные нормы», которые используются по тексту СНиП 30-02-97, на наш взгляд, без оглядки на положения ЗК РФ потому, что СНиП 30-02-97 появились на несколько лет раньше введения в действие ЗК РФ. Зато их содержание близко к ст. 263 ГК РФ.

Завершая анализ статуса трех видов земельных участков, необходимо отметить правило, которое изложено в п. 1 ст. 28 Федерального закона № 66-ФЗ: предоставление в собственность земельных участков садоводам, огородникам, дачникам и их садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям, получившим такие земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется без проведения торгов за плату или бесплатно в случаях, установленных

федеральными законами, законами субъектов РФ. Это правило целиком согласуется с порядком предоставления земельных участков в ст. 34 ЗК РФ, несмотря на выявленные нами дефекты юридической техники в ЗК РФ и в других нормативных актах.

Обратимся теперь к Закону о личном подсобном хозяйстве. В соответствии с п. 1 ст. 4 этого закона для ведения личного подсобного хозяйства могут использоваться земельный участок в границах населенного пункта (приусадебный земельный участок) и земельный участок за пределами границ населенного пункта (полевой земельный участок). Приусадебный земельный участок используется для производства сельскохозяйственной продукции, а также для возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий, строений, сооружений с соблюдением градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов (п. 2 ст. 4 Закона о личном подсобном хозяйстве). То есть такой земельный участок, если следовать логике используемых конструкций, не может является объектом регулирования ст. 34 ЗК РФ.

Что же касается полевого земельного участка, то он используется исключительно для производства сельскохозяйственной продукции без права возведения на нем зданий и строений нормативов (п. 3 ст. 4 Закона о личном подсобном хозяйстве). За пределами населенного пункта находятся прежде всего земли сельскохозяйственного назначения. Однако согласно правилу п. 1 ст. 10 Федерального закона № 101-ФЗ земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность на торгах (конкурсах, аукционах). Так как регулируемый ст. 34 ЗК РФ порядок предоставления земельных участков не предусматривает проведения торгов, то и правила комментируемой статьи не должны распространяться на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения.

Если предположить, что полевые участки для ведения личного подсобного хозяйства могут предоставляться из других категорий, то следует ответить на вопрос, из каких именно. Сразу же исключим категории, которые указаны в пп. 3 (земли промышленности и др.), пп. 5 (земли лесного фонда), пп. 6 (земли водного фонда) п. 1 ст. 7 ЗК РФ. Две оставшиеся категории — это земли особо охраняемых территорий и объектов (пп. 4 п. 1 ст. 7 ЗК РФ) и земли запаса (пп. 7

п. 1 ст. 7 ЗК РФ). Рассмотрим их правовой статус с точки зрения интересующего нас вопроса.

Согласно п. 1 ст. 94 ЗК РФ к землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим.

Порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий регионального и местного значения, порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий регионального и местного значения устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (п. 4 ст. 94 ЗК РФ).

Наконец, в соответствии с п. 6 ст. 94 ЗК РФ земли особо охраняемых природных территорий, земли, занятые объектами культурного наследия РФ, используются для соответствующих целей. Использование этих земель для иных целей ограничивается или запрещается в случаях, установленных ЗК РФ, федеральными законами. Из п. 10 ст. 85 ЗК РФ следует, что эти земли могут находиться также и в границах населенных пунктов. По этой причине в их составе не могут находиться полевые земельные участки.

Одним словом, если речь идет о землях особо охраняемых территорий или о землях, которые заняты объектами культурного наследия РФ регионального и местного значения, если они находятся за пределами границ земельных пунктов, то теоретически в их границах гражданам могут предоставляться полевой земельный участок в порядке, предусмотренном ст. 34 ЗК РФ. По крайней мере на земельных участках, которые заняты объектами культурного наследия РФ регионального и местного значения, допускается осуществление сельскохозяйственной деятельности.

Что же касается земель запаса, то согласно п. 1 ст. 103 ЗК РФ к землям запаса относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам

или юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения земель, формируемого в соответствии со ст. 80 ЗК РФ. Пункт 1 ст. 80 ЗК РФ предусматривает его использование в том числе и для создания и расширения личных подсобных хозяйств.

Неопределенность ЗК РФ в вопросе о земельных участках, которые предоставляются гражданам для целей, не связанных со строительством, влияет на практику градостроительного зонирования муниципальных образований поселений.

☑ Так, например, согласно п. 1 ст. 17 Правил землепользования и застройки муниципального образования поселок Иванищи (сельское поселение) Гусь-Хрустального района Владимирской области (2009 год) предоставление земельного участка для целей, не связанных со строительством (в том числе ведения личного подсобного хозяйства, кроме земель сельскохозяйственного назначения), осуществляется в аренду и в собственность. Если речь в данном случае не идет о так называемых «полевых участках» на землях сельскохозяйственного назначения, а только об участках в границах населенного пункта, то на таких участках граждане вправе не строить, а «возводить» жилые дома, производственные, бытовые и иные здания, строения, сооружения с соблюдением градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов (п. 2 ст. 4 Закона о личном подсобном хозяйстве). Однако согласно ст. 31 указанных правил землепользования и застройки сельского поселения Иванищи одной из территориальных зон населенных пунктов является зона Ж-1 — зона застройки индивидуальными жилыми домами. Отдельной территориальной зоны «для ведения личного подсобного хозяйства» с правом «возведения» жилых домов указанными правилами не предусмотрено.

С точки зрения комментируемой нами ст. 34 ЗК РФ, различие между «застройкой индивидуальными жилыми домами» в населенных пунктах сельского поселения Иванищи и «возведением жилых домов» на земельных участках, предоставленных не для целей строительства для ведения **личного подсобного хозяйства** на территории сельского поселения Иванищи, просто-напросто размывается. Чтобы выйти из описанной однотипной ситуации (Правила землепользования и застройки муниципального образования поселок Иванищи (сельское поселение) Гусь-Хрустального района Владимирской

области являются типовыми и подготовлены в 2009 году по шаблону, который использовало в своей работе ГУП Владимирской области «Областное проектно-изыскательское архитектурно-планировочное бюро» при подготовке аналогичных Правил на территории Владимирской области), федеральному законодателю необходимо согласовать между собой конструкции ст. 34 и 40 ЗК РФ, ГрК РФ, ГК РФ, Закона о личном подсобном хозяйстве, Федерального закона № 66-ФЗ, Федерального закона № 101-ФЗ, СНиП 30-02-97.

На данный момент гипотеза об отсутствии какой-либо связи между «застройкой земельного участка» и деятельностью собственника по «возведению» зданий и сооружений в соответствии с конструкцией ст. 34 ЗК РФ не подтверждается.

К перечню земельных участков, которые предоставляются гражданам для целей, не связанных со строительством, следует также добавить земельные участки с разрешенным использованием «подъездные пути» (как вариант — «для организации объездных путей»).

☑ Так, например, Управление земельных отношений администрации Ивановского муниципального района Ивановской области сообщило 27 декабря 2013 г. о предоставлении земельных участков для целей, не связанных со строительством, среди которых земельный участок категории «земли населенных пунктов» (д. Конохово) с разрешенным использованием «подъездные пути» площадью 700 кв. м.

В перечень земельных участков, которые предоставляются гражданам для целей, не связанных со строительством, необходимо также включить земельные участки, которые предоставляются «для элементов благоустройства».

☑ Так, например, администрация Суздальского района Владимирской области опубликовала 24 июля 2013 г. извещение о возможном предоставлении трех земельных участков (площадью 50, 30 и 165 кв. м) в с. Суромна и с. Богослово в аренду для элементов благоустройства.

В рамках комментируемой статьи граждане просят предоставить земельные участки, которые находятся в границах населенного пункта, «для размещения мест хранения плавсредств» (см. определение Ленинградского областного суда от 23.08.2012 № 33-3796/2012).

В соответствии со ст. 34 ЗК РФ для целей, не связанных со строительством, юридическим лицам могут предоставляться в долгосроч-

ную аренду для организации и обеспечения регулируемого туризма и отдыха земельные участки из состава земель особо охраняемой природной территории, например, национального парка (см. постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.01.2013 № А21-3598/2012).

К перечню земельных участков, которые предоставляются гражданам для целей, не связанных со строительством, следует также добавить земельные участки для размещения металлических гаражей.

☑ Так, например, согласно п. 2.1 Положения о порядке предоставления земельных участков на территории округа Муром для целей, не связанных со строительством, утвержденного решением Совета народных депутатов округа Муром от 31.05.2005 № 644, предоставление земельных участков для целей, не связанных со строительством, осуществляется в соответствии с ЗК РФ. В соответствии с п. 2.3 вышеназванного положения металлические гаражи относятся к временным объектам. Предоставление земельного участка для размещения временного объекта производится на основании постановления главы округа Муром, принятого по результатам рассмотрения заявления гражданина.

С точки зрения землеустройства и кадастровой деятельности ст. 34 ЗК РФ не подразумевает предоставление гражданам земельных участков вследствие раздела, объединения, перераспределения или выдела из земельных участков в порядке, который установлен ст. 11.3, 11.4, 11.5, 11.6 и 11.7 ЗК РФ.

При реализации комментируемой статьи необходимо учитывать, что ее положения не распространяются на граждан-землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, точнее, на земельные участки, которые они уже используют. То есть ст. 34 ЗК РФ не регулирует отношения, связанные с изменением вида права на земельный участок, который был образован и предоставлен гражданину ранее на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования; на праве пожизненного наследуемого владения, а также по договору аренды (субаренды).

При применении данной статьи следует иметь в виду, что для целей, не связанных со строительством, предоставляются также земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения. Однако согласно правилу п. 1 ст. 10 Федерального закона № 101-ФЗ земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность на торгах (конкурсах, аукционах). Так как регулируемый ст. 34 ЗК РФ порядок предоставления земельных участков не предусматривает проведения торгов, то и правила комментируемой статьи не распространяются на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения.

С точки зрения законодательной логики статья подразделяется на две самостоятельные части. Пункт 1 устанавливает общие начала управления государственными и муниципальными земельными ресурсами с целью эффективного распоряжения ими. Правило этого пункта носит характер декларации или даже частного случая реализации таких основных принципов земельного законодательства, как дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы; сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (пп. 10 и 11 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Пункты 2–5 ст. 34 ЗК РФ целиком регулируют процедурные вопросы. Причем п. 2 и 3 предусматривают конкретные действия граждан, а п. 4 и 5 возлагают соответствующие обязанности на органы местного самоуправления, исполнительные органы государственной власти.

Статья 35. Переход права на земельный участок при переходе права собственности на здание, строение, сооружение

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

В случае перехода права собственности на здание, строение, сооружение к нескольким собственникам порядок пользования

земельным участком определяется с учетом долей в праве собственности на здание, строение, сооружение или сложившегося порядка пользования земельным участком.

2. Площадь части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, определяется в соответствии с пунктом 3 статьи 33 настоящего Кодекса.

3. Собственник здания, строения, сооружения, находящихся на чужом земельном участке, имеет преимущественное право покупки или аренды земельного участка, которое осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством для случаев продажи доли в праве общей собственности постороннему лицу. В случае, если земельный участок находится в государственной или муниципальной собственности, применяются правила, установленные пунктом 1 статьи 36 настоящего Кодекса.

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

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

2) отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке, изъятом из оборота в соответствии со статьей 27 настоящего Кодекса.

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

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

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

5. Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений, находящихся на чужом земельном участке, име-

ют преимущественное право покупки или аренды земельного участка в порядке, установленном настоящей статьей, и в соответствии с пунктом 2 статьи 5, пунктом 3 статьи 15, пунктом 1 статьи 22 и пунктами 4 и 5 статьи 28 настоящего Кодекса. Президент Российской Федерации может установить перечень видов зданий, строений, сооружений, на которые это правило не распространяется.

Пункт 1 ст. 35 ЗК РФ основывается на одном из основных принципов земельного законодательства — единстве судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами (пп. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Правило абз. 1 п. 1 комментируемой статьи воспроизводит практически без изменений правило п. 2 ст. 271 ГК РФ: при переходе права собственности на недвижимость, находящуюся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право пользования соответствующим земельным участком на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний собственник недвижимости. Абзац 1 п. 1 ст. 35 ЗК РФ распространяется как на случаи приватизации объектов недвижимости, так и на случаи перехода права на недвижимое имущество по сделкам между физическими и юридическими лицами. Пленум ВАС РФ по поводу первой группы случаев отметил следующее. Пунктом 7 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ установлено, что приватизация недвижимости производится с одновременной приватизацией земельных участков, на которых они расположены. В силу ст. 28 Федерального закона № 178-ФЗ приватизация недвижимости осуществляется одновременно с отчуждением лицу, приобретающему такое имущество, земельных участков, занимаемых этим имуществом и необходимых для его использования. При решении спорных вопросов, связанных с применением указанных норм, следует исходить из того, что приватизация зданий, строений, сооружений, в том числе предприятий и иных имущественных комплексов, производится с одновременной приватизацией земельных участков, занимаемых таким имуществом и необходимых для его использования (за исключением случаев, когда соответствующие земельные участки изъяты из оборота или ограничены в обороте). Пленум ВАС РФ также подчеркнул, что при рассмотрении споров, связанных с применением положений п. 3 ст. 552 ГК РФ и п. 1 ст. 35 ЗК РФ, определяющих права покупа-

теля недвижимости, находящейся на земельном участке, не принадлежащем продавцу на праве собственности, необходимо учитывать следующее. Покупатель здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке, принадлежащем продавцу на праве аренды, с момента регистрации перехода права собственности на такую недвижимость приобретает право пользования земельным участком, занятым зданием, строением, сооружением и необходимым для их использования на праве аренды, независимо от того, оформлен ли в установленном порядке договор аренды между покупателем недвижимости и собственником земельного участка (см. п. 6 и 14 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11).

Если недвижимость находится на земельном участке, принадлежащем продавцу на праве постоянного (бессрочного) пользования, а покупателю согласно ст. 20 ЗК РФ земельный участок на таком праве предоставляться не может, последний как лицо, к которому перешло право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в связи с приобретением здания, строения, сооружения (п. 2 ст. 268, п. 1 ст. 271 ГК РФ), может оформить свое право на земельный участок путем заключения договора аренды или приобрести его в собственность в порядке, предусмотренном п. 2 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ (см. абз. 3 п. 13 названного постановления).

Пункт 2 комментируемой статьи отсылает участников земельных правоотношений к п. 3 ст. 33 ЗК РФ. Правило п. 3 ст. 33 ЗК РФ распространяется, как мы уже указывали в своем комментарии к этой статье, в том числе и на случаи приватизации зданий, строений и сооружений. Свою позицию по этому вопросу Пленум ВАС РФ также изложил в указанном постановлении (абз. 4 п. 13).

Пункт 3 ст. 35 ЗК РФ представляет собой два самостоятельных правила. Первое предложение основывается на п. 1 и 2 ст. 250 ГК РФ, включив в объем преимущественного права и право аренды земельного участка. Второе предложение (для случая если земельный участок находится в государственной или муниципальной собственности) является отсылкой к п. 1 ст. 36 ЗК РФ, по смыслу которого право на приобретение земельного участка возникает у лиц, у которых права на здания, строения, сооружения возникли из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами; исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений.

Пункт 4 ст. 35 ЗК РФ устанавливает, по сути, исключения из предыдущего п. 3 комментируемой статьи. Причем эти исключения обусловлены как техническими (конструктивными) причинами (невозможность выделения в натуре части здания, строения, сооружения вместе с частью земельного участка), так и в силу особого правового режима территорий или зданий, строений, сооружений (объектов), перечень которых приводится в п. 4 ст. 27 ЗК РФ.

Пункт 5 ст. 35 ЗК РФ предусматривает отдельную норму в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, которые имеют преимущественное право либо покупки, либо аренды части чужих земельных участков, на которых находятся принадлежащие им здания, строения, сооружения. Норма о преимущественном праве приобретения в собственность земельных участков иностранными физическими и юридическими лицами — собственниками расположенных на них зданий, строений, сооружений направлена на реализацию провозглашенного в пп. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ в качестве одного из основных принципов земельного законодательства — принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов. В силу данного принципа российский гражданин или юридическое лицо, обладающее на праве собственности земельным участком и прочно связанным с ним объектом недвижимого имущества, находящимся на приграничной или иной установленной особо территории Российской Федерации, не вправе продать иностранному физическому или юридическому лицу ни указанный земельный участок с расположенными на нем объектами недвижимого имущества, ни отдельно расположенные на таком участке здание, строение, сооружение. Ограничения в правах на земельные участки, установленные российским законодательством для иностранных граждан, не распространяются на граждан Республики Беларусь, а также на граждан Республики Казахстан, Республики Туркменистан, Киргизской Республики и Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, — в силу международных договоров, заключенных Россией с указанными государствами[1].

Пункт 5 ст. 35 ЗК РФ применяется с учетом положений п. 2 ст. 5, п. 3 ст. 15, п. 1 ст. 22, п. 4 и 5 ст. 28 ЗК РФ.

---

[1] См.: *Бобряшова М.А.* Указ. соч. С. 14, 24–25.

Статья 36. Приобретение прав на земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения, сооружения

1. Граждане и юридические лица, имеющие в собственности, безвозмездном пользовании, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приобретают права на эти земельные участки в соответствии с настоящим Кодексом. *(в ред. Федерального закона от 03.10.2004 № 123-ФЗ)*

Если иное не установлено федеральными законами, исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений. Указанное право осуществляется гражданами и юридическими лицами в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Кодексом, федеральными законами. *(в ред. Федерального закона от 24.07.2007 № 212-ФЗ)*

Религиозным организациям, имеющим в собственности здания, строения, сооружения религиозного и благотворительного назначения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, эти земельные участки предоставляются в собственность бесплатно. *(абзац введен Федеральным законом от 03.10.2004 № 123-ФЗ)*

Религиозным организациям, имеющим в соответствии с федеральными законами на праве безвозмездного пользования здания, строения, сооружения религиозного и благотворительного назначения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, эти земельные участки предоставляются на праве безвозмездного срочного пользования на срок безвозмездного пользования этими зданиями, строениями, сооружениями. *(абзац введен Федеральным законом от 03.10.2004 № 123-ФЗ)*

1.1. Продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственникам зданий, строений, сооружений, расположенных на этих земельных участках, осуществляется по цене, установленной соответственно органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Порядок определения цены этих земельных участков, их оплаты устанавливается в отношении:

1) земельных участков, находящихся в федеральной собственности, — уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти; *(в ред. Федерального закона от 25.12.2008 № 281-ФЗ)*

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

3) земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, — органами местного самоуправления. *(п. 1.1 введен Федеральным законом от 24.07.2007 № 212-ФЗ)*

1.2. Цена земельных участков, указанных в пункте 1.1 настоящей статьи, не может превышать их кадастровую стоимость. До установления уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления порядка определения цены земельного участка эта цена устанавливается в размере его кадастровой стоимости. *(п. 1.2 введен Федеральным законом от 24.07.2007 № 212-ФЗ, в ред. Федерального закона от 23.07.2008 № 160-ФЗ)*

2. В существующей застройке земельные участки, на которых находятся сооружения, входящие в состав общего имущества многоквартирного дома, жилые здания и иные строения, предоставляются в качестве общего имущества в общую долевую собственность домовладельцев в порядке и на условиях, которые установлены жилищным законодательством. *(в ред. Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ)*

3. В случае, если здание (помещения в нем), находящееся на неделимом земельном участке, принадлежит нескольким лицам на праве собственности, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в общую долевую собственность или в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, федеральными законами, с учетом долей в праве собственности на здание. *(в ред. Федерального закона от 24.07.2007 № 212-ФЗ)*

В случае, если в здании, находящемся на неделимом земельном участке, помещения принадлежат одним лицам на праве собственности, другим лицам на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления или всем лицам на праве хозяйственного ведения, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в аренду с множественностью лиц на стороне

арендатора, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, федеральными законами. При этом договор аренды земельного участка заключается с условием согласия сторон на вступление в этот договор иных правообладателей помещений в этом здании. *(в ред. Федерального закона от 24.07.2007 № 212-ФЗ)*

Казенные предприятия и государственные или муниципальные учреждения — правообладатели помещений в этом здании обладают правом ограниченного пользования земельным участком для осуществления своих прав на принадлежащие им помещения. *(в ред. Федерального закона от 29.12.2006 № 261-ФЗ)*

4. В случае, если помещения в здании, расположенном на неделимом земельном участке, закреплены за несколькими казенными предприятиями и государственными или муниципальными учреждениями, данный земельный участок предоставляется лицу, во владении которого находится большая площадь помещений в здании, в постоянное (бессрочное) пользование, а другие из этих лиц обладают правом ограниченного пользования земельным участком для осуществления своих прав на закрепленные за ними помещения. *(в ред. Федеральных законов от 29.12.2006 № 261-ФЗ, от 24.07.2007 № 212-ФЗ)*

5. Для приобретения прав на земельный участок граждане или юридические лица, указанные в настоящей статье, совместно обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, с заявлением о приобретении прав на земельный участок.

Перечень документов, необходимых для приобретения прав на земельный участок, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

Исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, не вправе требовать от заявителя представления дополнительных документов, за исключением документов, предусмотренных указанным перечнем.

Исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, не вправе требовать от заявителя представления документов, которые находятся в их распоряжении, распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам

или органам местного самоуправления организаций в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, за исключением случаев, если такие документы включены в определенный Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» перечень документов. *(п. 5 в ред. Федерального закона от 01.07.2011 № 169-ФЗ)*

6. В месячный срок со дня поступления указанного в пункте 5 настоящей статьи заявления исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, принимает решение о предоставлении земельного участка на праве собственности, в аренду или в случаях, указанных в пункте 1 статьи 20 настоящего Кодекса, на праве постоянного (бессрочного) пользования. В месячный срок с даты принятия решения о предоставлении земельного участка на праве собственности или в аренду исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, осуществляет подготовку проекта договора купли-продажи или аренды земельного участка и направляет его заявителю с предложением о заключении соответствующего договора. *(п. 6 в ред. Федерального закона от 22.07.2008 № 141-ФЗ)*

7. В случае, если не осуществлен государственный кадастровый учет земельного участка или в государственном кадастре недвижимости отсутствуют сведения о земельном участке, необходимые для выдачи кадастрового паспорта земельного участка, орган местного самоуправления на основании заявления гражданина или юридического лица либо обращения предусмотренного статьей 29 настоящего Кодекса исполнительного органа государственной власти в месячный срок со дня поступления указанных заявления или обращения утверждает и выдает заявителю схему расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории. Лицо, которое обратилось с заявлением о предоставлении земельного участка, обеспечивает за свой счет выполнение в отношении этого земельного участка кадастровых работ и обращается с заявлением об осуществлении государственного кадастрового учета этого земельного участка в порядке, установленном Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости». *(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)*

Местоположение границ земельного участка и его площадь определяются с учетом фактического землепользования в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства. Местоположение границ земельного участка определяется с учетом красных линий, местоположения границ смежных земельных участков (при их наличии), естественных границ земельного участка. *(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)*

8. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, в двухнедельный срок со дня представления кадастрового паспорта земельного участка принимает решение о предоставлении этого земельного участка лицам, указанным в пункте 5 настоящей статьи, и направляет им копию такого решения с приложением кадастрового паспорта этого земельного участка. *(п. 8 в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)*

9. Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений имеют право на приобретение земельных участков в собственность в порядке, установленном настоящей статьей, и в соответствии с пунктом 2 статьи 5, пунктом 3 статьи 15 и пунктами 4 и 5 статьи 28 настоящего Кодекса.

В состав комментируемой статьи входят правила, которые регулируют отдельный случай предоставления земельных участков, необходимых для использования зданий, строений, сооружений. Законодатель, как видно из содержания ст. 36 ЗК РФ, задачу ее видит в продолжении процесса приватизации, в реализации принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, на которых они находятся. Как и другие «ключевые» статьи гл. V ЗК РФ (ст. 30, 30.1, 30.2, 31, 34, 35, 38, 38.1, 38.2), комментируемая статья представлена сочетанием как самостоятельных материальных норм права, так и различными «внутренними» отсылками (на другие положения ЗК РФ) и отсылками к федеральным законам, нормативным правовым актам субъектов РФ и муниципальным правовым актам. Так же как и во многих других статьях ЗК РФ, в комментируемой статье законодатель оставил неразрешенными и нераскрытыми ряд важнейших вопросов и понятий, как, например, в п. 7 — порядок определения местоположения границ и площади земельного участка.

Из абз. 1 п. 1 комментируемой статьи с учетом положения абз. 1 п. 1 ст. 8 ГК РФ следует, что право на приобретение земельного

участка возникает у лиц, у которых права на здания, строения, сооружения возникли из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами. Соответственно, если исходить из логики законодателя, право на приобретение земельного участка у лиц, у которых права на здания, строения, сооружения возникли с нарушением закона (т.е. на самовольную постройку), не возникает. Согласно п. 1 ст. 222 ГК РФ самовольной постройкой является жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами, либо созданное без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

Г. обратилась во Всеволожский городской суд с исковым заявлением к администрации о признании права на приобретение земельного участка в собственность за плату по десятикратной ставке земельного налога за 1 кв. м. На дополнительном участке расположен сарай-дровяник, возведенный отцом, указанный в свидетельстве о праве на наследство и вошедший в состав технического паспорта без отметки о незаконности строения. Размер и конфигурация используемого земельного участка не менялись, претензий и предписаний со стороны администрации о незаконности использования дополнительного земельного участка не предъявлялось. Фактически используемый истицей длительное время земельный участок огорожен, право Г. на него никем не оспорено. Суды, рассматривавшие заявление истицы, пришли к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения исковых заявлений, так как постройка, которая указана в техническом паспорте, не переходила ей по наследству. Судебная коллегия по гражданским делам Ленинградского областного суда, рассматривавшая кассационную жалобу, указала, что судом первой инстанции правильно сделан вывод, что требования Г. не основаны на законе и не подлежат удовлетворению, поскольку в силу ст. 222 ГК РФ лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности.

См.: Определение Ленинградского областного суда от 25.05.2011 № 33-2646/2011.

При применении ст. 36 ЗК РФ следует также иметь в виду, что исключительное право на приватизацию земельных участков имеют граждане и юридические лица — собственники объектов завер-

шенного строительства. К этому вопросу обращались неоднократно и Пленум ВАС РФ, и Президиум ВАС РФ. Так, еще в 2005 году было дано толкование понятия «исключительное право»: «*никто, кроме собственника здания, строения, сооружения, не имеет права на приватизацию земельного участка, занятого соответствующим зданием, строением, сооружением...*» (абз. 2 п. 5 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11).

Президиум ВАС РФ, отменяя акты судов первой, апелляционной и кассационной инстанций, отметил, что вывод судов о наличии права на выкуп земельного участка собственником объекта незавершенного строительства не учитывает необходимости соблюдения баланса публичных и частных интересов при возведении объектов капитального строительства. В соответствии со ст. 130 ГК РФ к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Пунктом 1 ст. 36 ЗК РФ исключительное право на выкуп таких земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставлено юридическим лицам, имеющим в собственности на этих участках здания, строения, сооружения. Хотя в данной статье не названы объекты незавершенного строительства, применение порядка выкупа земельных участков под названными объектами возможно в случаях, прямо указанных в законе. К таким случаям, в частности, относится приватизация объектов незавершенного строительства в силу положений п. 3 ст. 28 Федерального закона № 178-ФЗ, переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками в силу положений п. 2 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ. К рассматриваемому делу данные случаи не относятся. При предоставлении земельного участка в аренду для целей строительства применение положений ст. 36 ЗК РФ к объектам незавершенного строительства исключается в связи с тем, что в отличие от зданий, строений или сооружений они не могут быть использованы в соответствии с их назначением до завершения строительства и ввода их в эксплуатацию.

См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 23.12.2008 № 8985/08.

Арбитражные суды по-прежнему ориентируются на толкование отдельных положений ст. 36 ЗК РФ Президиумом ВАС РФ.

Суд, рассмотрев апелляционную жалобу ЗАО «Гавань», высказался следующим образом: «Объекты незавершенного строительства, в том числе являющиеся объектами недвижимости, право собственности на которые зарегистрировано в установленном законом порядке, не указаны в ст. 36 ЗК РФ наряду со зданиями, строениями, сооружениями как объекты, для цели эксплуатации которых может быть предоставлен земельный участок... Собственник объекта незавершенного строительства имеет право приобрести земельный участок, на котором этот объект расположен, в аренду для завершения строительства».

См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.12.2013 № А21-123/2013.

Президиум ВАС РФ, сославшись на свое постановление от 23.12.2008 № 8985/08, подчеркнул, что земельные участки, занятые объектами недвижимого имущества, могут быть предоставлены в собственность по основанию, установленному п. 1 ст. 36 ЗК РФ, только для целей эксплуатации уже существующих зданий, строений и сооружений. Как было установлено судом первой инстанции, общество является собственником зданий и сооружений, необходимых для благоустройства и использования спорного участка по его целевому назначению в установленных границах, т.е. объектов недвижимости, имеющих вспомогательный характер по отношению к земельному участку и тем объектам недвижимости, которые должны быть на нем возведены в будущем в соответствии с его целевым назначением. Строительство объектов недвижимости, для возведения и эксплуатации которых земельный участок был предоставлен обществу в аренду и которые были предусмотрены утвержденным проектом детальной планировки, эскизом застройки и обозначены в договоре, не завершено. Возведение на земельном участке только вспомогательных объектов, даже при наличии государственной регистрации права собственности общества на них, не влечет возникновения у общества права на приобретение в собственность спорного участка в порядке, предусмотренном ст. 36 ЗК РФ.

См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 19.03.2013 № 12668/12.

Приведем также позицию суда относительно понятия «исключительное право».

Предоставленное собственникам зданий, строений, сооружений ст. 36 ЗК РФ исключительное право на приватизацию занятого этими объектами земельного участка направлено на реализацию закрепленного в пп. 5 п. 1 ст. 1 данного кодекса принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов. Исключительность этого права на приватизацию земельного участка собственником здания, строения, сооружения, на нем расположенного, означает, что такой собственник вправе приватизировать исключительно земельный участок, занятый этим объектом и необходимый для его использования.

См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.10.2013 № А56-23422/2012.

При применении ст. 36 ЗК РФ следует также иметь в виду, что наличие на участке временного сооружения, находящегося в собственности гражданина или юридического лица, не порождает у них каких-либо прав на земельный участок, в том числе исключительного права на приобретение такого участка в долгосрочную аренду (см. постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.11.2013 № А56-8989/2013).

Пленум ВАС РФ в Постановлении от 24.03.2005 № 11 также сформулировал позицию, согласно которой установленный п. 1 ст. 5 Федерального закона № 178-ФЗ запрет юридическим лицам, в уставном капитале которых доля Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований превышает 25%, покупать государственное и муниципальное имущество не применяется при приватизации указанными юридическими лицами земельных участков, на которых расположены принадлежащие им на праве собственности объекты недвижимости (абз. 2 п. 5).

Что касается такого специфического коллективного субъекта, как собственники помещений в многоквартирном доме, то согласно ст. 16 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» если земельный участок под многоквартирным домом был сформирован до введения в действие ЖК РФ и в отношении него проведен государственный кадастровый учет, право общей долевой собственности на него у собственников помещений в многоквартирном доме считается возникшим в силу закона с момента введения в действие ЖК РФ. Если земельный участок под многоквартирным домом был сформирован после введения в действие ЖК РФ и в отношении него

проведен государственный кадастровый учет, право общей долевой собственности на него у собственников помещений в многоквартирном доме возникает в силу закона с момента проведения государственного кадастрового учета.

Вопросы о безвозмездности или платности при приобретении прав на земельные участки с находящимися на них зданиями, строениями и сооружениями занимают в ст. 36 ЗК РФ существенное место.

Абзац 2 п. 1 ст. 36 ЗК РФ в вопросе о порядке и условиях приватизации земельных участков с находящимися на них зданиями, строениями и сооружениями отсылает как к другим положениям ЗК РФ, так и к федеральным законам. Согласно п. 1 ст. 2 Закона о введении в действие ЗК РФ в соответствии с данным пунктом осуществляется продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности:

- коммерческим организациям и индивидуальным предпринимателям, являющимся собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, если эти здания, строения, сооружения были отчуждены из государственной или муниципальной собственности, в том числе в случае, если на таких земельных участках возведены или реконструированы здания, строения, сооружения;
- коммерческим организациям и индивидуальным предпринимателям, являющимся собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, если эти здания, строения, сооружения были возведены на таких земельных участках вместо разрушенных или снесенных и ранее отчужденных из государственной или муниципальной собственности зданий, строений, сооружений;
- юридическим лицам, являющимся собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, при переоформлении ими права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками;
- гражданам и некоммерческим организациям, являющимся собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, если право собственности указанных лиц на эти здания, строения, сооружения возникло до вступления в силу ЗК РФ и если федеральными законами для указанных собственников не установлен иной порядок приобретения земельных участков в собственность.

Что касается безвозмездной передачи земельных участков в собственность, то в комментируемой статье и в ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ указываются лица, которые вправе воспользоваться таким правом, и условия, при которых данное правило применяется. К этим лицам относятся религиозные организации, имеющие в собственности здания, строения, сооружения религиозного и благотворительного назначения (абз. 3 п. 1 ст. 36 ЗК РФ), и общероссийские общественные организации инвалидов и организаций, единственными учредителями которых являются общероссийские общественные организации инвалидов (п. 2 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ).

В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» имущество религиозного назначения — недвижимое имущество (помещения, здания, строения, сооружения, включая объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов РФ, монастырские, храмовые и (или) иные культовые комплексы), построенное для осуществления и (или) обеспечения таких видов деятельности религиозных организаций, как совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, проведение молитвенных и религиозных собраний, обучение религии, профессиональное религиозное образование, монашеская жизнедеятельность, религиозное почитание (паломничество), в том числе здания для временного проживания паломников, а также движимое имущество религиозного назначения (предметы внутреннего убранства культовых зданий и сооружений, предметы, предназначенные для богослужений и иных религиозных целей). Абзац 3 п. 1 ст. 36 ЗК РФ предусматривает бесплатную передачу земельных участков, на которых находится имущество религиозного назначения — недвижимое имущество.

Если в отношении религиозных организаций закон не устанавливает иных условий, кроме как целевого использования зданий, строений, сооружений, то право на бесплатное приобретение земельных участков общероссийскими общественными организациями инвалидов и организаций, единственными учредителями которых являются общероссийские общественные организации инвалидов, ставится в зависимость от того, находились ли на день введения в действие ЗК РФ на земельных участках здания, строения и сооружения. Текст кодекса опубликован 29 октября 2001 г. в «Собрании законодательства Российской Федерации», 30 октября 2001 г. в «Парламентской газете» и в «Российской газете». Согласно ст. 1 Закона о введении в действие ЗК РФ кодекс вводится в действие со дня его официального опубликования. Первый день его опубликования — 29 октября 2001 г., хотя для широкого ознакомления он стал доступен только с 30 октября 2001 г. благодаря СМИ. Следовательно, если записи о праве на здания, строения и сооружения общероссийских общественных организаций инвалидов и организаций, единственными учредителями которых являются общероссийские общественные организации инвалидов, внесены в ЕГРП до 29 октября 2001 г. (фактически — 26 (в пятницу) и 27 (в субботу) октября 2001 г.), то у них возникло право на бесплатное приобретение земельных участков под объектами недвижимости.

В силу ч. 2 и 5 ст. 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» земельный участок под многоквартирным домом переходит в общую долевую собственность собственников помещений в таком доме бесплатно. Каких-либо актов органов власти о возникновении права общей долевой собственности у собственников помещений в многоквартирном доме не требуется.

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 36 ЖК РФ собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество в многоквартирном доме, включая земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома и расположенные на указанном земельном участке объекты. Границы и размер земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

Последнее предложение п. 4 ч. 1 ст. 36 ЖК РФ отсылает, по сути, к абз. 2 п. 7 ст. 36 ЗК РФ, анализ которого мы приводим ниже.

Пункты 3 и 4 ст. 36 ЗК РФ посвящены приобретению прав на неделимый земельный участок. Делимым признается земельный участок, который без изменения разрешенного использования может быть разделен на части, каждая из которых после раздела может образовать самостоятельный земельный участок: неделимым признается земельный участок, который по своему целевому и хозяйст-

венному назначению и разрешенному использованию не может быть разделен на самостоятельные земельные участки. Следовательно, для определения делимости земельного участка необходимо и достаточно, чтобы:

1) после раздела образовались самостоятельные земельные участки;

2) разрешенное использование образовавшихся земельных участков осуществлялось без перевода их в состав земель иной категории[1].

Вопрос о делимости или неделимости земельного участка, что влияет, соответственно, на право собственника (сособственника) на индивидуальное обращение в орган по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, возникает, если одно здание пристроено к другому зданию и нельзя сделать однозначный вывод о том, является ли участник правоотношений собственником первичного объекта недвижимости (здания) или ему принадлежат вторичные объекты недвижимости (помещения) (см. постановление ФАС Северо-Западного округа от 24.06.2005 № А26-9918/0421).

Пунктом 19 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 определено следующее. В силу абз. 2 п. 3 ст. 36 ЗК РФ в случае, если в здании, расположенном на неделимом земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, помещения принадлежат одним лицам на праве собственности, другим лицам — на праве хозяйственного ведения или всем лицам — на праве хозяйственного ведения, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора, если иное не предусмотрено ЗК РФ, федеральными законами, с условием согласия сторон договора аренды на вступление в указанный договор иных правообладателей помещений в этом здании.

При рассмотрении споров, связанных с приобретением таких земельных участков упомянутыми лицами, необходимо исходить из того, что договор аренды земельного участка с множественностью лиц на стороне арендатора может быть заключен при условии участия в нем как нескольких владельцев помещений, так и одного из них.

[1] См.: *Дмитриев Г.* Делимые и неделимые земельные участки: специфика оформления прав на землю // ЭЖ-Юрист. 2006. № 18.

Заключение договора аренды с одним лицом на стороне арендатора производится с учетом потенциальной возможности вступления в него иных лиц на стороне арендатора в соответствии с положениями п. 3 ст. 36 ЗК РФ.

Перечень документов, необходимых для приобретения прав на земельный участок, установлен приказом Минэкономразвития России от 13.09.2011 № 475 «Об утверждении перечня документов, необходимых для приобретения прав на земельный участок». Этот приказ заменил собой приказ Минэкономразвития России от 30.10.2007 № 370 «Об утверждении Перечня документов, прилагаемых к заявлению о приобретении прав на земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположены здания, строения, сооружения».

Пункт 5 ст. 36 ЗК РФ был объектом изучения Конституционного Суда РФ по запросу Первомайского районного суда г. Пензы. В своем запросе районный суд указывал, что содержащееся в п. 5 ст. 36 ЗК РФ требование о совместном обращении в соответствующие органы для приобретения прав на земельный участок ставит в неравные условия граждан, имеющих в собственности строение в целом, и граждан, имеющих строение в общей долевой собственности, несоразмерно ограничивает право граждан на распоряжение принадлежащими им на праве общей долевой собственности строениями, расположенными на земельном участке, а также лишает их права на судебную защиту, поскольку суд, установив отсутствие указанного обращения, отказывает в удовлетворении иска. Конституционный Суд РФ в своем определении от 05.03.2004 № 82-О «По запросу Первомайского районного суда города Пензы о проверке конституционности пункта 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации» указал, что сам по себе п. 5 ст. 36 ЗК РФ не может рассматриваться как лишающий участника долевой собственности возможности — при отсутствии других препятствий — по своему усмотрению распоряжаться своей долей, что подтверждается общими требованиями ГК РФ, которые относятся к режиму распоряжения имуществом, находящимся в долевой собственности (п. 2 ст. 246), и гарантируется возможностью судебной защиты прав участника долевой собственности.

Оспариваемое положение п. 5 ст. 36 ЗК РФ, предусматривающее совместное обращение в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления граждан или юридиче-

ских лиц, являющихся сособственниками жилых зданий, строений, расположенных на земельном участке, для приобретения прав на данный участок, по своему смыслу в системе действующего правового регулирования направлено на защиту прав и законных интересов всех сособственников этих зданий, строений, сооружений, расположенных на неделимом земельном участке, и не может служить препятствием для реализации ими как участниками долевой собственности правомочий по распоряжению принадлежащими им долями в праве собственности на здания, строения, сооружения, а также основанием для отказа в эффективной судебной защите, а значит, не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан, в том числе гарантированные ст. 19, 35, 46 и 55 Конституции РФ.

Пункт 6 ст. 36 ЗК РФ также был объектом изучения Конституционного Суда РФ. Заявитель обратился в Арбитражный суд Московской области с иском о понуждении администрации Одинцовского района Московской области заключить договоры купли-продажи двух земельных участков, на которых находятся принадлежащие ему на праве собственности магазины и в отношении которых ранее были заключены договоры аренды. Суд, придя к выводу, что ст. 36 ЗК РФ обязывает уполномоченный орган местного самоуправления заключить соответствующий договор купли-продажи, своим решением, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции, исковые требования В.А. Гудкова удовлетворил. Однако рассматривавший дело в кассационном порядке ФАС Московского округа, полагая, что выбор вида права, на котором собственнику недвижимости предоставляется земельный участок, принадлежит органу исполнительной власти или местного самоуправления, в иске отказал. Высший Арбитражный Суд РФ не нашел оснований для пересмотра дела в порядке надзора.

Заявитель утверждал, что конституционное право гражданина иметь землю в частной собственности не может быть поставлено в зависимость от волеизъявления уполномоченного органа, а потому из п. 6 ст. 36 ЗК РФ вытекает обязанность органов публичной власти предоставить ему земельные участки только в собственность и заключить соответствующие договоры купли-продажи, и просит проверить оспариваемое законоположение на соответствие ст. 2, ч. 2 ст. 9, ст. 18, ч. 2 ст. 35 и ч. 1 ст. 36 Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ, отказывая в рассмотрении жалобы В.А. Гудкова по существу, высказал свою позицию по вопросу, ко-

торый поставил в своей жалобе заявитель. Из п. 6 ст. 36 ЗК РФ в системной связи с иными названными его нормами вытекает, обязанность исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, предусмотренных ст. 29 ЗК РФ — с учетом обеспечения баланса публичных и частных интересов, — подготовить проект договора купли-продажи или аренды земельного участка и направить его заинтересованному лицу — собственнику расположенного на этом участке здания, строения, сооружения.

Если указанное лицо обращается с заявлением о приобретении права собственности на земельный участок путем заключения договора купли-продажи, а исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления не направляет заявителю проект договора купли-продажи либо предлагает заключить договор аренды, собственник объекта недвижимости может обратиться в суд с заявлением о признании ненормативных правовых актов, действий (бездействия) этих органов незаконными. Рассматривая такие дела, суды оценивают доводы исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления о невозможности продажи спорного земельного участка в связи с его ограничением в обороте, запретом приватизации, установленным федеральным законом, либо в связи с его резервированием для государственных или муниципальных нужд (отнесением их к землям общего пользования) на основе соответствующих правовых актов органов публичной власти, использованием для иных публичных целей (см. определение Конституционного Суда РФ от 12.05.2005 № 187-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гудкова Виктора Александровича на нарушение его конституционных прав положением пункта 6 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации»).

В абз. 1 п. 7 ст. 36 ЗК РФ подразумеваются, по сути, две различные конструкции. Первая связана с образованием земельного участка, а вторая — с уточнением местоположения границ ранее учтенного земельного участка. При этом законодатель допустил тавтологию в первом предложении абз. 1 п. 7 ст. 36 ЗК РФ в отношении уточнения местоположения границ. Конструкции, «если не осуществлен государственный кадастровый учет земельного участка» и «в государственном кадастре недвижимости отсутствуют сведения о земельном участке, необходимые для выдачи кадастрового паспорта земельного участка», подразумевают, что ранее местоположение границ земельного участка не осуществлялось; в государственном када-

стре недвижимости отсутствуют сведения о координатах характерных точек (*н*1, *н*2, *н*3 и т.д.) границы. В отношении такого земельного участка кадастровый орган может выдать заявителю только выписку или кадастровый план территории. В графической части последнего местоположение земельного участка не приводится; его местоположение — квартал в целом.

При применении комментируемой статьи необходимо представлять себе, что такое «кадастровый план территории» и «кадастровая карта», на которых изображается схема расположения земельного участка. Во-первых, они — картографическая основа государственного кадастра недвижимости (ч. 2 ст. 6 Федерального закона № 221-ФЗ). Во-вторых, между ними имеются определенные различия. Кадастровый план территории, как и выписка о соответствующем земельном участке, — основа межевого плана (ч. 1 ст. 38 Федерального закона № 221-ФЗ), предоставляется в электронном виде (для кадастровых инженеров) или на бумажном носителе по заявлению граждан. Сведения кадастрового плана территории отражают информацию о земельных участках в границах одного квартала (территории) — координаты (если участки поставлены на кадастровый учет), изображения контуров земельных участков внутри квартала (исключая ранее учтенные), адресную часть.

Кадастровые карты представляют собой составленные на единой картографической основе тематические карты, на которых в графической и текстовой формах воспроизводятся внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения о земельных участках, зданиях, сооружениях, об объектах незавершенного строительства, о прохождении Государственной границы РФ, о границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах, зонах с особыми условиями использования территорий, кадастровом делении территории Российской Федерации, а также указывается местоположение пунктов опорных межевых сетей. Орган кадастрового учета ведет в электронной форме кадастровые карты, предназначенные для использования неограниченным кругом лиц (далее — публичные кадастровые карты) (ч. 4 ст. 13 Федерального закона № 221-ФЗ). То есть кадастровые карты существуют на бумажном носителе и в электронном виде на портале Росреестра.

Фрагмент графической части кадастрового плана территории или кадастровой карты являются основой («подложкой», на языке кадастровых инженеров) для схемы расположения земельного участка (в идеальном варианте). Однако на практике такой «подложкой» часто является фрагмент топографической съемки местности — планшет (со своим номером) чаще масштаба 1:500 или (реже) 1:2000, материалы которой в большинстве своем устарели, так как подготовлены в 1982–1983 гг., или даже спутниковый снимок части населенного пункта в масштабе 1:2000, сопровождаемый чертежом в масштабе 1:5000, на котором отражены контуры существующих земельных участков и контур образуемого земельного участка (как правило, в цвете, чаще красном). В некоторых случаях в качестве основы для схемы используется также фрагмент публичной кадастровой карты на бумажном носителе. Органам местного самоуправления зачастую неважно, какая основа («подложка») использована для подготовки схемы. Главное требование, предъявляемое к схеме, — ее «читаемость», нахождение контура земельного участка в границах части квартала.

В практике органом местного самоуправления часто утверждается и выдается заявителю схема расположения земельного участка в случае уточнения местоположения границ ранее учтенного земельного участка. Кадастровому инженеру для подготовки межевого плана такая схема никакой пользы, за редкими исключениями, не представляет, за исключением, быть может, конфигурации земельного участка. Ни каких-либо координат, ни тем более «привязки» к ближайшим пунктам опорной межевой сети на такой схеме нет. Однако ее включение в состав межевого плана и ссылка на нее в пояснительной записке кадастрового инженера обеспечивают успех кадастрового учета земельного участка.

Абзац 1 п. 7 ст. 36 ЗК РФ предусматривает, что лицо, которое обратилось с заявлением о предоставлении земельного участка, обеспечивает за свой счет выполнение в отношении этого земельного участка кадастровых работ и обращается с заявлением об осуществлении государственного кадастрового учета этого земельного участка в порядке, установленном Федеральным законом № 221-ФЗ. С 1 октября 2013 г. кадастровый инженер подготавливает межевой план (как и технические планы на здания) в форме электронного документа, заверяет его усиленной квалифицированной электронной подписью (ч. 11 ст. 38 Федерального закона № 221-ФЗ) и направляет его с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая еди-

ный портал государственных и муниципальных услуг, в кадастровый орган. В случае постановки на кадастровый учет земельного участка кадастровый инженер также через информационно-телекоммуникационные сети общего пользования получает кадастровый план земельного участка, заверенный электронной подписью специалиста кадастрового органа. Заказчику кадастровых работ нет необходимости впоследствии получать у публичного образования кадастровый паспорт земельного участка, так как предоставление его для регистрации права на земельный участок в настоящее время не предусматривается. Не исключено, что законодателю придется отредактировать положения п. 8 ст. 36 ЗК РФ.

При применении п. 7 (особенно его абз. 2) ст. 36 ЗК РФ необходимо иметь в виду то, что закон подразумевает две различные модели. Первая — определение местоположения границ земельного участка и его площади в процессе образования (т.е. возникновения как такового). Вторая модель, применительно к отношениям, которые регулирует ст. 36 ЗК РФ, связана с уточнением местоположения границ ранее учтенного земельного участка, который собственник объекта недвижимости просит у публичного образования передать в собственность. Такие участки образовывались в процессе приватизации государственного и муниципального имущества — зданий, строений, сооружений в границах территорий крупных производственных предприятий и комплексов, комбинатов (машиностроительных заводов, ткацких и отделочных фабрик, мясокомбинатов, овощных баз, авторемонтных мастерских и др.). Причем образование земельных участков не всегда сопровождалось определением местоположения границ на местности. Поэтому в государственный кадастр недвижимости включались ориентировочные площадь и местоположение границ земельных участков. Следует также учитывать, что в задачи публичного образования на момент приватизации зданий, строений, сооружений не входило образование земельных участков с учетом всех правил земельного и градостроительного законодательства, которое не требовало в обязательном порядке предоставлять в собственность земельные участки под объектами недвижимости.

Согласно позиции суда положения п. 7 ст. 36 ЗК РФ не могут применяться для целей обоснования отказа в предоставлении земельного участка, прошедшего государственный кадастровый учет и предоставленного в аренду для строительства; указанной нормой права урегулирован порядок действий в случае, если не осуществлен государственный кадастровый учет земельного участка или в государственном кадастре недвижимости отсутствуют сведения о земельном участке, необходимые для выдачи кадастрового паспорта земельного участка.

См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2013 № А56-20059/2013.

Общие требования законодателя к образуемым земельным участкам наиболее полно раскрываются в ч. 10 ст. 38 Федерального закона № 221-ФЗ: образуемые земельные участки должны соответствовать требованиям гражданского, земельного, лесного, водного, градостроительного законодательства и иным установленным в соответствии с законодательством РФ требованиям к земельным участкам. Если в соответствии с федеральным законом образование земельных участков должно осуществляться с учетом проекта межевания территории, проекта межевания земельного участка или земельных участков или иного предусмотренного федеральным законом документа, местоположение границ данных земельных участков определяется с учетом такого документа.

В абз. 2 п. 7 ст. 36 ЗК РФ речь идет, по сути, о частном случае образования земельного участка. Абзац 2 п. 7 комментируемой статьи использует различные термины и понятия — «местоположение границ» (земельного участка), «площадь» (земельного участка), «фактическое землепользование», «красные линии», «смежные земельные участки», «естественные границы» (земельного участка). Причем не все приведенные термины и понятия наполнены юридическим содержанием. По этой причине необходим анализ каждого из них, что позволит выявить действительный замысел законодателя.

Абзац 2 п. 7 ст. 36 ЗК РФ устанавливает правило, согласно которому площадь предоставляемого (продаваемого) в собственность земельного участка определяется в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства. Единственное легальное определение понятия «площадь» дается в ч. 8 ст. 38 Федерального закона № 221-ФЗ: площадью земельного участка, определенной с учетом установленных в соответствии с данным законом требований, является площадь геометрической фигуры, образованной проекцией границ земельного участка на горизонтальную плоскость.

Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд в своем определении от 21.05.2013 № А14-12836-2011 дал следующее толкование приведенной норме: указанная норма означает, что при формировании земельного участка его границы и размер определяются не по красным линиям и естественным границам, а лишь с учетом таковых. Руководствоваться же при этом следует нормами земельного и градостроительного законодательства. При расчете предельной фактически используемой площади земельного участка, указанной в ст. 36 ЗК РФ, необходимо учитывать, что в этой норме речь идет о двух видах «площадей»: во-первых, это непосредственно застроенная объектами недвижимости часть земельного участка (определяется по справкам бюро технической инвентаризации и техническим паспортам); во-вторых, площадь, призванная обеспечить функционирование расположенных на участке объектов недвижимости.

Вообще вопрос о площади является ключевым для всей ст. 36 ЗК РФ. Главная проблема состоит в том, что предельные размеры (площадь) земельных участков в законодательстве устанавливаются только для незастроенных земельных участков. В отношении земельных участков, собственником или распорядителем которых является публичное образование и на которых расположены приватизированные здания, строения и сооружения, не существует ни формулы, ни порядка расчета площади. Это открывает широкий простор не только для личного усмотрения органа государственной власти или местного самоуправления, уполномоченного принимать решения о продаже земельных участков, но и побуждает заявителей идти на различные ухищрения, чтобы приобрести земельный участок размером (площадью) в разы превышающей площадь объекта недвижимости.

Судебная практика подтверждает, что это довольно частое явление.

Так, в одном случае собственник здания доказывал необходимость использования земельного участка для эксплуатации объекта, занимающего менее 20% площади участка.

См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.08.2013 № А56-3411/2013.

В другом случае собственник здания общей площадью 195,4 кв. м просил у Территориального управления Росимущества в Ленинградской области и Росимущества предоставить в собственность

земельный участок площадью 17 400 кв. м, что в 89 раз превышало площадь указанного здания.

См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 02.05.2012 № А56-23744/2011.

Отказывая в удовлетворении заявления, арбитражный суд первой инстанции правомерно исходил из того, что действия администрации были обоснованы содержащимися в утвержденных постановлениями администрации от 04.05.2012 № 521, 522, 523 схемах № 1–8, № 1–7, № 1–9 расположения границ земельных участков сведениями, в соответствии с которыми для использования здания склада соли площадью 188,3 кв. м необходим земельный участок площадью 607 кв. м, здания капустного склада площадью 1210 кв. м — земельный участок площадью 3440 кв. м, здания железнодорожной весовой площадью 118,5 кв. м — земельный участок площадью 212 кв. м.

См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.08.2013 № А42-3657/2012.

Еще в одном деле суд указал, что проезд транспортных средств к объектам недвижимости и возможность их разгрузки не являются определяющими для установления площади, необходимой для эксплуатации объектов в том смысле, в котором данный критерий установлен в ст. 36 ЗК РФ. Заявитель просил предоставить земельный участок площадью в 13 564 кв. м под тремя объектами недвижимости, общая площадь которых составила 1517 кв. м (т.е. в 9,2 раза меньше площади земельного участка). Одновременно суды сослались на то, что общество не заявляло ходатайства о назначении землеустроительной экспертизы на предмет определения площади земельных участков, необходимой для эксплуатации и использования принадлежащих ему объектов недвижимости.

См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 05.12.2013 № А42-3657/2012.

Судебная практика сформулировала обобщенный подход к рассматриваемой проблеме. Первый тезис заключается в том, что при определении площади земельного участка, подлежащего приватизации, необходимо учитывать комплекс факторов, в числе которых фактически используемая площадь земельного участка, правила землепользования и застройки, сведения, содержащиеся в землеустроительной, градостроительной и проектной документации, площадь зе-

мельного участка, занятая объектом недвижимости и необходимая для его использования. Второй тезис касается прав собственника недвижимости и объема полномочий публичных образований: объем прав на землю у собственника недвижимости ограничен положениями п. 3 ст. 33, п. 2 ст. 35, п. 7 ст. 36 ЗК РФ. Указанные законоположения также ограничивают полномочия органов, выступающих от имени публично-правовых образований, являющихся собственниками земли, в части произвольного определения размеров земельных участков, подлежащих приватизации (см. постановления Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.08.2013 № А42-3657/2012; от 21.08.2013 № А56-3411/2013; от 09.06.2012 № А56-67477/2011).

Собственники объектов недвижимости, добиваясь предоставления в собственность земельных участков необходимой им площади, заказывают у специализированных организаций для ее обоснования землеустроительную и проектную документацию, иногда одновременно оба документа. Это может быть проект территориального землеустройства земельного участка и проектная документация функционального зонирования территории земельного участка под объекты специальной надобности (см. постановление ФАС Северо-Западного округа от 02.05.2012 № А56-23744/2011), схема планировочной организации (см. постановления ФАС Северо-Западного округа от 15.08.2013 № А66-11394/2012; от 05.12.2013 № А42-3657/2012), заключение, выполненное по заказу заявителя вместе с планом благоустройства территории (см. постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.08.2013 № А56-3411/2013), расчет, произведенный на основании СНиП 11-89-80 «Генеральные планы промышленных предприятий», СНиП 2.07.01-89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», СНиП 21-02-99 «Стоянки автомобилей» (см. постановление ФАС Северо-Западного округа от 26.04.2013 № А66-6330/2012).

Однако имеются и противоположные решения.

Так, ООО «Производственно-строительная компания „Домострой“» обратилось в Арбитражный суд Тверской области с заявлением о признании незаконным отказа Министерства имущественных и земельных отношений Тверской области, оформленного письмом от 23.07.2012 № 10622-09, в предоставлении обществу в собственность земельного участка площадью 11814 (+/- 38) кв. м с кадастровым номером 69:40:010624:41, расположенного по адресу: г. Тверь, ул. Академика Туполева, д. 123, а также об обязании министерства принять решение о предоставлении названного участка в собственность заявителя и направить в его адрес договор купли-продажи этого участка.

Суд первой инстанции решением от 04.12.2012, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции от 17.04.2013, удовлетворил требования общества. ФАС Северо-Западного округа в своем постановлении указал следующее. На спорном участке расположена производственная база заявителя, частью которой является здание склада площадью 1431 кв. м; данный объект используется для складирования необходимых при строительстве материалов; весь испрашиваемый участок используется в деятельности ООО «Производственно-строительная компания „Домострой“» с учетом расположения техники, необходимой для выполнения погрузочно-разгрузочных работ на складе и разворота грузовых автомобилей; возможности организовать разворот автомашин (автопоездов) по-иному не имеется с учетом смежных земельных участков, образованных на основании распоряжения Министерства имущественных и земельных отношений Тверской области от 11.07.2012 № 1877, под объектами недвижимости других лиц; с заявлением о выкупе общество представило в министерство все необходимые документы, предусмотренные перечнем.

См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 15.08.2013 № А66-11394/2012.

В последнем деле примечательно следующее обстоятельство. Суд в своем постановлении от 15.08.2013 № А66-11394/2012 в качестве юридического основания решения ссылается на те же нормы права, что и другие арбитражные суды в «отказных» постановлениях, в том числе в постановлении ФАС Северо-Западного округа от 05.12.2013 № А42-3657/2012 (заявитель просил предоставить земельный участок в 9,2 раза больше площади земельного участка для проезда и разгрузки транспортных средств). Это ст. 29, п. 2 ст. 33, п. 2 ст. 35, п. 1, 5 и 7 ст. 36 ЗК РФ. Однако, как мы видим, результат — обратный. Заявитель доказал необходимость предоставления ему земельного участка, площадь которого в девять раз превышает площадь, занимаемую зданием склада. Это еще раз подтверждает тот факт, что содержание абз. 2 п. 7 ст. 36 ЗК РФ представлено в высшей степени оценочной нормой, которая позволяет не только публичным образованиям, но и судам принимать решения, руководствуясь собственным усмотрением, а не ясной, определенной и недвусмысленной нормой закона.

Обращение к землеустроительной экспертизе по каждому из таких дел также не является эффективным выходом. Землеустроительная экспертиза в рассматриваемой категории дел преследует цель не столько уточнить обстоятельства, которые подлежат учету при применении абз. 2 п. 7 ст. 36 ЗК РФ, сколько определить критерии оценки конкретной ситуации, раздвинуть рамки абз. 2 п. 7 ст. 36 ЗК РФ и увязать их расплывчатой нормой закона.

При применении п. 7 ст. 36 ЗК РФ необходимо иметь в виду, что его правила распространяются также на земли категории «земли сельскохозяйственного назначения», если они предоставлены, в частности, для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства. Причем объекты недвижимости могут быть расположены на многоконтурном земельном участке, которым является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с действующим законодательством и представляют собой несколько замкнутых контуров; каждый контур границы многоконтурного земельного участка отделяется от других контуров его границы иными земельными участками или землями (т.е. контуры границы многоконтурного земельного участка не имеют общих характерных точек границ) (абз. 2 п. 1 и п. 2 письма Минэкономразвития России от 22.12.2009 № 22409-ИМ/Д23). Позиция арбитражных судов, в основном неблагоприятная для собственников объектов недвижимости, требующих приватизации земельных участков, площадь которых многократно превышает площадь находящихся на них объектов недвижимости, распространяется судами и на вид разрешенного использования «для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства».

Суд, рассматривая апелляционную жалобу главы фермерского хозяйства индивидуального предпринимателя А.В. Бурлака, сформулировал следующую позицию.

Суммарная площадь объектов, принадлежащих крестьянскому (фермерскому) хозяйству и находящихся на земельном участке, составляет 969,3 кв. м, в то время как площадь выкупаемого участка, за которую заявителем определена цена в льготном порядке, — 145 тыс. кв. м. Следовательно, в порядке ст. 36 ЗК РФ земельный участок, площадь которого в 145 раз превышает площадь находящихся на нем объектов недвижимости, не может быть предоставлен. Уточнение заявителем суммарной площади, занимаемой принадлежащими ему на праве собственности объектами недвижимости, и изменение этих данных с 969,3 кв. м на 1271, 7 кв. м при площади испрашиваемого земельного участка 145 тыс. кв. м, не имеет принципиального значения.

Суд первой инстанции правомерно установил, что факт нахождения на земельном участке объектов общей площадью 969, 3 кв. м недвижимости в шести разных местах земельного участка не подтверждает право заявителя на приватизацию всего земельного участка площадью 145 тыс. кв. м в соответствии со ст. 36 ЗК РФ, при том, что целевое назначение земельного участка согласно договору аренды установлено для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства).

Земельный участок площадью 145 тыс. кв. м, в 145 раз превышающий площадь расположенных на нем объектов недвижимости, нельзя считать соразмерным, необходимым и достаточным для эксплуатации и обслуживания хозяйственного комплекса площадью 333,2 кв. м, гаража площадью 145,8 кв. м, двух жилых домов.

См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.10.2013 № А56-23422/2012.

Приведенная прямолинейная позиция суда не учитывает все же специфику производственной и иной хозяйственной деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства, которая не всегда измеряема арифметическими пропорциями. Осуществление фермерским хозяйством его деятельности происходит не просто в границах отдельных контуров, к которым «привязаны» здания, строения и сооружения, необходимые для такой деятельности.

Крестьянское (фермерское) хозяйство — объединение граждан, связанных родством и (или) свойством, имеющих в общей собственности имущество и совместно осуществляющих производственную и иную хозяйственную деятельность (производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию сельскохозяйственной продукции), основанную на их личном участии (п. 1 ст. 1 Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве).

По сути, речь идет об особой организации жизнедеятельности части общества, для которой необходимо соответствующее пространство — часть земной поверхности, в границах которой образуется сложная сеть хозяйственных и личных взаимоотношений. К сожалению, п. 7 ст. 36 ЗК РФ, как и в целом вся комментируемая статья,

указанные особенности во внимание не принимает. Поэтому «перенос» устоявшихся правовых позиций судов в отношении требований о приватизации земельных участков, площадь которых многократно превышает площадь находящихся на них объектов недвижимости, противоречит целям и задачам Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве, да и вообще всей политике государства в последние 25 лет, которое с переменным успехом пытается укоренить в сельской местности часть населения страны.

Фактическое землепользование существует как данность в современных правоотношениях с начала 90-х гг. XX в. В поле зрения арбитражных судов «фактическое землепользование» и «фактический землепользователь» попали в связи со спорами последних с налоговым органом из-за уклонения от уплаты земельного налога и уклонения от оформления соответствующего права на земельный участок (см. постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 05.03.2002 № А78-4666/01-С2-2/210-ФО2-41/2002-С1; ФАС Северо-Западного округа от 29.01.2002 № А56-24298/01; от 06.06.2001 № Ф04/1540-451/А46-2001; ФАС Волго-Вятского округа от 22.10.2001 № А39-560/01-22/9; от 03.08.2001 № А29-2491/01А; ФАС Московского округа от 04.06.2001 № КА-А40/2584-01).

В законодательстве не раскрывается понятие «фактическое землепользование», хотя суды и практика органов местного самоуправления под ним понимают, во-первых, использование земельного участка без каких-либо прав (без оформления того или иного вида права), во-вторых, наиболее часто используемую субъектом и закрепленную на местности любым видимым способом часть земельного участка или, точнее, часть поверхности земли.

Абзац 2 п. 7 ст. 36 ЗК РФ предусматривает при определении местоположения границ земельного участка учет градостроительного законодательства. Такая общая отсылка к ГрК РФ, а также законодательству субъектов РФ на практике порождает споры о приватизации земельных участков под зданиями, строениями, сооружениями.

Тринадцатый арбитражный апелляционный суд, отменяя решение суда первой инстанции, подчеркнул, что ни положениями ЗК РФ, ни нормами, содержащимися в других федеральных законах, не предусматривается необходимость соотнесения площади земельного участка, ранее предоставленного в аренду для строительства и поставленного на государственный кадастровый

учет, на котором расположено здание, строение, сооружение с размером территории в границах данного земельного участка, необходимой для использования такого здания, строения, сооружения, для целей применения положений ст. 36 ЗК РФ.

Ссылка администрации Кировского муниципального района Ленинградской области и суда первой инстанции на постановление Правительства Ленинградской области от 22.03.2012 № 83 «Об утверждении Региональных нормативов градостроительного проектирования Ленинградской области» как доказательство нарушения обществом минимального коэффициента застройки земельного участка несостоятельна, поскольку несоблюдение данных требований могло быть основанием для отказа в выдаче акта ввода объекта в эксплуатацию, но не основанием для отказа в предоставлении указанного земельного участка; данный нормативный документ, как следует из предмета правового регулирования, распространяется на отношения в сфере градостроительной деятельности и не затрагивает отношений по предоставлению земельных участков.

Региональные нормативы градостроительного проектирования не могут применяться к отношениям, связанным с приватизацией земельных участков, так как регулируют отношения в сфере градостроительной деятельности, а именно содержат минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека.

См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2013 № А56-20059/2013.

Что касается красных линий, то в данном случае это требование градостроительного законодательства.

В соответствии с п. 11 ст. 1 ГрК РФ **красные линии** — это линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования, границы земельных участков, на которых расположены сети инженерно-технического обеспечения, линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения.

Образование земельных участков часто сопровождается нарушением границ красных линий, установленных в соответствии с ранее разработанной, утвержденной и реализованной докумен-

тацией по планировке (застройке) территории населенного пункта. Особенно чувствительной эта проблема является для городов федерального значения, в составе территории которых значителен удельный вес историко-культурной среды. Судам приходится рассматривать дела о нахождении части образуемого земельного участка в границах красных линий, в том числе в связи с несоразмерностью испрашиваемого к выкупу земельного участка. В некоторых случаях изучаемые судом обстоятельства «отягощены» еще и нахождением земельного участка в составе земель общего пользования.

Так, например, ООО «Комплексное автотехобслуживание» обратилось в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлением о признании незаконным отказа Комитета по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга в приватизации арендованного обществом земельного участка, на котором расположены принадлежащие обществу объекты недвижимого имущества. В обоснование своих требований общество указало, что на основании договоров купли-продажи от 21.12.2004 ему на праве собственности принадлежат здание склада общей площадью 1048,4 кв. м, здание бытовки общей площадью 206,6 кв. м, расположенные по адресу: г. Санкт-Петербург, ул. Малая Митрофаньевская, д. 3, корп. 1. Земельный участок общей площадью 30 072 кв. м с кадастровым номером 78:7507:12, на котором расположены здания, передан обществу в пользование по заключенному с комитетом договору аренды от 12.11.2004 с учетом соглашения от 11.01.2005 об уступке прав и обязанностей по договору аренды.

Впоследствии общество обратилось в комитет с заявлениями о приобретении земельного участка в собственность за плату в порядке, установленном абз. 2 п. 1 ст. 36 ЗК РФ. Письмом от 16.08.2010 № 22261-32 комитет отказал обществу в выкупе земельного участка.

Арбитражный суд указал, что в соответствии с п. 8 ст. 28 Федерального закона № 178-ФЗ земельные участки в составе земель общего пользования (улицы, проезды, дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водоемы, пляжи и др.) не подлежат отчуждению.

Согласно п. 12 ст. 85 ЗК РФ земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации.

В связи с этим апелляционный суд отклонил доводы общества о том, что нахождение части земельного участка в границах красных линий согласно проекту планировки не означает, что спорный земельный участок находится в составе земель общего пользования.

Согласно п. 7 ст. 36 ЗК РФ местоположение границ земельного участка определяется с учетом красных линий, местоположения границ смежных земельных участков (при их наличии), естественных границ земельного участка.

Постановлением Правительства г. Санкт-Петербурга от 17.07.2007 № 864 утвержден проект планировки территории. Часть спорного земельного участка в соответствии с указанным проектом планировки находится в границах земель общего пользования, выделенных красными линиями.

Кроме этого, факт нахождения частей земельного участка в составе земель общего пользования и в зоне градостроительных ограничений подтверждается данными кадастрового паспорта на земельный участок.

При таких обстоятельствах в связи с нахождением части земельного участка в границах красных линий, под которыми понимаются линии, обозначающие существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования, комитет, по мнению апелляционного суда, правомерно отказал обществу в реализации права выкупа не подлежащего приватизации в силу прямого указания закона земельного участка, расположенного под принадлежащими обществу зданиями. Указанные обстоятельства явились самостоятельным основанием для отказа в выкупе земельного участка. Кроме этого, учитывая то, что в данном случае площадь земельного участка, о приватизации которого заявлено обществом, превосходит суммарную площадь расположенных на нем зданий более чем в 20 раз, апелляционный суд, исходя из положений названных норм, считает обоснованными доводы комитета о несоразмерности испрашиваемого к выкупу земельного участка.

См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.05.2011 № А56-58560/2010.

Не всегда, однако, отказ в предоставлении за плату в собственность земельного участка под зданием, строением, сооружением в связи с нахождением его в границах красных линий находит поддержку у судов. Органы местного самоуправления обязаны обосновать свою позицию.

Постановлением Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.08.2011 удовлетворены требования индивидуального предпринимателя С.А. Гитинова о признании незаконным, не соответствующим ст. 36 ЗК РФ отказ главы Еткульского муниципального района Челябинской области в предоставлении индивидуальному предпринимателю С.А. Гитинову в собственность за плату земельного участка площадью 117 кв. м с кадастровым номером 74:07:3700014:132, расположенного по адресу: Челябинская область, Еткульский район, с. Еткуль, ул. Первомайская, д. 26а, содержащийся в письме от 27.10.2010 № 2372. На администрацию возложена обязанность в течение одного месяца со дня принятия постановления принять решение о предоставлении в собственность индивидуальному предпринимателю С.А. Гитинову указанного земельного участка для эксплуатации продуктового магазина-павильона.

В кассационной жалобе администрация указывала на то, что спорный земельный участок находится в границах красных линий, которые соответствуют существующей застройке и являются действующими. Красные линии в границах, установленных генеральным планом 2009 года, совпадают с границами красных линий, предусмотренных генеральным планом с. Еткуль 1987 года, и материалами дела подтверждено, что спорный земельный участок попадает в границы красных линий как по состоянию на 2009 год, так и по состоянию на 1987 год. По мнению администрации, отсутствие доказательств нарушения действующего законодательства при возведении здания магазина и постановки на кадастровый учет спорного земельного участка не может свидетельствовать о том, что этот земельный участок не попадает в границы красных линий.

Федеральный арбитражный суд Уральского округа в своем постановлении отметил, что, поскольку решение Совета депутатов Еткульского сельского поселения «Об утверждении корректировки Генерального плана с. Еткуль», скорректировавшие красные линии, со ссылкой на которое заявителю отказано в приватизации земельного участка, принято 29 октября 2009 г. и опубликовано в информационном вестнике Совета депутатов Еткульского сельского поселения 2 ноября 2009 г., т.е. после возведения и регистрации прав заявителя на здание продуктового магазина-павильона и формирования земельного участка, предоставленного заявителю для эксплуатации этого объекта, при этом доказательств возведения названного здания и постановки испрашиваемого земельного участка с нарушением действующего земельного законодательства в материалы дела не представлено, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что красные линии в границах, указанных в генеральном плане с. Еткуль, не соответствуют существующей застройке территории и не могут свидетельствовать о нахождении спорного земельного участка в составе земель общего пользования.

См.: Постановление ФАС Уральского округа от 01.11.2011 № Ф09-6655/11.

В законодательстве отсутствует легальное определение конструкции «смежный земельный участок». В ч. 3.1 ст. 25 Федерального закона № 221-ФЗ он упоминается четыре раза в связи с «...учетом изменений земельного участка в связи с уточнением части границ земельного участка, которая одновременно является частью границ других земельных участков (далее — смежные земельные участки)...». В п. 14 Требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, а также контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 17.08.2012 № 518, указывается, что смежные земельные участки имеют **общие характерные точки границ земельных участков**. При этом значительное число споров рассматривается в судах именно по искам собственников смежных земельных участков. Как правило, это по преимуществу негаторные иски, главное требование которых — устранение препятствий в пользовании земельным участком: требования демонтировать чужое строение или забор на своем земельном участке, убрать строительные материалы и т.д.[1] Применительно к абз. 2 п. 7 ст. 36 ЗК РФ использование законодателем понятия «смежный земельный участок» выглядит некорректным. Исходя из

[1] См.: *Скловский К.И.* Собственность в гражданском праве. 4-е изд., перераб., доп. М., 2008. С. 678–691; *Гражданско-правовые* способы защиты права собственности на недвижимость: науч.-практич. пособ. по применению гражданского законодательства / под общ. ред. В.Н. Соловьева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 137–145.

регулируемых ст. 36 ЗК РФ конструкций, приобретение гражданами и юридическими лицами прав на земельные участки подразумевает либо образование последних «с нуля» (причем неважно, из земель или вследствие раздела исходного земельного участка, образованного задолго до этого), либо уточнение местоположения границ ранее учтенных земельных участков. И в том, и в другом случаях «смежность» с юридической и кадастровой точек зрения возникнет не ранее, чем в государственный кадастр недвижимости будут внесены из межевого плана сведения о координатах характерных точек границ земельного участка. Только после кадастрового учета земельного участка, образованного «с нуля», или учета изменений (в связи с уточнением местоположения границ) можно говорить о возникновении конструкции «смежный земельный участок». Представляется, что законодатель использует в абз. 2 п. 7 ст. 36 ЗК РФ понятие «смежный земельный участок» в неюридическом смысле, подразумевая фактическое примыкание части земной поверхности с находящимся на ней объектом недвижимости либо земельному участку, поставленному на кадастровый учет, либо к другой части земной поверхности с находящимся на ней другим объектом или объектами недвижимости.

Понятие «естественные границы земельного участка», как и понятие «смежный земельный участок», в абз. 2 п. 7 ст. 36 ЗК РФ не имеет юридического содержания. «Естественные границы» не определяются в соответствии со ст. 11.1 ЗК РФ и Федеральным законом № 221-ФЗ. В то же самое время нельзя утверждать, что де-факто они не существуют. Исходя из общего смысла п. 7 ст. 36 ЗК РФ, учитывая положения ГрК РФ, Федерального закона № 221-ФЗ, писем Минэкономразвития России[1], можно сделать вывод о том, что «естественными» являются границы земельного участка, которые закреплены на местности природными объектами (лесом и лесополосами, водными объектами) или объектами искусственного происхождения (дорогами, забором, столбами, рвом, ямой, валом, стеной здания, строения, сооружения, линейным объектом). В кадастровой деятельности природные объекты и объекты искусственного происхождения принимаются во внимание при уточнении местоположения границ земельного участка, существующих на местности более 15 лет. В любом случае учет «естественных» границ земельного участка с точки зрения ст. 36 ЗК РФ является факультативным для органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопроса об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории.

[1] Наибольшую известность среди кадастровых инженеров получило письмо Минэкономразвития России от 17.04.2012 № Д23и-1123 «По вопросам уточнения местоположения границ и площади земельных участков».

Пункт 9 ст. 36 ЗК РФ, согласно которому иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений имеют право на приобретение в собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в порядке, установленном данным кодексом, как и п. 5 и 6 этой же статьи, был объектом изучения Конституционного Суда РФ по запросу Мурманской областной Думы. Заявитель полагал, что названные нормы (а также еще три статьи ЗК РФ) по своему содержанию противоречат ст. 2, ч. 3 ст. 4, ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 15, ч. 2 ст. 19, ч. 1 ст. 36 и ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, и приводит в обоснование своей позиции следующие доводы: земля является основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в данном случае к таким народам относятся только народы РФ; закон не может ограничивать и перераспределять эту основу, право на нее в пользу лиц, не относящихся к народам РФ; из Конституции РФ следует, что субъектом права частной собственности на землю могут быть только российские граждане и их объединения; предоставление иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам права собственности на землю умаляет (ограничивает) территориальную основу жизни и деятельности народов РФ, создает возможность отторжения земли иностранному государству посредством сделок или предъявления территориальных претензий к Российской Федерации, может привести к нарушению суверенитета Российской Федерации.

Согласно п. 2.2 постановления Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы», исходя из предписаний ст. 9 и 36 Конституции РФ, федеральное законодательство в области регулирования земельных отношений определяет, что земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических

лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью и что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается соответствующими законами.

При этом по смыслу конкретизирующих указанные конституционные предписания ст. 260 и 261 ГК РФ и ст. 15 ЗК РФ объектом права собственности на землю являются земельные участки, представляющие собой часть поверхности земли в границах территории Российской Федерации. При предоставлении земли в частную собственность приобретателю передается не часть государственной территории, а лишь земельный участок как объект гражданских прав, что не затрагивает суверенитет Российской Федерации и ее территориальную целостность.

В 2.3 названного постановления зафиксировано, что согласно ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ. Тем самым Конституция РФ в качестве общего принципа российского законодательства устанавливает «национальный режим» для иностранных лиц и лиц без гражданства, т.е. в отношении прав и обязанностей приравнивает их к российским гражданам. Действие этого принципа подчеркнуто в постановлении Конституционного Суда РФ от 17.02.1998 № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года „О правовом положении иностранных граждан в СССР“ в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура».

Сама по себе возможность предоставления иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам права на определенных условиях приобретать в собственность и в определенных пределах владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками — постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте (п. 1 ст. 260 ГК РФ), — не противоречит конституционно-правовому статусу земли как публичного достояния многонационального народа России и вытекает из ч. 2 ст. 9 и ч. 1 и 2 ст. 35 Конституции РФ во взаимосвязи с ее ч. 3 ст. 62.

Статья 37. Особенности купли-продажи земельных участков

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

2. Являются недействительными следующие условия договора купли-продажи земельного участка:

устанавливающие право продавца выкупить земельный участок обратно по собственному желанию;

ограничивающие дальнейшее распоряжение земельным участком, в том числе ограничивающие ипотеку, передачу земельного участка в аренду, совершение иных сделок с землей;

ограничивающие ответственность продавца в случае предъявления прав на земельные участки третьими лицами.

Указанные требования применяются также к договору мены.

3. Покупатель в случае предоставления ему продавцом заведомо ложной информации об обременениях земельного участка и ограничениях его использования в соответствии с разрешенным использованием; о разрешении на застройку данного земельного участка; об использовании соседних земельных участков, оказывающем существенное воздействие на использование и стоимость продаваемого земельного участка; о качественных свойствах земли, которые могут повлиять на планируемое покупателем использование и стоимость продаваемого земельного участка; иной информации, которая может оказать влияние на решение покупателя о покупке данного земельного участка и требования о предоставлении которой установлены федеральными законами, вправе требовать уменьшения покупной цены или расторжения договора купли-продажи земельного участка и возмещения причиненных ему убытков.

4. Требования, установленные пунктом 3 настоящей статьи, применяются также в случаях обмена земельного участка, передачи его в аренду.

Комментируемая статья сосредоточена на узком предмете. В ней оговариваются отдельные условия договора купли-продажи земельного участка, а также вопросы, возникающие до и после его продажи. Анализ содержания статьи позволяет вычленить в ней три логические части.

Первая часть состоит из первого предложения п. 1 и п. 2 комментируемой статьи. Предложение первое п. 1 формулирует материаль-

ное правило, подчеркивающее специфику земельного участка как объекта сделки, тогда как п. 2 перечисляет недействительные условия договора. Соответственно, за рамками статьи остаются общие положения о сделках и положения § 7 гл. 30 ГК РФ.

Второе предложение п. 1 комментируемой статьи (он же и вторая логическая часть) возлагает на продавца обязанность полного информирования покупателя обо всех обременениях земельного участка и ограничениях его использования.

Пункты 3 и 4 ст. 37 ЗК РФ прямо перечисляют основания для требований уменьшения покупной цены («обменной» цены или размера арендной платы), расторжения договора купли-продажи земельного участка (договора мены, аренды) и возмещения вследствие этого убытков.

Объектом купли-продажи не могут быть ранее учтенные земельные участки, местоположение границ которых на местности не устанавливалось, характерные точки (*н*1, *н*2, *н*3... *н*1) не закреплялись межевыми знаками, а в государственном кадастре недвижимости отсутствуют сведения о значении координат характерных точек *XY*.

Первичные сведения о приобретаемом земельном участке (статус участка в государственном кадастре недвижимости, площадь, местоположение) будущий покупатель может получить, обратившись к публичной кадастровой карте. Более детальные сведения покупатель получает из кадастровой выписки, паспорта или кадастрового плана территории (в последнем случае важно расположение земельного участка в границах квартала). Из этих же документов покупатель получает первичную информацию об обременениях и ограничениях, если сведения о них заносились ранее в государственный кадастр недвижимости, например, «государственный природный заказник», «охранная зона магистрального газопровода», «2-й санитарный пояс зоны охраны источников питьевого водоснабжения города *N*» и т.д.

Заказав и получив сведения из ЕГРП, покупатель может определить, вносились ли ранее в ЕГРП сведения об обременениях и ограничениях в отношении приобретаемого земельного участка.

До настоящего времени не завершен процесс утверждения границ охранных зон линейных объектов, магистральных газопроводов, границ охранной зоны газораспределительной сети в населенных пунктах — газораспределительных пунктов и систем, распределительных подземных газопроводов высокого давления, среднего и низкого давления, перекладок газопроводов низкого давления к жилым домам, технического перевооружения газопровода низкого давления IV категории. Тем не менее в соответствии с действующим законодательством земельные участки, расположенные в границах охранных и санитарно-защитных зон, у собственников земельных участков (а также у землепользователей, землевладельцев и арендаторов) не изымаются, но в их границах вводится особый режим их использования, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые не совместимы с целями установления зон.

Будущий покупатель земельного участка должен быть в идеальном варианте поставлен в известность, что в своей хозяйственной деятельности он обязан руководствоваться:

- в границах охранных зон газопроводов — требованиями п. 4.3 и 4.4 Правил охраны магистральных трубопроводов, утвержденных Минтопэнерго России от 29.04.1992 и постановлением Госгортехнадзора России от 22.04.1992 № 9;
- в границах санитарно-защитных зон газопроводов (санитарных разрывов, санитарных полос отчуждения) — требованиями п. 2.7 (приложение № 1) СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», а также п. 3.16 (таблица № 4) СНиП 2.05.06-85 «Магистральные трубопроводы»;
- на земельных участках в населенных пунктах — п. 14 Правил охраны газораспределительных сетей, утвержденных постановлением Правительства РФ от 20.11.2000 № 878).

В отношении земельных участков, которые попадают в зону трасс магистрального нефтепродуктопровода (обозначаются специальными информационными, километровыми знаками), также устанавливаются ограничения. Правилами охраны магистральных трубопроводов установлена охранная зона на расстоянии 25 м в каждую сторону от оси прохождения магистрального трубопровода. В охранной зоне нефтепродуктопровода без письменного разрешения с его собственником запрещается:

- производить горные, карьерные, строительные, земляные, монтажные, взрывные работы;
- возводить любые постройки и сооружения, прокладывать дороги;
- организовывать садово-огородные товарищества, сооружать проезды и переезды через трассы нефтепровода.

В отношении земельных участков, которые расположены в границах ближайших к крупным городам населенных пунктах, также важна информация об ограничениях их использования для случаев прохождения по территории (точнее, под поверхностью земли, под почвенным слоем) магистральных сетей водоснабжения очистных водопроводных сооружений. Подземные инженерные коммуникации принимались в хозяйственное ведение водоканалов в основном в 60-е, 70-е и 80-е гг. XX в. Графические данные по размещению магистральных водоводов, а также кабельных линий согласовывались на топографических планах. В силу требований норм СП 31.13330.2012 «Водоснабжение. Наружные сети и сооружения. Актуализированная редакция СНиП 2.04.02-84», утвержденных приказом Минрегиона России от 29.12.2011 № 635/14, и СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водоводов питьевого значения» зоны санитарной охраны организуются на всех водопроводах вне зависимости от ведомственной принадлежности, подающих воду как из поверхностных, так и подземных источников. Санитарная охрана водоводов обеспечивается санитарно-защитной полосой, ширина которой по обе стороны от крайних линий водопровода:

- при отсутствии грунтовых вод — не менее 10 м при диаметре до 1 тыс. мм и не менее 20 м при диаметре водоводов более 1 тыс. м;
- при наличии грунтовых вод — не менее 50 м вне зависимости от диаметра водоводов.

Главный вопрос для покупателя земельного участка в санитарно-защитной полосе водоводов — возможно ли строительство индивидуального жилого дома? По крайнем мере в рамках Закона о личном подсобном хозяйстве возможно использование приусадебного земельного участка для возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий, строений, сооружений с соблюдением градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов. То есть покупателю для принятия окончательного решения необходимо обладать информацией о технических параметрах водовода, о его диаметре.

Пункт 3 ст. 37 ЗК РФ предусматривает возможность расторжения договора купли-продажи земельного участка в случае предоставления покупателем заведомо ложной информации об ограничениях его использования в соответствии с разрешенным использованием,

о разрешении на застройку данного земельного участка и иной информации, которая может оказать влияние на решение покупателя о покупке данного земельного участка. Однако проблема для заявителя заключается в доказывании существенного изменения обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора.

Так, например, между ЗАО «Управляющая компания „Альянс“» (покупатель) и ОАО «Фонд имущества Санкт-Петербурга» заключен договор от 08.05.2008 № 25/8119-АЗВ купли-продажи нежилого здания и земельного участка. Земельный участок расположен по адресу: г. Санкт-Петербург, Курортный район, пос. Репино, 2-я Новая ул., д. 4, литера А, площадью 4488 кв. м, кадастровый номер 78:38:22119:28, входящий в состав земель населенных пунктов, представляемый для использования в рекреационных целях; ограничения (обременения) земельного участка: в соответствии с генеральным планом г. Санкт-Петербурга, утвержденным Законом г. Санкт-Петербурга от 22.12.2005 № 728-99, земельный участок расположен в границах территории, предусмотренной для размещения объектов отдыха, досуга и развлечений, туризма и санаторно-курортного лечения, гостиниц и пансионатов различного типа, дачного фонда (Р-3), в связи с чем целевое использование земельного участка должно соответствовать разрешенным видам использования указанной функциональной зоны. Земельный участок находится в зоне регулирования застройки Курортного района г. Санкт-Петербурга, границы которой утверждены распоряжением Комитета по государственному контрою, использованию и охране памятников Санкт-Петербурга от 14.11.2001 № 1. В отношении участка устанавливается следующий режим его использования: градостроительная деятельность, строительные и земляные работы производятся по согласованию с данным Комитетом; установлены предметы охраны.

В отношении объекта договора распоряжением Комитета по управлению государственным имуществом от 08.05.2007 № 946-рз и п. 3.23 договора установлены особые условия, а именно: обязанность покупателя осуществить снос здания в течение шести месяцев с момента заключения договора купли-продажи от 23.07.2007 № 8119-АЗ и возвести на освобожденном земельном участке объект недвижимости в течение 42 месяцев с момента заключения договора или реконструкцию здания в течение 42 месяцев с момента заключения договора от 23.07.2007.

В обоснование своих требований о расторжении договора купли-продажи от 08.05.2008 № 25/8119-АЗВ ЗАО «Управляющая компа-

ния „Альянс“» ссылается на изменения в градостроительном законодательстве г. Санкт-Петербурга после заключения договора от 08.05.2008, которые повлекли существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора. Истец принял решение о реконструкции здания под гостиницу, в то время как в соответствии с Законом г. Санкт-Петербурга от 04.02.2009 № 29-10 «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга», вступившим в законную силу после заключения договора от 08.05.2008, размещение гостиницы на спорном земельном участке, отнесенном к зоне Т1Ж2-2, не допускается.

Между тем новая редакция генерального плана г. Санкт-Петербурга, в соответствии с которой спорный земельный участок отнесен к зоне 1ЖД, вступила в действие до даты регистрации договора купли-продажи от 08.05.2008 № 25/8119-АЗВ, в связи с чем следует признать обоснованными доводы Комитета по управлению государственным имуществом о том, что обществу было известно об изменении вида функционального использования спорного земельного участка.

Договор купли-продажи от 08.05.2008 № 25/8119-АЗВ не содержит каких-либо указаний и условий о том, что земельный участок приобретается обществом именно для размещения гостиницы.

Невозможность использования земельного участка для размещения объекта гостиничной инфраструктуры не является основанием для расторжения договора купли-продажи, поскольку из материалов дела не следует, что данное обстоятельство являлось существенным для сторон, заключающих договор купли-продажи от 08.05.2008 № 25/8119-АЗВ.

См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.04.2012 № А56-26934/2011.

Пункт 3 комментируемой статьи предусматривает также возможность уменьшения покупной цены земельного участка в случае предоставления продавцом заведомо ложной информации об обременениях земельного участка и ограничениях его использования в соответствии с разрешенным использованием. В этом вопросе положения п. 3 комментируемой статьи производны от правил ГК РФ. Согласно ст. 557 ГК РФ в случае передачи продавцом покупателю недвижимости, не соответствующей условиям договора продажи недвижимости о ее качестве, применяются правила ст. 475 ГК РФ, за исключением положений о праве покупателя потребовать замены товара ненадлежащего качества на товар, соответствующий договору.

В соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 475 ГК РФ, если недостатки товара не были оговорены продавцом, покупатель, которому передан товар ненадлежащего качества, вправе потребовать от продавца соразмерного уменьшения покупной цены.

Для правильного разрешения споров покупателей с продавцами представляется важным определить состав «заведомо ложная информация». Зачастую покупатель, не изучив вопрос, имеется ли такой состав в действиях продавца, обращается в суд.

Так, например, ООО «Л.» обратилось в Приозерский городской суд Ленинградской области с иском к Д. о соразмерном уменьшении покупной цены 1/2 доли в праве общей долевой собственности земельного участка и о взыскании с Д. излишне уплаченных по договору купли-продажи 1/2 доли в праве общей долевой собственности указанного земельного участка, денежных средств.

В обоснование требований ООО «Л.» пояснило, что в договоре купли-продажи земельного участка было указано его разрешенное использование: для жилищного строительства. Однако после покупки земельного участка было принято постановление администрации муниципального образования «город Всеволожск», в соответствии с которым земельный участок получил статус «улицы районного значения». Возможности использовать участок по предполагаемому назначению — жилищное строительство не имеется. Покупная цена участка подлежит уменьшению на основании ст. 475 и 557 ГК РФ.

Отказывая в удовлетворении исковых требований, суд, признав состоявшейся передачу земельного участка от продавца к покупателю и несение истцом рисков, связанных с последующим возможным изменением разрешенного использования земельного участка и возможным изъятием земельного участка у собственника для муниципальных нужд, обоснованно указал на отсутствие совокупности условий, предусмотренных ст. 451 ГК РФ, являющихся основанием для изменения условий договора купли-продажи.

При этом доказательства, подтверждающие предоставление ответчиком истцу, как покупателю земельного участка по договору, заведомо ложной информации об участке, иной информации, которая может оказать влияние на решение покупателя о покупке данного земельного участка и требования о предоставлении которой установлены федеральными законами, отсутствуют.

См.: Определение Ленинградского областного суда от 25.04.2012 № 33а-1491/2012.

Статья 38. Приобретение земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или права на заключение договора аренды такого земельного участка на торгах (конкурсах, аукционах)

1. Предметом торгов (конкурсов, аукционов) может быть сформированный в соответствии с подпунктом 1 пункта 4 статьи 30 настоящего Кодекса земельный участок с установленными границами или право на заключение договора аренды такого земельного участка.

2. В качестве продавца земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка выступает исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса.

В качестве организатора торгов (конкурсов, аукционов) выступает собственник или действующая на основании договора с ним специализированная организация.

3. Собственник земельного участка определяет форму проведения торгов (конкурсов, аукционов), начальную цену предмета торгов (конкурсов, аукционов) и сумму задатка.

4. Порядок организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков определяется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и настоящим Кодексом. *(в ред. Федерального закона от 23.07.2008 № 160-ФЗ)*

5. Порядок организации и проведения аукционов по продаже земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договоров аренды земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства определяется статьей 38.1 настоящего Кодекса. *(п. 5 введен Федеральным законом от 29.12.2004 № 191-ФЗ)*

6. Порядок организации и проведения аукционов по продаже права на заключение договоров аренды земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для их комплексного освоения в целях жилищного строительства определяется статьей 38.2 настоящего Кодекса. *(п. 6 введен Федеральным законом от 29.12.2004 № 191-ФЗ)*

В состав комментируемой статьи включены общие положения о конкурсе или аукционе как основаниях для заключения договора купли-продажи земельного участка или заключения договора аренды. Статья 38 ЗК РФ воспроизводит, с одной стороны, общие правила по вопросу предмета торгов, организатора торгов, продавца имущества, которые содержатся в пп. 1 п. 4 ст. 30 ЗК РФ, ст. 447, п. 2 и п. 4 ст. 448 ГК РФ, а также в ст. 29 ЗК РФ. С другой стороны, п. 4, 5 и 6 комментируемой статьи представляют собой отсылки к нормативному акту Правительства РФ и ГК РФ, ст. 38.1 и 38.2 ЗК РФ с их регулированием собственно процедуры организации и проведения торгов. Аккумулируя в своих шести пунктах правила, которые уже установлены действующим законодательством, комментируемая статья, тем не менее, несмотря на отсылочный характер своих положений, играет важную вводную роль в комплексе норм о порядке организации и проведении торгов, которым посвящены следующие за ней ст. 38.1 и 38.2 ЗК РФ.

Согласно п. 4 ст. 447 торги проводятся в форме аукциона или конкурса. Выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену, а по конкурсу — лицо, которое по заключению конкурсной комиссии, заранее назначенной организатором торгов, предложило лучшие условия.

Реализуя положения ст. 38 ЗК РФ в системном единстве с положениями ст. 38.1 и 38.2 ЗК РФ, необходимо иметь в виду, что, во-первых, ключевая форма проведения торгов в рассматриваемых правоотношениях — аукцион. Во-вторых, в процессе применения правил ст. 38, 38.1 и 38.2 ЗК РФ следует различать аукционы с точки зрения предмета торгов, что влияет на порядок организации аукциона. Первый порядок определен п. 4 ст. 38 ЗК РФ и регулируется Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 808. Собственно, порядку проведения торгов посвящен разд. III (п. 22–24) и п. 25 разд. IV указанного постановления. Все остальные пункты сосредоточены на подготовке проведения торгов. Предмет торгов в данном случае, как правило, — земельный участок в границах городского или сельского муниципального образования. Это либо незастроенный земельный участок, либо земельный участок с находящимся на нем зданием, строением, сооружением, например, бывшим детским садом, муниципальной котельной или гаражом. На участника аукциона (а в дальнейшем — покупателя земельного участка) не налагаются какие-либо обязательства, кроме

как приобретения его по итогам аукциона и использования в дальнейшем в соответствии с установленным видом (или видами, если их несколько для соответствующей градостроительной зоны) разрешенного использования. Его участниками в равной мере могут быть как физические, так и юридические лица.

При применении п. 4 ст. 38 ЗК РФ следует также четко представлять себе специфику предмета аукциона, если речь идет о незастроенном земельном участке. Рассматриваемый порядок приобретения земельного участка, в отличие от порядка, предусмотренного п. 2 ст. 38.1 ЗК РФ, реализуется в отношении земельного участка, который должен будет использоваться, во-первых, для индивидуального жилищного строительства; во-вторых, под торговые центры, общественно-бытовые центры, под автосервис, под строительство объектов транспорта, под общественно-деловую застройку и т.д., когда не определены условия подключения (технологического присоединения) объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и плата за подключение (технологическое присоединение). Собственник земельного участка и (или) организатор торгов в своем извещении может прямо указать, что «победитель аукциона за свой счет получает технические условия для подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, разрешительную и иную документацию, необходимые согласования, экспертизы, несет все расходы, связанные с проектно-изыскательскими, строительными работами в отношении внешних инженерных сетей» (см., например, извещение о проведении торгов по продаже земельного участка с кадастровым номером 33:05:141101:66, общей площадью 1500 кв. м, местоположение участка: Владимирская область, Суздальский район, с. Малахово, в 170 м на северо-запад от д. 26 по ул. Верхняя; извещение о проведении торгов по продаже трех земельных участков с кадастровыми номерами 33:05:081101:542, 33:05:081101:543 и 33:05:081101:544 в с. Барское-Городище Суздальского района Владимирской области). Соответственно, отсутствие указанных условий влияет на первоначальную стоимость предмета аукциона, которая ниже, чем в случае, который предусмотрен п. 2 ст. 38.1 ЗК РФ.

В-третьих, предметом аукциона в описываемом порядке может являться и земельный участок с находящимся на нем зданием, строением, сооружением. В этом случае цена предмета аукциона складывается из цены земельного участка и цены находящегося на нем объекта недвижимости. Соответственно, и отчет независимого

оценщика состоит из двух разделов, включая в один документ оценку двух неразрывно связанных между собой объектов недвижимости. Продавец и покупатель такого «двойного» объекта отталкиваются от того, что предмет аукциона уже подключен к сетям инженерно-технического обеспечения в предшествующий период, и она учтена независимым оценщиком при подготовке отчета о рыночной стоимости объекта недвижимости.

Практика применения Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 808, выявила в рассматриваемом порядке случаи объединения продавцами в единый лот нескольких земельных участков. Это не могло не стать поводом для определения правомерности такого объединения и соответствия действующему антимонопольному законодательству.

Действительно, как отметил в своем постановлении от 11.04.2011 № А56-44409/2010 Тринадцатый арбитражный апелляционный суд, ни ГК РФ, ни ЗК РФ, ни Правила, утвержденные постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 808, не содержат запрета на передачу в аренду нескольких земельных участков единым лотом по одному договору аренды. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» также не содержит требований к порядку формирования лотов при организации торгов на право заключения договора аренды земельных участков, находящихся в государственной (муниципальной) собственности. Вместе с тем при формировании условий конкурса (аукциона) заказчик не должен игнорировать предмет и цели регулирования указанного закона, ЗК РФ, Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 808, направленных на эффективное использование государственной (муниципальной) собственности, на достижение публичности, открытости и прозрачности предоставления земельных участков, эффективности использования бюджетных средств и развитие добросовестной конкуренции, а также соблюдать требования ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции», запрещающей совершение любых действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов.

Давая оценку правомерности объединения в один лот ОАО «Фонд имущества СПб» и Комитетом по управлению государственным имуществом г. Санкт-Петербурга 10 земельных участков, суд согласился с доводами жалобы о том, что, обладая индивидуально-

определенными потребительскими свойствами, каждый земельный участок привлекает к торгам специфический круг потребителей. Объединение в один лот земельных участков, обладающих индивидуальными, различными потребительскими свойствами, неизбежно ведет к отказу от участия в торгах лиц, заинтересованных в земельном участке с определенным месторасположением и характеристиками, что приводит к сокращению количества претендентов пропорционально количеству земельных участков, объединенных в один лот, что, в конечном итоге, приводит к ограничению конкуренции на рынке строительно-инвестиционной деятельности.

Сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, в силу п. 17 ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции» является одним из признаков ограничения конкуренции.

Объединение 10 земельных участков в один лот повлияло и на сумму годовой арендной платы и на сумму задатка, равного сумме годовой арендной платы, внесение которой являлось одним из условий участия в аукционе. Столь значительная сумма задатка также не позволила большему количеству потенциальных инвесторов принять участие в аукционе и повлиять на его результат, а, следовательно, принцип конкурентности, эффективности и результативности, заложенный в нормативных правовых актах, регулирующих данные правоотношения, не был достигнут.

Второй порядок организации аукциона, к которому отсылает п. 5 ст. 38 ЗК РФ, самым подробным образом описан в ст. 38.1 ЗК РФ. Предметом аукциона на этих торгах является земельный участок, предназначенный для жилищного строительства, причем многоэтажного (хотя прямо об этом в п. 1 ст. 38.1 ЗК РФ не говорится, однако об этом свидетельствует оговорка «за исключением индивидуального и малоэтажного жилищного строительства»), с определением условий подключения (технологического присоединения) объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и плата за подключение (технологическое присоединение). Дополнительно к этим общим условиям п. 1 ст. 38.1 для многоэтажного жилищного строительства указывает и на подготовленные материалы инженерных изысканий параметров разрешенного строительства объекта капитального строительства.

Согласно п. 15 ст. 1 ГрК РФ **инженерные изыскания** — изучение природных условий и факторов техногенного воздействия в целях рационального и безопасного использования территорий и земельных участков в их пределах, подготовки данных по обоснованию материалов, необходимых для территориального планирования, планировки территории и архитектурно-строительного проектирования.

Все это подчеркивает отличие подготовки будущего предмета торгов от подготовки в соответствии с п. 4 ст. 38 ЗК РФ.

Согласно п. 7 ст. 38.1 ЗК РФ начальная цена предмета аукциона определяется в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности. То есть как и при описанном выше порядке отчет о рыночной стоимости объекта недвижимости подготавливает независимый оценщик.

Наконец, п. 6 ст. 38 ЗК РФ отсылает к аукциону, правила о котором регулируются ст. 38.2 ЗК РФ. Принципиальное отличие аукциона по продаже земельного участка между правилами п. 4 ст. 38, ст. 38.1 ЗК РФ, с одной стороны, и правилами ст. 38.2 ЗК РФ заключено не столько в особенностях его проведения (об этом в статье не сказано ни слова, если не считать положение п. 7 ст. 38.2, отражающее итог его проведения), сколько в порядке организации, особенностях состава сведений в извещении о проведении аукциона и, следовательно, содержания будущего договора. Соответственно, на участника аукциона (а в дальнейшем — покупателя земельного участка) налагаются обязательства, выполнение которых связано с обеспечением и защитой интересов публичного образования, на территории которого находится продаваемый земельный участок (пп. 5, 6 п. 3 ст. 38.2 ЗК РФ). В качестве такой общественной «нагрузки» на победителя аукциона в соответствии с пп. 6 п. 3 ст. 38.2 ЗК РФ накладывается обязанность подготовки документации по планировке территории — проекта планировки территории и проекта межевания, что связано уже с градостроительной деятельностью (ст. 42 и 43 ГрК РФ). В части подготовки и согласования указанных документов можно говорить о совпадении обязанностей инвестора по договору о развитии застроенной территории и застройщика, осуществляющего комплексное освоение земельного участка.

Что касается методики, которая применяется органами местного самоуправления при определении начальной цены права на заклю-

чение договора аренды земельного участка, предназначенного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, то это экспертный метод (отчет независимого оценщика).

Статья 38.1. Порядок организации и проведения аукционов по продаже земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договоров аренды земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства

(введена Федеральным законом от 29.12.2004 № 191-ФЗ)

1. Аукцион по продаже земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора аренды такого земельного участка для жилищного строительства (за исключением индивидуального и малоэтажного жилищного строительства) проводится только в отношении земельного участка, прошедшего государственный кадастровый учет, в случае, если определены разрешенное использование такого земельного участка, основанные на результатах инженерных изысканий параметры разрешенного строительства объекта капитального строительства, а также технические условия подключения (технологического присоединения) такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и плата за подключение (технологическое присоединение). *(в ред. Федерального закона от 30.12.2012 № 318-ФЗ)*

2. Аукцион по продаже земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора аренды такого земельного участка для индивидуального и малоэтажного жилищного строительства проводится только в отношении земельного участка, прошедшего государственный кадастровый учет, в случае, если определены разрешенное использование такого земельного участка, а также технические условия подключения (технологического присоединения) объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и плата за подключение (технологическое присоединение). *(в ред. Федерального закона от 30.12.2012 № 318-ФЗ)*

3. Аукцион по продаже земельного участка для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора аренды такого земельного участка является открытым по составу участников и по форме подачи заявок (далее для целей настоящей статьи — аукцион).

4. В качестве продавца земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка выступает исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса.

5. Продавец земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка принимает решение о проведении аукциона.

6. В качестве организатора аукциона выступает продавец земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка либо действующая на основании договора с ним специализированная организация.

7. Продавец земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка определяет начальную цену предмета аукциона, сумму задатка и существенные условия договора, в том числе срок аренды. Начальная цена предмета аукциона (начальная цена земельного участка или начальный размер арендной платы) определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности.

8. Организатор аукциона устанавливает время, место и порядок проведения аукциона, форму и сроки подачи заявок на участие в аукционе, порядок внесения и возврата задатка, величину повышения начальной цены предмета аукциона («шаг аукциона»). «Шаг аукциона» устанавливается в пределах от одного процента до пяти процентов начальной цены предмета аукциона.

9. Извещение о проведении аукциона размещается на официальном сайте Российской Федерации в сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством Российской Федерации, не менее чем за тридцать дней до дня проведения аукциона. До определения Правительством Российской Федерации официального сайта Российской Федерации в сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов извещение о проведении аукциона размещается на официальном сайте организатора аукциона в сети «Интернет» и опубликовывается организатором аукциона в периодическом печатном издании, определяемом соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федера-

ции, главой муниципального образования. Информация о проведении аукциона должна быть доступна для ознакомления всем заинтересованным лицам без взимания платы. *(п. 9 в ред. Федерального закона от 06.12.2011 № 401-ФЗ)*

10. Извещение или сообщение о проведении аукциона должно содержать сведения:

1) об организаторе аукциона;

2) о наименовании органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявших решение о проведении аукциона, о реквизитах указанного решения;

3) о месте, дате, времени и порядке проведения аукциона;

4) о предмете аукциона, в том числе о местоположении, о площади, о границах, об обременениях земельного участка, об ограничениях его использования, о кадастровом номере, о разрешенном использовании земельного участка, о параметрах разрешенного строительства объекта капитального строительства, о технических условиях подключения (технологического присоединения) такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и об информации о плате за подключение (технологическое присоединение); *(в ред. Федерального закона от 30.12.2012 № 318-ФЗ)*

5) о начальной цене предмета аукциона (начальной цене земельного участка или начальном размере арендной платы);

6) о «шаге аукциона»;

7) о форме заявки на участие в аукционе, о порядке приема, об адресе места приема, о дате и о времени начала и окончания приема заявок на участие в аукционе;

8) о размере задатка, о порядке его внесения участниками аукциона и возврата им, о реквизитах счета для перечисления задатка;

9) о существенных условиях договора, в том числе о сроке аренды.

11. Организатор аукциона вправе отказаться от проведения аукциона не позднее чем за пятнадцать дней до дня проведения аукциона. Извещение об отказе в проведении аукциона опубликовывается организатором аукциона в течение трех дней в периодических печатных изданиях, в которых было опубликовано извещение о проведении аукциона. Сообщение об отказе в проведении аукциона размещается на официальном сайте Российской Федерации в сети «Интернет», указанном в пункте 9 настоящей статьи, не позднее дня, следующего за днем принятия решения об отказе в проведении аукциона. Организатор аукциона в течение трех

дней обязан известить участников аукциона о своем отказе в проведении аукциона и возвратить участникам аукциона внесенные задатки. *(в ред. Федеральных законов от 31.12.2005 № 206-ФЗ, от 06.12.2011 № 401-ФЗ)*

12. Для участия в аукционе заявители представляют в установленный в извещении о проведении аукциона срок следующие документы:

1) заявка на участие в аукционе по установленной форме с указанием реквизитов счета для возврата задатка;

2) копии документов, удостоверяющих личность (для физических лиц); *(пп. 2 в ред. Федерального закона от 01.07.2011 № 169-ФЗ)*

3) документы, подтверждающие внесение задатка.

13. Организатор аукциона не вправе требовать представление других документов, кроме указанных в пункте 12 настоящей статьи документов. Организатор аукциона в отношении заявителей — юридических лиц и индивидуальных предпринимателей запрашивает сведения, подтверждающие факт внесения сведений о заявителе в единый государственный реестр юридических лиц (для юридических лиц) или единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей (для индивидуальных предпринимателей), в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств. *(в ред. Федерального закона от 01.07.2011 № 169-ФЗ)*

14. Прием документов прекращается не ранее чем за пять дней до дня проведения аукциона.

15. Один заявитель вправе подать только одну заявку на участие в аукционе.

16. Заявка на участие в аукционе, поступившая по истечении срока ее приема, возвращается в день ее поступления заявителю.

17. Заявитель не допускается к участию в аукционе по следующим основаниям:

1) непредставление определенных пунктом 12 настоящей статьи необходимых для участия в аукционе документов или представление недостоверных сведений;

2) непоступление задатка на счет, указанный в извещении о проведении аукциона, до дня окончания приема документов для участия в аукционе;

3) подача заявки на участие в аукционе по продаже земельного участка лицом, которое в соответствии с федеральными за-

конами не имеет права приобретать в собственность земельные участки;

4) отсутствие сведений о заявителе в едином государственном реестре юридических лиц (для юридических лиц) или едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей (для индивидуальных предпринимателей). *(пп. 4 введен Федеральным законом от 01.07.2011 № 169-ФЗ)*

18. Отказ в допуске к участию в торгах по иным основаниям, кроме указанных в пункте 17 настоящей статьи оснований, не допускается.

19. Организатор аукциона ведет протокол приема заявок на участие в аукционе, который должен содержать сведения о заявителях, о датах подачи заявок, о внесенных задатках, а также сведения о заявителях, не допущенных к участию в аукционе с указанием причин отказа. Протокол приема заявок подписывается организатором аукциона в течение одного дня со дня окончания срока приема заявок. Заявитель становится участником аукциона с момента подписания организатором аукциона протокола приема заявок.

20. Заявители, признанные участниками аукциона, и заявители, не допущенные к участию в аукционе, уведомляются о принятом решении не позднее следующего дня после даты оформления данного решения протоколом приема заявок на участие в аукционе.

21. Организатор аукциона обязан вернуть внесенный задаток заявителю, не допущенному к участию в аукционе, в течение трех дней со дня оформления протокола приема заявок на участие в аукционе.

22. Заявитель имеет право отозвать принятую организатором аукциона заявку до дня окончания срока приема заявок, уведомив об этом в письменной форме организатора аукциона. Организатор аукциона обязан возвратить внесенный задаток заявителю в течение трех дней со дня регистрации отзыва заявки. В случае отзыва заявки заявителем позднее дня окончания срока приема заявок задаток возвращается в порядке, установленном для участников аукциона.

23. Организатор аукциона ведет протокол аукциона, в котором фиксируется последнее предложение о цене приобретаемого в собственность земельного участка или о размере арендной платы.

24. Результаты аукционов оформляются протоколом, который подписывается организатором аукциона и победителем аукциона в день проведения аукциона. Протокол о результатах аукциона составляется в двух экземплярах, один из которых передается победителю аукциона, а второй остается у организатора аукциона. В протоколе также указываются:

1) предмет аукциона, в том числе сведения о местоположении, о площади, о границах, об обременениях земельного участка, об ограничениях его использования, о кадастровом номере, о разрешенном использовании земельного участка, об основанных на результатах инженерных изысканий параметрах разрешенного использования объекта капитального строительства и о технических условиях подключения (технологического присоединения) такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения, а также о плате за подключение (технологическое присоединение); *(в ред. Федерального закона от 30.12.2012 № 318-ФЗ)*

2) победитель аукциона;

3) цена приобретаемого в собственность земельного участка или размер арендной платы.

25. Организатор аукциона в течение трех дней со дня подписания протокола о результатах аукциона обязан возвратить задатки лицам, участвовавшим в аукционе, но не победившим в нем.

26. Аукцион признается не состоявшимся в случае, если:

1) в аукционе участвовали менее двух участников;

2) после троекратного объявления начальной цены предмета аукциона ни один из участников не заявил о своем намерении приобрести предмет аукциона по начальной цене.

27. В случае, если аукцион признан не состоявшимся по причине, указанной в подпункте 1 пункта 26 настоящей статьи, единственный участник аукциона не позднее чем через двадцать дней после дня проведения аукциона вправе заключить договор купли-продажи или договор аренды выставленного на аукцион земельного участка, а орган государственной власти или орган местного самоуправления, по решению которых проводился аукцион, обязан заключить договор с единственным участником аукциона по начальной цене аукциона. *(в ред. Федерального закона от 06.12.2011 № 401-ФЗ)*

28. Организатор аукциона в случаях, если аукцион был признан несостоявшимся либо если не был заключен договор купли-продажи или договор аренды земельного участка с единственным участником аукциона, вправе объявить о проведении повторного аукциона. При этом могут быть изменены условия аукциона.

29. Информация о результатах аукциона опубликовывается организатором аукциона в течение трех дней со дня подписания

протокола о результатах аукциона в периодических печатных изданиях, в которых сообщалось о проведении аукциона, и размещается на официальном сайте Российской Федерации в сети «Интернет», указанном в пункте 9 настоящей статьи. *(п. 29 в ред. Федерального закона от 06.12.2011 № 401-ФЗ)*

30. Не допускается заключение договора по результатам аукциона или в случае, если аукцион признан не состоявшимся по причине, указанной в подпункте 1 пункта 26 настоящей статьи, ранее чем через десять дней со дня размещения информации о результатах аукциона на официальном сайте Российской Федерации в сети «Интернет». *(п. 30 введен Федеральным законом от 06.12.2011 № 401-ФЗ)*

Правила комментируемой статья являются частью комплекса норм о порядке организации и проведении торгов, которым посвящены также ст. 38 и 38.2 ЗК РФ. Пунктом 5 ст. 38 ЗК РФ установлено, что порядок организации и проведения аукционов по продаже земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договоров аренды земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства определяется ст. 38.1 данного кодекса. Однако из 30 пунктов ст. 38.1 ЗК РФ только п. 23, 24 и 26 затрагивают вопросы проведения аукциона, тогда как остальные сосредоточены на порядке его организации. Предметом аукциона в данном случае является земельный участок, предназначенный для жилищного строительства, причем как для многоэтажного (хотя прямо об этом в п. 1 ст. 38.1 не говорится), так и для индивидуального или малоэтажного с определением условий подключения (технологического присоединения) объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и плата за подключение (технологическое присоединение). Дополнительно к этим общим условиям п. 1 ст. 38.1 для многоэтажного жилищного строительства указывает и на подготовленные материалы инженерных изысканий параметров разрешенного строительства объекта капитального строительства. Согласно п. 7 ст. 38.1 ЗК РФ начальная цена предмета аукциона определяется в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности. То есть отчет о рыночной стоимости объекта недвижимости подготавливает независимый оценщик в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Е.А. Галиновской высказано мнение о том, что с принятием ст. 38.1 ЗК РФ нормы Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 808, «на организацию торгов по предоставлению участков для жилищного строительства не распространяются» [1]. Мы не можем согласиться с Е.А. Галиновской, хотя и понимаем причины, которые подтолкнули ее к высказанному суждению. С точки зрения законодательной техники последовательность п. 4, 5 и 6 ст. 38 ЗК РФ действительно дает основания предполагать, что указанные в п. 4 и 5 порядок организации и проведения торгов совершенно независимы друг от друга и что их связывает формально только один первоисточник — положения ст. 447 и 448 ГК РФ. Однако, как мы уже указывали выше, только п. 23, 24 и 26 комментируемой статьи затрагивают вопросы проведения аукциона. Порядку проведения торгов посвящен разд. III (п. 22–24) и п. 25 разд. IV Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 808. Ни в ГК РФ, ни в ЗК РФ, ни в специальных законах или актах Правительства РФ больше не описывается порядок проведения аукциона.

Решение Верховного Суда РФ от 01.07.2013 № АКПИ13-430, вынесенное по заявлению С.В. Комаровой о признании частично недействующими п. 6, пп. «в» п. 8, п. 10, 17, пп. «г» п. 30 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 808, и определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 24.09.2013 № АПЛ13-388, которое оставило предыдущий судебный акт без изменения, подтвердили системное единство Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 808, и п. 7 и 20 ст. 38.1 ЗК РФ. Учитывая позицию высшей судебной инстанции, необходимо признать, что положения Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 808, применяются к порядку организации и проведения аукционов по продаже земельных участков для жилищного строительства с определением условий подключения (технологического присоединения) объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за подключение (технологическое присоединение) в дополнение к положениям ст. 38.1 ЗК РФ.

---

[1] *Комментарий* к Земельному кодексу Российской Федерации / отв. ред. С.А. Боголюбов. С. 218 (автор комментария к статье — *Е.А. Галиновская*).

Тем не менее регулирование порядка организации и проведения указанного аукциона одновременно и в ЗК РФ, и в постановлении Правительства РФ кажется нам избыточным. Включение в ст. 38.1 ЗК РФ правил о процедуре проведения аукциона вряд нарушило бы баланс между материальными нормами и нормами о процедуре. Последние вполне органично занимают свою нишу в гл. V ЗК РФ, в состав которой входит и ст. 38.1 ЗК РФ.

Статья 38.2. Особенности проведения аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для его комплексного освоения в целях жилищного строительства

(введена Федеральным законом от 29.12.2004 № 191-ФЗ)

1. Аукцион по продаже права на заключение договора аренды земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для его комплексного освоения в целях жилищного строительства (далее для целей настоящей статьи — аукцион) проводится только в отношении земельного участка, прошедшего государственный кадастровый учет.

2. Аукцион проводится в соответствии со статьей 38.1 настоящего Кодекса с учетом положений настоящей статьи.

3. В извещении о проведении аукциона кроме сведений, указанных в подпунктах 1–3, 6–9 пункта 10 статьи 38.1 настоящего Кодекса, должны быть указаны:

1) предмет аукциона, в том числе сведения о местоположении, о площади, о границах, об обременениях земельного участка, об ограничениях его использования, о кадастровом номере земельного участка;

2) цена выкупа земельных участков, указанных в пункте 5 статьи 30.2 настоящего Кодекса и предназначенных для жилищного и иного строительства, в расчете на единицу площади;

3) начальная цена предмета аукциона (начальная цена права на заключение договора аренды земельного участка, предназначенного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства);

4) размер арендной платы за земельный участок, предназначенный для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, в расчете на единицу площади и порядок ее изменения;

5) способы обеспечения обязательств по комплексному освоению земельного участка в целях жилищного строительства и их объем;

6) максимальные сроки подготовки проекта планировки территории и проекта межевания территории в границах земельного участка, предназначенного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства;

7) максимальные сроки выполнения работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, подлежащих по окончании строительства передаче в государственную или муниципальную собственность, а также условия такой передачи;

8) максимальные сроки осуществления жилищного строительства и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования земельных участков.

4. Дополнительно к указанным в подпунктах 6–8 пункта 3 настоящей статьи требованиям могут быть установлены другие требования, касающиеся комплексного освоения земельного участка. При этом не могут устанавливаться требования к выполнению каких-либо работ или оказанию услуг, влекущих за собой дополнительные расходы победителя аукциона, кроме установленных настоящей статьей.

5. Для участия в аукционе заявители представляют в установленный в извещении о проведении аукциона срок документы, указанные в пункте 12 статьи 38.1 настоящего Кодекса, а также документы, содержащие предложения по планировке, межеванию и застройке территории в соответствии с правилами землепользования и застройки и нормативами градостроительного проектирования в границах земельного участка, право на заключение договора аренды которого приобретается на аукционе.

6. Организатор аукциона не вправе требовать представление других документов, кроме указанных в пункте 5 настоящей статьи документов.

7. Победителем аукциона признается участник аукциона, предложивший наибольшую цену за право на заключение договора аренды земельного участка для его комплексного освоения.

Положения комментируемой статьи являются частью совокупности норм о порядке организации и проведения торгов, заключения договора по их результатам, которым посвящены также п. 2, 4, 7 ст. 30, ст. 38 и 38.1 ЗК РФ, ст. 447, п. 2 и 4 ст. 448 ГК РФ.

При применении ст. 38.2 ЗК РФ необходимо четко понимать, что такое «комплексное освоение в целях жилищного строительства». Это понятие заимствовано ЗК РФ из градостроительной деятельности. Однако в ст. 1 ГрК РФ (основные понятия, которые используются в кодексе) оно не раскрывается. Вместе с этим п. 23 ст. 1 ГрК РФ раскрывает такое понятие, как «программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа», объектом которых является комплекс технологически связанных между собой объектов и инженерных сооружений, предназначенных для осуществления поставок товаров и оказания услуг в сферах электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения до точек подключения (технологического присоединения) к инженерным системам электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения объектов капитального строительства, а также объекты, используемые для утилизации, обезвреживания и захоронения твердых бытовых отходов (п. 24 ст. 1 ГрК РФ).

Пункт 1 ст. 38.2 ЗК РФ, не приводя развернутого определения, как бы между прочим делает оговорку о содержании понятия «комплексное освоение в целях жилищного строительства», говоря, что оно «*включает в себя подготовку документации по планировке территории, выполнение работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, осуществление жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности*». Для органов местного самоуправления трех указанных составных частей оказывается достаточно, чтобы раскрыть это понятие.

☑ Так, например, согласно ст. 1 Правил землепользования и застройки города Иваново, утвержденных решением Ивановской городской Думы от 27.02.2008 № 694, комплексное освоение в целях жилищного строительства — мероприятия, включающие в себя: подготовку документации по планировке территории; выполнение работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры; осуществление строительства.

Комментируемая статья предусматривает, что торги по продаже права на заключение договора аренды для его комплексного освоения в целях жилищного строительства проводятся в форме аукциона.

Между тем его победитель обязан выполнить целый ряд условий, указанных в этих статьях. Поэтому по своей сути данные торги, по мнению некоторых исследователей, скорее, являются конкурсом, а не аукционом[1]. Полагаем, что для такого суждения нет оснований. Пункт 7 ст. 38.2 ЗК РФ устанавливает правило, согласно которому победителем аукциона признается участник аукциона, предложивший наибольшую цену за право на заключение договора аренды земельного участка для его комплексного освоения. Согласно п. 4 ст. 447 ГК РФ выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену, а по конкурсу — лицо, которое по заключению конкурсной комиссии, заранее назначенной организатором торгов, предложило лучшие условия. Предоставление для участия в аукционе наряду с документами, которые указаны в п. 12. ст. 38.1 ЗК РФ, еще и документов с предложениями по планировке, межеванию и застройке территории в соответствии с правилами землепользования и застройки и нормативами градостроительного проектирования в границах земельного участка (п. 5 ст. 38.2 ЗК РФ) следует рассматривать во взаимосвязи с существенными условиями договора с победителем аукциона, т.е. как проект таких условий.

Рассредоточенность правил об организации и проведении торгов по продаже прав на заключение договора аренды земельного участка для его комплексного освоения в целях жилищного строительства между ст. 30, 38.1, 38.2 ЗК РФ, ст. 447 и 448 ГК РФ вряд ли можно назвать удобной с точки зрения практического применения.

Статья 39. Сохранение права на земельный участок лиц, не являющихся собственниками земельного участка, при разрушении здания, строения, сооружения

1. При разрушении здания, строения, сооружения от пожара, стихийных бедствий, ветхости права на земельный участок, предоставленный для их обслуживания, сохраняются за лицами, владеющими земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, при условии начала восстановления в установленном порядке здания, строения, сооружения в течение трех лет. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправле-

[1] См.: *Попов М.В.* Указ. соч. С. 141.

ния, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, вправе продлить этот срок.

2. Условия сохранения прав, указанных в пункте 1 настоящей статьи, за арендатором и субарендатором определяются договором аренды (субаренды) земельного участка.

Комментируемая статья регулирует правоотношения, в которых собственник объекта недвижимости обладает отличным от права собственности правовым титулом на земельный участок. При этом ст. 39 ЗК РФ не регулирует отношения при отсутствии какого-либо правового титула.

По смыслу ст. 39 ЗК РФ вытекает, что сохранение права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения на земельный участок обусловлено разрушением здания, строения, сооружения либо вследствие форс-мажорных обстоятельств, либо временно́го фактора, т.е. обстоятельств, не связанных с противоправными действиями. Причем закон не устанавливает, так сказать, нижний предел сохранности объекта ни в процентах, ни по другим критериям. Как показывает судебная практика, этот вопрос решается в каждом случае индивидуально.

Так, например, в одном деле суд установил, что, во-первых, на земельном участке сохранился только фундамент, и, во-вторых, износ фундамента составил 60%. Доказательства невозможности использования спорного объекта отсутствуют. Право пользования частью земельного участка принадлежит заявителю в силу прямого указания закона.

См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 24.01.2011 № А42-165/2010.

Исходя из смысла ст. 39 ЗК РФ, также можно заключить, что она распространятся не только на граждан (право пожизненного наследуемого владения согласно п. 1 ст. 21 ЗК РФ может принадлежать только физическим лицам, а право постоянного (бессрочного) пользования могло возникнуть до введения в действие ЗК РФ), но и на юридических лиц. Причем в последнем случае речь должна идти о государственных и муниципальных учреждениях, казенных предприятиях и других юридических лицах, которые указаны в п. 1 ст. 20 ЗК РФ, а не только о «частных» юридических лицах.

Вопрос о сохранении титула на земельный участок в связи с пропуском трехлетнего срока, в течение которого необходимо начать

восстановление объекта недвижимости, изучался арбитражными судами всех уровней. На него дан однозначный ответ: пропуск срока на восстановление влечет прекращение этого права, за исключением случаев, когда уполномоченный исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления продлил указанный срок или когда этот срок продлен судом, если доказано, что восстановлению здания препятствовали третьи лица. Кроме этого, право на восстановление признается прекращенным, если установлена невозможность восстановления объекта.

Суды, следуя постановлению Президиума ВАС РФ от 15.04.2008 № 17616/07, признают незаконными действия собственника земельного участка, препятствующие восстановлению объекта недвижимости[1].

При применении комментируемой статьи необходимо иметь в виду то обстоятельство, что судебная практика иногда рассматривает конструкцию ст. 39 ЗК РФ во взаимосвязи с положениями ст. 36 ЗК РФ. Абзац 2 п. 1 ст. 36 ЗК РФ устанавливает правило, согласно которому исключительное право на приватизацию земельных участков имеют граждане и юридические лица — собственники объектов завершенного строительства. Пленумом ВАС РФ было дано толкование понятия «исключительное право»: «*никто, кроме собственника здания, строения, сооружения, не имеет права на приватизацию земельного участка, занятого соответствующим зданием, строением, сооружением...*» (абз. 2 п. 5 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11).

В одном из постановлений, которым был разрешен спор между собственником фундамента и Министерством имущественных отношений Мурманской области, суд сформулировал следующую позицию. По смыслу ст. 36 и 39 ЗК РФ при разрушении объекта недвижимости его собственник сохраняет за собой в целях восстановления этого объекта ранее предоставленный правовой титул на земельный участок, на котором расположен этот объект. Однако данные выводы не означают, что собственник разрушенного объекта не вправе обратиться в надлежащие органы за предоставлением в аренду земельного участка, на котором располо-

[1] См.: *Петрищев В.С.* Восстановление объекта недвижимости на чужом земельном участке // Закон. 2011. № 4. С. 138.

жен принадлежащий ему объект, в целях восстановления этого объекта.

Кроме этого, в соответствии со ст. 51 ГрК РФ для получения разрешения на строительство, восстановление или реконструкцию объекта общество должно представить правоустанавливающие документы на земельный участок.

Данная позиция согласуется с выводами, приведенными в постановлении Президиума ВАС РФ от 15.04.2008 № 17616/07.

См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 24.01.2011 № А42-165/2010.

Глава VI

Права и обязанности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при использовании земельных участков

Статья 40. Права собственников земельных участков на использование земельных участков

1. Собственник земельного участка имеет право:

1) использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также пруды, обводненные карьеры в соответствии с законодательством Российской Федерации; *(в ред. Федерального закона от 03.06.2006 № 73-ФЗ)*

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

3) проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водные объекты в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями; *(в ред. Федерального закона от 03.06.2006 № 73-ФЗ)*

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

2. Собственник земельного участка имеет право собственности на:

1) посевы и посадки сельскохозяйственных культур, полученную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации, за исключением случаев, если он передает земельный участок в аренду, постоянное (бессрочное) пользование или пожизненное наследуемое владение либо безвозмездное срочное пользование;

2) утратил силу. — *Федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ.*

Комментируемая статья является своего рода общей инструкцией по использованию земельного участка. В ней выделяются две логические части. В первой части (п. 1 ст. 40 ЗК РФ) приводится перечень видов деятельности, которые вправе осуществлять собственник на своем земельном участке. Причем перечень этот не закрытый: пп. 4 п. 1 предусматривает возможность со стороны собственника «осуществлять другие права на использование земельного участка». Вторая часть (п. 2 ст. 40 ЗК РФ) рассматривает использование земельного участка с точки зрения получения с него дохода за счет выращивания и реализации сельскохозяйственных культур.

С точки зрения применения отдельных положений ст. 40 ЗК РФ представляет значительные трудности, так как объем каждого конкретного способа освоения и использования земельного участка обусловлен соблюдением целого ряда требований законодательства о недрах, лесного, водного законодательства, законодательства о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов РФ, специальных федеральных законов. Поэтому собственнику земельного участка во избежание нарушения законодательства следовало бы заказать заключения у специалистов — кадастровых инженеров, проектных организаций, адвокатов, поставив перед ними все вопросы о конкретном составе прав и ограничений на использование земельного участка. С этой же целью необходимо обращаться с запросами в органы архитектуры, градостроительства, земельных отношений органов местного самоуправления, которые в ряде случаев за плату, а в большинстве своем бесплатно предоставляют информацию о правовом режиме конкретного земельного участка (об охранных и санитарных зонах, красных линиях, о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, о содержании конкретных

видов деятельности в рамках вида разрешенного использования земельного участка).

Подпункт 1 п. 1 комментируемой статьи отчасти воспроизводит положения ст. 19 Закона № 2395-1, согласно которой собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 м, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ.

Из содержания ст. 19 Закона № 2395-1 также следует, что собственник земельного участка не должен получать какие-либо разрешения у государственных органов или органов местного самоуправления. По этому вопросу изложил в 2008 году свою позицию Верховный Суд РФ, принимая определение по кассационной жалобе Правительства Республики Мордовия на решение Верховного Суда Республики Мордовия от 04.07.2008, которым удовлетворено заявление прокурора Республики Мордовия о признании противоречащим федеральному законодательству, недействующим и не порождающим правовых последствий постановления Правительства Республики Мордовия от 08.02.2008 № 37 «О порядке добычи собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков общераспространенных полезных ископаемых в Республике Мордовия».

В соответствии со ст. 19 Закона № 2395-1 органам исполнительной власти субъектов РФ предоставлено лишь право установления порядка добычи указанными лицами общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, строительства подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 м, устройства и эксплуатации бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения.

Поскольку п. 2 порядка, устанавливающий необходимость получения разрешения Министерства природных ресурсов Республики Мордовия, признан судом противоречащим федеральному зако-

нодательству, остальные пункты оспариваемого документа, регламентирующие порядок получения разрешения, рассмотрения представленных для получения разрешения материалов, сроки действия, продления, аннулирования разрешения, и п. 2 постановления Правительства Республики Мордовия от 08.02.2008 № 37, которым внесено изменение в Положение о Министерстве природных ресурсов Республики Мордовия путем дополнения абзацем о том, что Министерство природных ресурсов Республики Мордовия «осуществляет выдачу разрешений на добычу общераспространенных полезных ископаемых», также признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими (см. определение Верховного Суда РФ от 29.10.2008 № 15-Г08-10).

Что же касается прудов и обводненных карьеров в границах земельного участка, то согласно п. 14 ст. 1 ВК РФ использование водных объектов (водопользование) — использование различными способами водных объектов для удовлетворения потребностей Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, физических лиц, юридических лиц. По смыслу ч. 1, 2 и 4 ст. 11 ВК РФ договор на водопользование в подобных случаях с исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления не заключается.

Обозначив пруд и обводненный карьер единственными объектами права региональной, муниципальной и, что безусловно актуально для современного этапа экономического развития нашего государства, частной собственности, законодатель не дает их определений. Между тем необходимость легальных дефиниций указанных понятий обусловлена особым правовым режимом пруда и обводненного карьера: эти водные объекты, являясь недвижимым имуществом, составляют часть земельного участка и неразрывно связаны с ним, они могут отчуждаться в соответствии с гражданским и земельным законодательством (ч. 3 и 4 ст. 8 ВК РФ), т.е. быть объектами имущественных отношений. Кроме этого, отсутствие определений данных понятий в законодательстве дает возможность их произвольного толкования, что может привести к незаконному отчуждению, в частности в собственность физических и юридических лиц, иных водных объектов, отличных от прудов и обводненных карьеров.

В ГОСТ 19179-73 «Гидрология суши. Термины и определения» находим два определения пруда: пруд — мелководное хранилище площадью не более 1 кв. км; пруд-копань — небольшой искусственный водоем в специально выкопанном углублении на поверхности земли, предназначенный для накопления и хранения воды для различных хозяйственных целей.

В ГОСТ 19179-73 «Гидрология суши. Термины и определения», включающем обязательные для применения в документации всех видов, учебниках, учебных пособиях, технической и справочной литературе определения основных понятий в области гидрологии суши, термин «обводненный карьер» отсутствует. То есть водное законодательство фактически ввело совершенно новое понятие, не употребляемое в гидрологии, не дав ему определения и не обозначив его существенных признаков. В энциклопедиях, словарях и учебных пособиях находим лишь однотипные определения понятия «карьер». Согласно «Горной энциклопедии» карьер есть совокупность выемок в земной коре, образованных при добыче полезных ископаемых открытым способом. Обводненный карьер есть ничто иное, как карьер, заполненный водой. Таким образом, обводненный карьер — искусственный водоем, представляющий собой выемку в земной коре, образованную при добыче полезных ископаемых открытым способом и заполненную водой[1].

Изложенная выше позиция об искусственном характере прудов и обводненных карьеров зафиксирована в одном и редких по рассматриваемому предмету судебных решений.

В своем постановлении от 30.10.2007 № Ф08-6668/07 ФАС Северо-Кавказского округа отметил, что из норм ст. 5 и 8 ВК РФ следует, что пруды и обводненные карьеры представляют собой не природные (естественные), а искусственные водные объекты, причем, исходя из ч. 4 ст. 8 ВК РФ, объектом права собственности может быть только весь водный объект.

Среди перечисленных способов использования пп. 2 п. 1 ст. 40 ЗК РФ указывает на право возведения зданий, строений и сооружений. В этом вопросе норма пп. 2 п. 1 ст. 40 ЗК РФ является производной от правил ГК РФ: собственник земельного участка может воз-

[1] См.: *Стасюк Д.А.* К вопросу о значимости определения понятий «пруд» и «обводненный карьер» в Водном кодексе Российской Федерации // Государство и право: теория и практика: материалы II междунар. науч. конф. (г. Чита, март 2013 г.). Чита, 2013. С. 48–51.

водить на нем здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство на своем участке другим лицам (ст. 263 ГК РФ). Эти права осуществляются при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка (п. 2 ст. 260 ГК РФ).

При применении комментируемой статьи необходимо учитывать принцип деления земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (пп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Требования соблюдения градостроительных регламентов в процессе строительства (возведения) жилых, производственных, культурно-бытовых и иных зданий, строений, сооружений является обязательным для всех собственников.

Градостроительный регламент — устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства (п. 9 ст. 1 ГрК РФ).

Градостроительный регламент «рассредоточен» в правилах землепользования и застройки конкретного городского округа или поселения. Перечень территориальных зон в указанные правила включается в соответствии с п. 1 ст. 85 ЗК РФ, а конкретный состав видов деятельности внутри каждой зоны приводится в соответствии с п. 5–12 этой же статьи (см. ст. 11 Правил землепользования и застройки города Ростова-на-Дону, утвержденных решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 17.06.2008 № 405; решение Думы города Томска от 27.11.2007 № 687 «О корректировке Генерального плана и об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования „Город Томск“»; ст. 19 Правил землепользования и застройки на территории Владивостокского городского округа, утвержденных решением Думы г. Владивостока от 07.04.2010 № 462; ст. 36 Правил землепользования застройки города Якутска, утвержденных решением окружного Совета г. Якутска от 25.06.2007 № РОС-51-9; ст. 22 Правил землепользования и застройки города Салехарда, утвержденных решением городской Думы муниципального образования г. Салехарда от 16.04.2007 № 13).

☑ Если гражданин или юридическое лицо возводит жилье, например, в г. Салехарде, то в соответствии с п. 1 ст. 29 Правил землепользования и застройки г. Салехарда жилые зоны (код зоны 1 ЖЗ) предназначены для застройки многоквартирными многоэтажными жилыми домами, жилыми домами малой и средней этажности, индивидуальными жилыми домами. Объекты основного вида разрешенного использования должны занимать не менее 60% территории. До 40% территории допускается использовать для размещения объектов социально-бытового и культурно-досугового назначения, стоянок автомобильного транспорта, коммунальных объектов, для которых не требуется установление санитарно-защитных зон и деятельность которых не оказывает вредное воздействие на окружающую среду и население (шум, вибрация, магнитные поля, радиационное воздействие, загрязнение почв, воздуха, воды и иные вредные воздействия) (п. 5 ст. 29 Правил землепользования и застройки г. Салехарда). Новое строительство на данной территории может быть осуществлено только в соответствии с основными видами разрешенного использования, установленными градостроительным регламентом, в случае если до 40% территории используется не в соответствии с ее основным назначением (п. 7 ст. 29 названных правил). Жилые здания с квартирами на первом этаже следует располагать, как правило, с отступом от красных линий (п. 11 ст. 29 Правил землепользования и застройки г. Салехарда). Строительство индивидуальных гаражей предусматривается на обособленных территориях жилой зоны, преимущественно в составе гаражных объединений. Размеры гаражей должны соответствовать следующим параметрам: одноэтажные, ширина — 4,5 м, длина — 6 м, высота — не более 3 м (п. 17 ст. 29 Правил землепользования и застройки г. Салехарда).

☑ Еще один пример, который уже имеет отношение к возведению производственных объектов. Согласно ст. 26 Правил землепользования и застройки города Иваново, утвержденных ре-

шением Ивановской городской Думы от 27.02.2008 № 694, в состав территориальных зон г. Иваново входит производственно-коммунальная зона ПК-3 — зона производственных объектов IV и V классов. В соответствии с п. 3 ст. 34 Правил землепользования и застройки г. Иваново зона ПК-3 предназначена для создания правовых условий формирования и развития промышленно-коммунальных узлов IV и V классов; требуется организация санитарно-защитных зон радиусом 100–50 м соответственно IV и V классов. Среди основных видов разрешенного использования — объекты складского назначения различного профиля; базы для хранения продукции и материалов; производственные базы жилищно-эксплуатационных служб; площадки транзитного транспорта с местами хранения автобусов, грузовиков, легковых автомобилей.

Параметры застройки:

1) коэффициент застройки земельного участка — не более 65% от его площади;

2) коэффициент озеленения земельного участка — не менее 15% от его площади;

3) площадь территорий, предназначенных для хранения транспортных средств (для вспомогательных видов использования), — не более 15% от площади земельного участка;

4) расстояние от красных линий улиц до линии застройки — не менее 6 м;

5) минимальный отступ от границ смежных земельных участков до объектов строительства — не менее 6 м.

Реализуя свое право на возведение зданий, строений, сооружений, собственник земельного участка (или застройщик по его поручению) не может не учитывать требования санитарных норм и правил. Так, например, реализуя свое право на застройку в соответствии с Федеральным законом № 66-ФЗ, гражданин обязан знать содержание СНиП 30-02-97 «Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан, здания и сооружения». Согласно п. 1.1 СНиП 30-02-97 его нормы и правила распространяются на проектирование застройки территорий садоводческих (дачных) объединений граждан (далее — садоводческое (дачное) объединение), зданий и сооружений, а также служат основой разработки территориальных строительных норм субъектов РФ. Пункт 6.4 СНиП 30-02-97 предусматривает, что на садо-

вом (дачном) участке могут возводиться жилое строение (или дом), хозяйственные постройки и сооружения, в том числе — постройки для содержания мелкого скота и птицы, теплицы и другие сооружения с утепленным грунтом, хозяйственная постройка для хранения инвентаря, летняя кухня, баня (сауна), душ, навес или гараж для автомобиля.

Согласно п. 4.1 и 5.2 СП 53.13330.2011 «Свод Правил. Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан, здания и сооружения. Актуализированная редакция СНиП 30-02-97» организация территории садоводческого, дачного объединения осуществляется в соответствии с утвержденным органом местного самоуправления проектом планировки территории садоводческого, дачного объединения, являющимся юридическим документом, обязательным для исполнения всеми участниками освоения и застройки территории такого объединения, все изменения и отклонения от проекта должны быть утверждены органом местного самоуправления; территория садоводческого, дачного объединения должна быть соединена подъездной дорогой с автомобильной дорогой общего пользования.

В соответствии с ч. 4 ст. 36 ГрК РФ действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки:

1) в границах территорий памятников и ансамблей, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, а также в границах территорий памятников или ансамблей, которые являются вновь выявленными объектами культурного наследия и решения о режиме содержания, параметрах реставрации, консервации, воссоздания, ремонта и приспособлении которых принимаются в порядке, установленном законодательством РФ об охране объектов культурного наследия;

2) в границах территорий общего пользования;

3) предназначенные для размещения линейных объектов и (или) занятые линейными объектами;

4) предоставленные для добычи полезных ископаемых.

Применительно к территориям исторических поселений, достопримечательных мест, землям лечебно-оздоровительных местностей и курортов, зонам с особыми условиями использования территорий градостроительные регламенты устанавливаются в соответствии с законодательством РФ (ч. 5 ст. 36 ГрК РФ).

Градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон (ч. 6 ст. 36 ГрК РФ).

Согласно пп. 4 п. 1 ст. 40 ЗК РФ собственник земельного участка может осуществлять другие права на использование земельного участка, которые предусмотрены законодательством. В некоторых случаях законодательство субъектов РФ раскрывает содержание этих других прав.

☑ Так, в Московской области собственник земельного участка имеет право по своему усмотрению в его границах осуществлять строительство подземных сооружений (овощных, выгребных ям, котлованов и т.п.) без применения взрывных работ для своих нужд на глубину до 5 м; устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения (пп. 2 и 3 п. 2 Порядка добычи собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков общераспространенных полезных ископаемых, строительства подземных сооружений для своих нужд, устройства и эксплуатации ими бытовых колодцев и скважин на территории Московской области, утвержденного постановлением Правительства Московской области от 02.12.2009 № 1061/51).

Статья 41. Права на использование земельных участков землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков

1. Лица, не являющиеся собственниками земельных участков, за исключением обладателей сервитутов, осуществляют права собственников земельных участков, установленные статьей 40 настоящего Кодекса, за исключением прав, установленных подпунктом 2 пункта 2 указанной статьи.

2. В соответствии с пунктом 1 статьи 23 настоящего Кодекса права лиц, использующих земельный участок на основании частного сервитута, определяются договором, права лиц, использующих земельный участок на основании публичного сервитута, определяются законом или иным нормативным правовым актом, которыми установлен публичный сервитут.

Комментируемая статья путем прямой отсылки связана со ст. 40 ЗК РФ. В ней выделяются две самостоятельные части, которые технически совпадают с двумя пунктами. Пункт 1 ст. 41 ЗК РФ распространяет объем прав, предусмотренный п. 1 ст. 40, на использование земельных участков на других видах права, за исключением сервитута.

Пункт 2 ст. 41 ЗК РФ, не перечисляя самих прав сервитуария, указывает всего лишь на то, чем они определяются. С точки зрения законодательной и юридической техники в этом пункте содержится несколько отсылок к другим законоположениям, документам и актам: на п. 1 ст. 23 ЗК РФ (мы бы назвали это двойной отсылкой, так как сам п. 1 ст. 23 ЗК РФ в вопросе установления отсылает заинтересованных лиц к гражданскому законодательству) и на неназванный закон; на частноправовой договор; на нормативный акт об установлении публичного сервитута.

Пункт 2 ст. 41 ЗК РФ предусматривает объем прав лиц, использующих земельный участок на основании частного сервитута в зависимости от содержания договора. В данном вопросе стороны вправе руководствоваться перечнем сервитутов, приведенным в п. 3 ст. 23 ЗК РФ. Однако в практике земельных отношений такой частный сервитут, как право прохода или проезда через земельный участок, чаще всего устанавливается на основании решения суда, о чем не говорится ни в п. 2 ст. 41 ЗК РФ, ни в других статьях ЗК РФ, но установлено правилом п. 3 ст. 274 ГК РФ. По этой причине при применении комментируемого положения крайне важно учитывать правовую позицию, сформулированную по одному из дел ВАС РФ.

Условиями для установления сервитута в судебном порядке являются наличие между собственниками земельных участков спора, препятствующего подписанию соглашения о сервитуте; выявленная судом в ходе рассмотрения этого спора объективная невозможность удовлетворения потребностей истца иным образом, кроме как путем наделения его правом ограниченного пользования чужим земельным участком.

По результатам разрешения спора об установлении сервитута суд, исходя из баланса интересов сторон, не лишен возможности самостоятельно при наличии имеющихся разногласий определить усло-

вия предоставления истцу права ограниченного пользования чужим земельным участком.

Сервитут может быть установлен судом в исключительных случаях, когда предоставление этого права является единственным способом обеспечения основных потребностей истца как собственника недвижимости. Сервитут должен быть наименее обременительным для ответчика, поэтому при определении содержания этого права и условий его осуществления суд обязан исходить из разумного баланса интересов сторон спора с тем, чтобы это ограниченное вещное право, обеспечивая только необходимые нужды истца, не создавало существенных неудобств для собственника обслуживающего земельного участка.

В связи с этим при рассмотрении дел соответствующей категории в порядке, предусмотренном п. 3 ст. 274 ГК РФ, суды должны исследовать вопрос о том, на удовлетворение каких конкретно нужд направлено требование истца и относятся ли они к тем потребностям, которые могут быть обеспечены путем установления сервитута, учитывая его исключительный характер.

Проезд и проход к недвижимому имуществу прямо отнесены к потребностям, при наличии которых возможно предоставление названного ограниченного вещного права, поэтому судам при рассмотрении подобного иска в этой части следует определить, имеется ли у истца возможность доступа к своему имуществу, не прибегая к правовым средствам, предусмотренным указанными нормами права.

В отношении иных требований истца, касающихся объема и содержания права ограниченного пользования чужим участком, судам необходимо выяснить, связаны ли они с теми потребностями, в обеспечение которых, исходя из конкретных обстоятельств спора и принципа разумности, допустимо установление частного сервитута (см. постановление Президиума ВАС РФ от 28.02.2012 №11248/11).

Что касается публичного сервитута, то его конкретное содержание (по сути, — объем прав неопределенного круга лиц) указывается в постановлении (решении) об установлении публичного сервитута. Лицо, которому земельный участок, обремененный публичным сервитутом, принадлежит на определенном праве, обязано не препятствовать осуществлению публичного сервитута.

Статья 42. Обязанности собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, по использованию земельных участков

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

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

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

осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе меры пожарной безопасности; *(в ред. Федеральных законов от 14.07.2008 № 118-ФЗ, от 29.12.2010 № 442-ФЗ)*

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

своевременно производить платежи за землю;

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

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

выполнять иные требования, предусмотренные настоящим Кодексом, федеральными законами.

В комментируемой статье выделяются четыре группы правил. Первая — перечень обязанностей правообладателей, которые напрямую вытекают из принципов земельного права (абз. 2, 3, 4, 6, 8 после слова «обязаны»). Вторая группа связана с обязанностями, которые вытекают из договоров (абз. 5). Третья, в которой соединились и частно-, и публично-правовые элементы, — абз. 2. Наконец, четвертая группа (абз. 8) не называется конкретно; абз. 9 статьи отсылает к другим требованиям ЗК РФ и федеральным законам.

Обязанность использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту, вытекает из принципов земельного законодательства — учета значения земли как основы жизни и деятельности человека (пп. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ) и приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства (пп. 2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ), деления земель по целевому назначению на категории (пп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Требование абз. 3 комментируемой статьи предусматривает обязанность сохранения межевых, геодезических и других специальных знаков, установленных на земельных участках в соответствии с законодательством. Данное требование направлено на защиту прав как третьих лиц — граждан и юридических лиц, так и интересов органов государственной власти и органов местного самоуправления. Межевыми знаками закрепляется на местности местоположение характерных точек границ земельного участка в связи с образованием земельного участка или уточнением кадастровым инженером местоположения границ земельного участка или участков по заявлению правообладателя.

От межевых знаков, которые закрепляют на местности местоположение характерных точек границ земельного участка, следует отличать опорные межевые знаки — элементы опорной межевой сети, которые находятся в границах населенных пунктов и используются кадастровыми инженерами для «привязки» к местности, определению координат характерных точек границ земельного участка и подготовки в межевом плане схемы геодезических построений. Видимой частью опорных межевых знаков является бетонный пилон или монолит, железная труба, деревянный столб, штырь в пне, марка (штырь, болт) определенной высоты с указанием номера знака (основные типы опорных межевых знаков приведены в соответствии с приложением № 1 к действующей Инструкции по межеванию земель, утвержденной Роскомземом 08.04.1996). Часто граждане техникой или даже вручную сдвигают с места опорные межевые знаки, изменяя его наклон, или разрушают его, что не позволяет кадастровому инженеру к нему «привязаться», в связи с чем он вынужден заниматься поиском других опорных межевых знаков.

Что касается геодезических и других специальных знаков, то законодатель имеет в виду прежде всего закрепление на местности геодезической сети. **Геодезическая сеть** — система точек земной поверхности, взаимное положение которых определено в некоторой единой системе координат и высот над уровнем моря на основании геодезических измерений. Государственные сети подразделяют на государственную геодезическую сеть, геодезические сети сгущения, съемочные сети. Все эти сети разделяют на плановые и высотные. **Государственная геодезическая сеть** — главная сеть опорных точек (пунктов), создаваемая на всей территории страны. Она представляет собой основу (каркас) для проведения всех топографо-геодезических работ, выполняемых в стране. Государственная геодезическая сеть состоит из сетей триангуляции, трилатерации и полигонометрии I, II, III и IV классов, различающихся точностью измерения углов и линий, длиной сторон и порядком их развития; нивелирных сетей I, II, III, IV классов.

Пункты геодезической сети закрепляются на местности геодезическими знаками и служат исходной основой и опорными пунктами при картографировании земной поверхности и геодезических измерениях на местности в связи с различными инженерными изысканиями.

Геодезические знаки — наземные сооружения и подземные устройства, которыми обозначают и закрепляют на местности геодезические пункты.

Геодезические знаки строят в виде пирамид (деревянных или металлических) высотой до 15–18 м. При больших высотах строят сложные сигналы. При взаимной видимости смежных геодезических пунктов с земли (особенно в горной местности) сооружают каменные столбы-туры.

Подземная часть геодезических знаков на пунктах триангуляции и полигонометрии представляет собой систему бетонных монолитов или закрепленную в бетонном основании металлическую трубу с вделанной в нее маркой, на которых имеется отверстие или обозначена точка, являющаяся собственно геодезическим пунктом и называемая **центром пункта**.

Пирамиды и сигналы заканчиваются визирными целями в виде цилиндров (симметричными относительно своей геометрической оси). **Пункты нивелирования** обозначают и закрепляют заложенными в грунт геодезическими знаками аналогичного устройства, которые

называют **реперами**, или вделанными в стены каменных сооружений чугунными **марками**. На марках имеется отлитая вместе с ней надпись, указывающая вид и номер геодезического пункта[1].

Обязанностью собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, является своевременное начало использования земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами (абз. 5 ст. 43 ЗК РФ). Это положение имеет прямое отношение к лицам, которым земельный участок предоставлен с предварительным согласованием места размещения объекта (пп. 2 п. 1 ст. 30 и ст. 31 ЗК РФ). С учетом того, что решение о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием последующего принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства и действует в течение трех лет, то арендатор земельного участка обязан своевременно (т.е. в течение трех лет) приступить к использованию земельного участка.

Требование, предъявляемое абз. 5 ст. 43 ЗК РФ, также обращено к арендаторам, с которыми заключаются договора о комплексном освоении земельных участков в целях жилищного строительства. Пункт 3 ст. 30.2, а также пп. 6–8 п. 3 ст. 38.2 ЗК РФ предусматривают включение в условия предоставления земельного участка по итогам аукциона сроки выполнения работ по обустройству территории и максимальные сроки осуществления жилищного строительства и иного строительства в соответствии с видами разрешенного строительства.

Обязанность своевременного внесения платежей за землю (абз. 6 ст. 43 ЗК РФ) вытекает из принципа платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ (пп. 7 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Плате за землю, в том числе арендной плате, посвящена также ст. 65 ЗК РФ.

Правило абз. 7 ст. 42 ЗК РФ о соблюдении при использовании земельных участков требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов налагает на граждан и юридических лиц целый ряд обязательств, объем которых зависит от конкретного вида деятельности в граница земельных участков, а также вне таких участков на землях и территориях. Например, если организация обращается с отходами производства и потребления, занимаясь сбором и вывозом на свалку твердых бытовых отходов в границах муниципального образования, то ее деятельность не должна ставить под угрозу санитарно-эпидемиологическое благополучие неопределенного круга граждан и создавать опасность причинения вреда окружающей среде. Деятельность организации должна осуществляться на основании лицензии, и если в ней указано, например, что организация вправе осуществлять деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию и размещению отходов I–IV классов опасности и сбору отходов IV класса опасности, то размещать другие отходы она не вправе. Соответственно, главным государственным санитарным врачом по муниципальному району на основании протокола санитарно-эпидемиологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности выдается санитарно-эпидемиологическое заключение на использование, обезвреживание и размещение отходов именно I–IV классов опасности и сбору отходов IV класса опасности. Наконец, площадка временного складирования твердых бытовых отходов должна соответствовать действующему законодательству по организации полигонов твердых бытовых отходов и промышленных отходов, а также должна быть включена в государственный реестр объектов размещения отходов. Ее мощность должна позволять размещать в течение длительного времени то количество отходов, которое образуется на территории конкретного муниципального образования. Нарушение указанных требований может повлечь по решению суда запрет эксплуатации и размещения бытовых отходов и отходов потребления на таком земельном участке и обязание провести работы по рекультивации нарушенных земель (см., например, определение Ленинградского областного суда от 30.05.2013 № 33-2393/2013).

Требование о соблюдении санитарно-гигиенических правил, которое предусмотрено в абз. 7 ст. 42 ЗК РФ, также накладывает на лиц, использующих земельный участок, целый комплекс обязательств, неисполнение которых нарушает права неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду и влечет за собой запрет в судебном порядке осуществлять соответствующую деятельность (см., например, определение Ленинградского областного суда от 30.05.2013 № 33-2393/2013).

[1] См.: *Дубенко Н.Н., Шуляк А.С.* Землеустройство с основами геодезии / под ред. Б.Б. Шумакова. М., 2002. С. 138–139.

Требование абз. 8 ст. 42 ЗК РФ о недопущении загрязнения, захламления, деградации и ухудшения плодородия почв на землях соответствующих категорий основано на принципе пп. 2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ. Правило абз. 8 ст. 42 ЗК РФ взаимодействует также с п. 1 ст. 13 ЗК РФ, в котором определяется содержание охраны земель. Причем это требование носит не абстрактный, а вполне конкретный характер. Пунктом 1 постановления Правительства РФ от 23.02.1994 № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» предусмотрено, что рекультивация земель, нарушенных юридическими лицами и гражданами при разработке месторождений, полезных ископаемых и торфа, проведении всех видов строительных, геолого-разведочных, мелиоративных, проектно-изыскательских и иных работ, связанных с нарушением поверхности почвы, а также при складировании, захоронении промышленных, бытовых и других отходов, загрязнении участков поверхности земли, если по условиям восстановления этих земель требуется снятие плодородного слоя почвы, осуществляется за счет собственных средств юридических лиц и граждан в соответствии с утвержденными проектами рекультивации земель. То есть перечисленные виды деятельности предусматривают подготовку проекта рекультивации земель и его утверждение компетентными органами, в соответствии с которым и происходит восстановление плодородного слоя земли.

Положения абз. 6, 7 и 8 ст. 42 ЗК РФ могут дополняться законодательством субъектов РФ применительно, например, к добыче общераспространенных полезных ископаемых, строительству подземных сооружений для своих нужд, устройству и эксплуатации ими бытовых колодцев и скважин.

☑ В соответствии с п. 5 Порядка добычи собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков общераспространенных полезных ископаемых, строительства подземных сооружений для своих нужд, устройства и эксплуатации ими бытовых колодцев и скважин на территории Московской области, утвержденного постановлением Правительства Московской области от 02.12.2009 № 1061/51, на территории Московской области владелец земельного участка обязан:

- соблюдать требования законодательства о недрах, об охране окружающей среды, особо охраняемых природных территориях, земельного законодательства, санитарных норм и правил;
- обеспечить безопасное ведение работ, связанных с добычей общераспространенных полезных ископаемых, строительством подземных сооружений, устройством и эксплуатацией бытовых колодцев и скважин;
- предотвращать загрязнение недр;
- не допускать загрязнения подземных вод через принадлежащие ему колодцы и скважины;
- не допускать негативного воздействия на прилегающую к его земельному участку территорию (образование отвалов полезных ископаемых, залив водой и т.п.);
- не допускать разрушения мелиоративной системы;
- осуществлять рекультивацию нарушенных в процессе пользования недрами земель за счет собственных средств в установленном порядке;
- в случае прекращения деятельности, предусмотренной пп. 3 п. 2 названного порядка, выполнить ликвидацию (тампонаж) принадлежащих ему бытовых колодцев и скважин.

Статья 43. Осуществление прав на земельный участок

1. Граждане и юридические лица осуществляют принадлежащие им права на земельные участки по своему усмотрению, если иное не установлено настоящим Кодексом, федеральными законами.

2. Отказ граждан и юридических лиц от осуществления принадлежащих им прав на земельные участки не влечет за собой прекращения их обязанностей, установленных статьей 42 настоящего Кодекса.

Комментируемая статья воспроизводит целиком ст. 9 ГК РФ. Пункт 1 ст. 43 ЗК РФ основан на п. 1 ст. 9 ГК РФ — граждане и юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права, а п. 2 ст. 43 ЗК РФ — на п. 2 ст. 9 ГК РФ: отказ граждан и юридических лиц от осуществления принадлежащих им прав не влечет прекращения этих прав, за исключением случаев, предусмотренных законом. По этой причине вопрос применения ст. 43 ЗК РФ представляется, скорее, проблемой толкования цивилистических конструкций, чем частным вопросом земельно-правовых отношений.

Осуществление гражданских прав по своему усмотрению является проявлением одного из базовых принципов частного права — приобретение и реализация гражданских прав своей волей и в своем интересе. Поэтому гражданские права в принципе не могут осуществляться не по усмотрению их субъекта — факт подобного «осуществления прав» просто не может быть квалифицирован как осуществление гражданского (в нашем случае — земельного) права; правовые последствия подобного «осуществления прав» должны быть ликвидированы посредством восстановления положения, существовавшего до нарушения права. Принцип, изложенный в п. 1 ст. 9 ГК РФ (воспроизведенный в п. 1 ст. 43 ЗК РФ), позволяет сформулировать и отрицательное правило осуществления гражданских (а также и земельных) прав: всякое лицо вправе не осуществлять свои гражданские права[1].

Иллюстрацией к последнему тезису может послужить позиция Саратовского областного суда в апелляционном определении от 28.11.2012 № 33-6961. Б. обратился с иском в суд к Г. и просил запретить ответчику производить перекрытие, перенос и демонтаж водопроводной линии и колодца. 23 июня 2012 г. им получено уведомление о том, что ответчик намерен произвести перекрытие и демонтаж водопроводной линии и колодца. С данным требованием истец не согласен, так как от колодца, расположенного на территории земельного участка, проходят водопроводные трубы для снабжения водой принадлежащего истцу дома. Ранее дом являлся многоквартирным жилым домом, и водопроводный колодец находился на землях общего пользования, принадлежащих органу местного самоуправления. Подключение к водоснабжению дома, принадлежащего истцу, произведено на основании необходимой технической документации и разрешения компетентных органов. Ответчик, не получив разрешения на строительство нового объекта на земельном участке, пытается демонтировать водопроводную линию и колодец. С. также обратилась в суд с иском к Г. о запрете ответчику производить перекрытие, перенос и демонтаж водопроводной линии и колодца. В ходе рассмотрения дела по существу от Г. поступило встречное исковое заявление к Б. и С., в котором Г. просил обязать ответчиков устранить препятствия в пользовании принадлежащим ему земельным участком общей площадью 738 кв. м, обязать дать согласие на осуществление переноса существующей водопроводной линии, расположенной под принадлежащим ему земельным участком. Суд удовлетворил требования первоначальных истцов и отказал Г. При этом суд особо подчеркнул, что, поскольку в соответствии с законом только собственнику предоставлено право по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права других лиц, а также распоряжаться им иным образом, и учитывая, что Б. и С. не давали согласия на перенос водопровода, проходящего по земельному участку Г., оснований для удовлетворения встречных исковых требований Г. о возложении на Б. и С. обязанности дать согласие на осуществление переноса существующей водопроводной линии, расположенной под принадлежащим ему земельным участком, не имелось.

[1] См.: *Практика* применения Гражданского кодекса РФ, части первой / под общ. ред. В.А. Белова. М., 2008. С. 74–75.

Глава VII
Прекращение и ограничение прав на землю

Статья 44. Основания прекращения права собственности на земельный участок

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

Комментируемая статья является цивилистической конструкцией, перенесенной из п. 1 ст. 235 ГК РФ на «почву» земельных отношений. Несущественное различие технико-юридического характера в триаде оснований прекращения права собственности на земельный участок касается только третьего из них: в ст. 44 ЗК РФ это принудительное изъятие земельного участка, тогда как в п. 1 ст. 235 ГК РФ — утрата прав собственности на имущество в случаях, предусмотренных законом. В гл. VII ЗК РФ, которая начинается комментируемой статьей, разновидностями принудительного изъятия земельного участка названы изъятие путем выкупа (ст. 49, 55 ЗК РФ), конфискация (ст. 50 ЗК РФ) и реквизиция (ст. 51 ЗК РФ). В гл. 15 ГК РФ это соответственно ст. 239, 242 и 243 ГК РФ.

В гл. VII ЗК РФ специально не называются и не рассматриваются способы отчуждения собственником своего земельного участка другим лицам. В ст. 44 ЗК РФ не содержится даже традиционной отсылки к ГК РФ. И даже в ст. 37 ЗК РФ об особенностях купли-продажи земельных участков оговариваются только некоторые условия договора купли-продажи земельного участка, а также вопросы, возникающие до и после его продажи. Таким образом, законодатель подразумевает использование в целях отчуждения земельного участка

способов, с помощью которых отчуждается любое другое имущество сделки (договоры), а именно: договор купли-продажи (ст. 549–557 ГК РФ), мены (ст. 567–571 ГК РФ), дарения (572–582 ГК РФ).

Согласно правилу ст. 52 ЗК РФ отчуждение земельного участка его собственником другим лицам осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством, с учетом предусмотренных ст. 27 ЗК РФ ограничений оборотоспособности земельных участков.

О таких основаниях прекращения права собственности на земельный участок, как отказ от права собственности, см. в комментарии к ст. 53 ЗК РФ, а принудительное изъятие — в комментариях к ст. 49–51, 55 и 63 ЗК РФ.

Статья 45. Основания прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком

(в ред. Федерального закона от 07.06.2013 № 123-ФЗ)

1. Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращаются при отказе землепользователя, землевладельца от принадлежащего им права на земельный участок на условиях и в порядке, которые предусмотрены статьей 53 настоящего Кодекса.

2. Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращаются принудительно:

1) при ненадлежащем использовании земельного участка, а именно при:

использовании земельного участка с грубым нарушением правил рационального использования земли, в том числе если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки;

порче земель;

невыполнении обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;

невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

неиспользовании земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование;

2) при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с правилами, предусмотренными статьей 55 настоящего Кодекса;

3) в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

3. Прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком по основаниям, указанным в подпункте 1 пункта 2 настоящей статьи, осуществляется в соответствии с правилами, предусмотренными статьей 54 настоящего Кодекса, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Правила комментируемой статьи самым тесным образом связаны с положениями ст. 53 ЗК РФ (в случае отказа от права), ст. 55 ЗК РФ (в случае изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд), ст. 284–286 ГК РФ, абз. 1 ст. 42 и ст. 54 ЗК РФ и ст. 6 Федерального закона № 101-ФЗ (в случае изъятия земельных участков при ненадлежащем использовании).

Пункт 1 ст. 45 ЗК РФ предусматривает такое основание прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком, как отказ. Пункты 3, 3.1 и 4 ст. 53 ЗК РФ детально регламентируют порядок отказа граждан и юридических лиц от указанных видов прав. В отличие от процедуры отказа от права собственности граждане и юридические лица обращаются с соответствующими заявлениями в исполнительные органы государственной власти (в территориальное управление Росимущества по субъекту РФ или в правительство субъекта РФ) или исполнительный орган местного самоуправления, как правило, в комитет по управлению муниципальным имуществом или комитет по управлению земельными ресурсами; иногда в комитет по земельным и имущественным отношениям. В г. Санкт-Петербурге это Комитет по управлению городским имуществом г. Санкт-Петербурга (см. Положение о Комитете по управлению городским имуществом, утвержденное постановлением Правительства г. Санкт-Петербурга от 21.09.2004 № 1589), а в Москве — Департамент городского имущества г. Москвы (см. Положение о Департаменте городского имущества города Москвы, утвержденное постановлением Правительства Москвы от 20.02.2013 № 99-ПП).

В соответствии с правилом п. 4 ст. 53 ЗК РФ основанием прекращения права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения является решение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления. И если ранее в ЕГРП не вносились записи об указанных видах права, то и датой их прекращения согласно положению абз. 1 п. 5 ст. 53 ЗК РФ будет дата принятия соответствующего решения. Если же такая запись в ЕГРП вносилась, то гражданину или юридическому лицу нет необходимости обращаться в Росреестр, поскольку такая обязанность возложена на собственника земельного участка (абз. 2 п. 5 ст. 53 ЗК РФ).

Суды, разбирая споры по поводу прекращения права постоянного (бессрочного) пользования, обращают особое внимание на способ волеизъявления правообладателя, на то, действительно ли по форме и содержанию был выражен отказ.

Так, Ишимскому опытно-показательному хозяйству Ишимского района Тюменской области в бессрочное бесплатное пользование был предоставлен земельный участок в 13 888 га; право подтверждено государственным актом от 22.10.1982 № 389275. Письмом от 06.05.2011 № 2777 администрация г. Ишима обратилась к предприятию с просьбой об изъятии земельного участка площадью 12,55 га с возмещением убытков сельскохозяйственного производства. Российская академия сельскохозяйственных наук после обращения к ней предприятия за разрешением согласилась на изъятие земельного участка площадью 12,08 га для строительства полигона твердых бытовых отходов в Дымковском сельском поселении Ишимского района Тюменской области в установленном законом порядке, на условиях компенсации. При этом Российская академия сельскохозяйственных наук письмом обязала предприятие согласовать в Управлении Росимущества Тюменской области возможность выделения через изъятие указанного земельного участка для нужд администрации г. Иши-

ма, а затем направить в академию ходатайство для получения согласия на изъятие земли для муниципальных нужд с возмещением убытков в соответствии с действующим законодательством. Письмом от 02.12.2011 № 480 предприятие информировало управление о своем согласии на изъятие из своего землепользования земельного участка площадью 12,08 га и на раздел исходного земельного участка. 13 февраля 2013 г. управлением издано распоряжение № 22/03 «О прекращении права постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок с кадастровым номером 72:10:1310001:411», в соответствии с которым прекращено право постоянного (бессрочного) пользования предприятия на указанный земельный участок.

Суды, рассматривая дело, пришли к обоснованному выводу об отсутствии волеизъявления Ишимского опытно-показательного хозяйства на прекращение права постоянного (бессрочного) пользования. При этом доказательств наличия оснований для прекращения такого права, установленных законом, управлением не представлено. С заявлением, предусмотренным ст. 53 ЗК РФ, предприятие не обращалось. Таким образом, заключили суды, письмо от 02.12.2011 № 480 не может в силу ст. 68 АПК РФ являться доказательством надлежащего заявления об отказе от права постоянного (бессрочного) пользования спорным земельным участком, заявленным в порядке п. 1 ст. 45 ЗК РФ.

См.: Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 29.11.2013 № А70-3082/2013.

Субъекты РФ и органы местного самоуправления с целью упорядочения процедуры прекращения права при наличии заявлений правообладателей об отказе от постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком принимают специальные регламенты, которые устанавливают процедуру прекращения либо одного из указанных видов права (см. Административный регламент Комитета по земельным ресурсам и землеустройству Санкт-Петербурга по предоставлению государственной услуги по принятию решений о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками при наличии заявлений правообладателей об отказе от права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками в случаях, когда принятие решений о предоставлении земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования отнесено к компетенции Комитета, утвержденный распоряжением Комитета по земельным ресурсам и землеустройству Санкт-Петербурга от 25.04.2013 № 1995-рк; Административный регламент предоставления муниципальной услуги «Прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком», утвержденный администрацией муниципального образования Кингисеппский муниципальный район Ленинградской области от 26.08.2012 г. № 1340), либо обоих сразу (см. Административный регламент предоставления муниципальной услуги «Прекращение права постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения земельным участком по заявлению правообладателя», утвержденный постановлением администрации Палехского муниципального района от 06.09.2013 № 539-п; Административный регламент предоставления комитетом по управлению имуществом Петушинского района муниципальной услуги «Прекращение права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком», утвержденный постановлением администрации Петушинского района от 05.04.2013 № 770).

Пункт 2 ст. 45 ЗК РФ предусматривает принудительное прекращение права на земельные участки. Применяя комментируемый пункт, необходимо иметь в виду, что основные его положения законодатель «позаимствовал» из ГК РФ. Так, абз. 3 п. 2 ст. 45 ЗК РФ воспроизводит ст. 285 ГК РФ, за исключением слов «Земельный участок может быть изъят у собственника, если...». Правило абз. 7 п. 2 ст. 45 ЗК РФ (неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства...), за исключением слов «Земельный участок может быть изъят у собственника в случаях, когда участок...», основывается на ст. 284 ГК РФ. Обязанность собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками, по использованию земельных участков в соответствии с их целевым назначением установлена в ст. 42 ЗК РФ.

Признаки неиспользования земельных участков в настоящее время установлены постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации» только для земельных участков сельскохозяйственного назначения:

- на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы;

- на сенокосах не производится сенокошение;
- на культурных сенокосах содержание сорных трав в структуре травостоя превышает 30% площади земельного участка;
- на пастбищах не производится выпас скота;
- на многолетних насаждениях не производятся работы по уходу и уборке урожая многолетних насаждений и не осуществляется раскорчевка списанных многолетних насаждений;
- залесенность и (или) закустаренность составляет на пашне свыше 15% площади земельного участка;
- залесенность и (или) закустаренность на иных видах сельскохозяйственных угодий составляет свыше 30%;
- закочкаренность и (или) заболачивание составляет свыше 20% площади земельного участка.

Основания прекращения права, установленные абз. 3, 4 и 5 п. 2 ст. 45 ЗК РФ, носят оригинальный характер и в несколько видоизмененном виде дошли до нас от первоначальной редакции комментируемой статьи. Все три указанных абзаца ст. 45 ЗК РФ так или иначе по смыслу связаны с положениями п. 1 и 3 ст. 6 Федерального закона № 101-ФЗ.

В пп. 2 п. 2 ст. 45 ЗК РФ приведено такое основание прекращения права, как изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с правилами, предусмотренными ст. 55 ЗК РФ, а в пп. 3 п. 2 комментируемой статьи указаны «иные предусмотренные федеральным законом случаи».

Пункт 3 ст. 45 ЗК РФ в вопросе о порядке прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком по основаниям, указанным в пп. 1 п. 2, отсылает к ст. 54 ЗК РФ (*см. комментарий к ст. 54 ЗК РФ*).

Также нельзя не обратить внимание правообладателей на то обстоятельство, что судебная практика выявила несколько ключевых проблем, которые время от времени возникают в различных субъектах РФ. Серди них: несоблюдение процедуры принудительного прекращения права; отсутствие оснований для прекращения прав — отсутствие заявлений от правообладателей и обращений в суд в порядке, предусмотренном ст. 53 и 54 ЗК РФ; коллизия между положениями ст. 36 и 45 ЗК РФ; сложность доказывания наличия государственных или муниципальных нужд.

Суды, рассматривающие обращения исполнительного органа государственной власти и органа местного самоуправления с заявлениями о прекращении права бессрочного пользования, внимательно относятся к несоблюдению заявителями процедуры принудительного прекращения права.

Так, администрация г. Нижнего Новгорода обратилась в суд с исковым заявлением к ООО «Стройсервис» о прекращении права бессрочного пользования земельным участком и об обязании ответчика освободить данный земельный участок и передать его по акту приема-передачи. Заявление мотивировано тем, что обязательства по строительству производственной базы ответчиком не исполнены, земельный участок не используется в соответствии с целевым назначением в течение трех лет, поэтому право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком подлежит принудительному прекращению. Суд установил, что истцом не соблюдена процедура принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком; в материалы дела не представлены какие-либо документы, подтверждающие факт наложения административного взыскания в виде штрафа на ответчика, вынесение в его адрес предупреждения о допущенных земельных правонарушениях. В подтверждение исковых требований истец ссылается лишь на акт обследования земельного участка от 18.04.2008, составленный комиссией Комитета по управлению государственным имуществом и земельными ресурсами, в котором указано на неиспользование земельного участка по целевому назначению.

Вместе с тем в материалах дела имеется акт проверки соблюдения земельного законодательства от 18.04.2008, составленный Управлением Роснедвижимости по Нижегородской области, уполномоченным по осуществлению государственного земельного контроля, из которого следует, что на земельном участке, используемом ООО «Стройсервис», нарушений земельного законодательства не выявлено. При указанных обстоятельствах у суда отсутствуют основания для удовлетворения исковых требований.

См.: Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 21.01.2010 № А43-5001/2008-12-248.

При рассмотрении дел о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком судам приходится

сталкиваться с коллизией ст. 36 (принцип исключительности права на приватизацию земельного участка) и ст. 45 ЗК РФ. Требования о прекращении права исходят от собственников объектов недвижимости, которые просят суд признать незаконными отказы органов местного самоуправления предоставить им земельный участок в собственность или в аренду и прекратить право постоянного (бессрочного) пользования у учреждений.

Федеральный арбитражный суд Поволжского округа в постановлении от 11.06.2013 № А57-2541/2011 указал, что при наличии у собственника объекта недвижимости исключительного права на приобретение соответствующего земельного участка в собственность или в аренду прекращение права постоянного (бессрочного) пользования не требуется.

Аналогичная правовая позиция содержится в постановлении Президиума ВАС РФ от 03.04.2012 № 12955/11.

Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа в своем постановлении от 16.04.2007 № А39-8066/2005-239/16 признал правомерным зарегистрированное за организацией право аренды земельного участка, указав, что передача земельного участка по договору аренды собственнику вновь построенной на нем автозаправочной станции не является основанием для прекращения права постоянного (бессрочного) пользования заявителя в силу ст. 45 ЗК РФ.

В тех случаях, когда орган местного самоуправления принимает решение о предоставлении земельного участка, прекращая право постоянного (бессрочного) пользования, суды признают такие решения недействительными, если правообладатель не отказывался от своего права на земельный участок, а также если решение суда о принудительном прекращении такого права не представлено (см. постановления ФАС Волго-Вятского округа от 21.05.2007 № А31-8792/2005-12; ФАС Восточно-Сибирского округа от 07.09.2010 № А19-18266/09).

Статья 46. Основания прекращения аренды земельного участка

1. Аренда земельного участка прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством.

2. Наряду с указанными в пункте 1 настоящей статьи основаниями аренда земельного участка может быть прекращена по инициативе арендодателя по основаниям, предусмотренным пунктом 2 статьи 45 настоящего Кодекса. *(п. 2 в ред. Федерального закона от 07.06.2013 № 123-ФЗ)*

3. Прекращение аренды земельного участка по основаниям, указанным в абзаце втором подпункта 1 пункта 2 статьи 45 настоящего Кодекса, не допускается: *(в ред. Федерального закона от 07.06.2013 № 123-ФЗ)*

1) в период полевых сельскохозяйственных работ;

2) в иных установленных федеральными законами случаях.

Пункт 1 комментируемой статьи в вопросе об основаниях и порядке прекращения аренды земельного участка отсылает к гражданскому законодательству. Так, договор аренды прекращает свое действие:

- в связи с истечением срока договора аренды (по смыслу п. 1 ст. 610 ГК РФ);
- в связи с отказом от договора, если он заключен на неопределенный срок (п. 2 ст. 610 ГК РФ);
- в связи с истечением предельного срока, установленного законом (п. 3 ст. 610 ГК РФ);
- досрочно по требованию арендодателя (ст. 619 ГК РФ);
- досрочно по требованию арендатора (ст. 620 ГК РФ).

Пункт 2 комментируемой статьи отсылает к дополнительным основаниям прекращения аренды земельного участка, которые, хотя в ГК РФ не приводятся, однако прямо перечисляются в п. 2 ст. 45 ЗК РФ.

Статья 47. Основания прекращения права безвозмездного срочного пользования земельным участком

1. Право безвозмездного срочного пользования земельным участком прекращается по решению лица, предоставившего земельный участок, или по соглашению сторон:

1) по истечении срока, на который земельный участок был предоставлен;

2) по основаниям, указанным в пунктах 1 и 2 статьи 45 настоящего Кодекса.

2. Право на служебный надел прекращается в силу прекращения работником трудовых отношений, в связи с которыми служебный надел был предоставлен, за исключением случаев, указанных в пунктах 3 и 4 настоящей статьи.

3. Право на служебный надел сохраняется за работником, прекратившим трудовые отношения при переходе его на пенсию по старости или пенсию по инвалидности.

4. Право на служебный надел сохраняется за одним из членов семьи:

1) работника, призванного на действительную срочную военную службу или альтернативную службу, на весь срок прохождения службы;

2) работника, принятого на обучение, на весь срок получения образования; *(пп. 2 в ред. Федерального закона от 02.07.2013 № 185-ФЗ)*

3) работника, погибшего в связи с исполнением служебных обязанностей.

Право на служебный надел сохраняется за нетрудоспособным супругом и престарелыми родителями работника пожизненно, детьми работников до их совершеннолетия.

5. Прекращение права на служебный надел оформляется решением организации, предоставившей такой служебный надел в пользование.

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

Правила комментируемой статьи являются частью немногочисленной группы норм в составе института «безвозмездное срочное пользование земельным участком». Институт представлен ст. 24 и 47 ЗК РФ, а также п. 3 ст. 30, п. 1 ст. 30.1 (в этом пункте содержится отсылка к пп. 5 и 5.1 п. 1 ст. 24 ЗК РФ), абз. 4 п. 1 ст. 36, отдельными статьями в ЛК РФ и Федеральном законе № 101-ФЗ. К указанным нормам следует отнести и разд. III Положения о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог, утвержденного приказом МПС России от 15.05.1999 № 26Ц. Наконец, рассматриваемому виду права на землю целиком посвящен такой нормативный акт советского периода, как постановление Совета Министров РСФСР от 20.03.1965 № 369 «О служебных земельных наделах работников лесного хозяйства и лесной промышленности, заповедников, заказников и охотничьих хозяйств, линейных работников железнодорожного транспорта, автомобильных дорог, речного флота, связи и магистральных трубопроводов».

Право безвозмездного срочного пользования земельным участком — институт исключительно земельного права, и в ГК РФ мы не найдем норм, которые корреспондировали бы ст. 24 и 47 ЗК РФ.

Применяя положения комментируемой статьи, необходимо иметь в виду, во-первых, правило абз. 1 п. 2 ст. 24 ЗК РФ: служебные наделы предоставляются в безвозмездное срочное пользование работникам организаций отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, организаций, осуществляющих деятельность в сфере охотничьего хозяйства, федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление государственными природными заповедниками и национальными парками. Во-вторых, правило абз. 3 п. 2. ст. 24 ЗК РФ, согласно которому служебные наделы предоставляются работникам таких организаций на время установления трудовых отношений на основании заявлений работников по решению соответствующих организаций из числа принадлежащих им земельных участков.

Согласно приложению № 2 к постановлению Совета Министров РСФСР «О служебных земельных наделах работников лесного хозяйства и лесной промышленности, заповедников, заказников и охотничьих хозяйств, линейных работников железнодорожного транспорта, автомобильных дорог, речного флота, связи и магистральных трубопроводов» служебные земельные наделы предоставлялись девяти категориям линейных работников автомобильных дорог и 39 категориям линейных работников железнодорожного транспорта. Вместе с гражданами, которым были предоставлены служебные земельные наделы на землях лесного хозяйства, лесной промышленности, водного, рыбного и охотничьего хозяйств, это значительная группа населения. Право на передачу в срочное пользование земельных участков в полосе отвода было предусмотрено также Положением о землях транспорта, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 08.01.1981 № 24[1]). Согласно п. 6

[1] Фактически утратило силу с момента вступления в силу ЗК РФ.

этого положения предприятия, учреждения, организации транспорта могут предоставлять в установленном порядке из закрепленных за ними земель во временное пользование земельные участки другим предприятиям, учреждениям и организациям для устройства подъездных путей, проездов, погрузочно-разгрузочных площадок, складов и иных объектов.

Земли транспорта также могли быть предоставлены во временное пользование колхозам, совхозам, другим государственным и общественным предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам — для сельскохозяйственных целей; отдельным категориям работников транспорта — под служебные земельные наделы; гражданам — для выпаса скота и сенокошения.

На земельных участках гражданами также возводились жилые и нежилые строения. Отводились земельные участки и под личное подсобное хозяйство.

Право безвозмездного срочного пользования земельным участком прекращается как по основаниям, которые прямо указаны в пп. 1 и 2 п. 1 ст. 47 ЗК РФ, так и в связи с добровольным отказом пользователя от земельного участка.

Пункты 3 и 4 ст. 47 ЗК РФ устанавливает исключения из правила п. 1 комментируемой статьи, которые не нуждаются в пояснениях.

Пункт 5 комментируемой статьи предусматривает прекращение права безвозмездного срочного пользования земельным участком на основании решения организации, предоставившей такой служебный надел в пользование. Причем такая организация не обязательно должна являться собственником земельного участка. От имени собственника вправе выступать только исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления, если речь идет о землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также граждане или юридические лица, если такие земельные участки принадлежат им на праве собственности. Для публичных юридических лиц право на служебный надел прекращается на основании решения (индивидуального ненормативного акта), для организаций — федеральных государственных учреждений (лесхозов) или федеральных государственных унитарных предприятий, бюджетных учреждений (государственных природных заповедников), организаций, аффилированных с ОАО «РЖД», — на основании решения ненормативного характера или приказа. Для

физических и юридических лиц право безвозмездного срочного пользования земельным участком прекращается путем расторжения соответствующего договора.

В отношениях по поводу пользования служебным наделом встречаются и случаи расторжения договоров срочного пользования в судебном порядке, которые заключались с целью, например, служебного проживания, связанного с охраной лесов. Основанием расторжения такого договора в судебном порядке является распоряжение земельным участком учреждением (организацией), которое не является его собственником (см. постановление Президиума Московского областного суда по делу № 44-г***/10 по иску Раменского городского прокурора в интересах государства и общества к Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Московской области, Управлению лесного хозяйства по г. Москве и Московской области, Б. о признании недействительным договора пользования служебным наделом земли, обязании освободить земельный участок, о признании недействительными зарегистрированного права собственности, записи регистрации, аннулировании записи о регистрации права собственности, признании недействительным свидетельства о государственной регистрации права собственности, обязании снести самовольно построенный объект недвижимости).

Определенную проблему представляет прекращение фактического пользования бывшим служебным наделом без законных оснований лицами, на которых не распространяются исключения, предусмотренные п. 3 и 4 ст. 47 ЗК РФ (особенно это касается участков в составе земель лесного фонда). Зачастую пользователи пытаются зарегистрировать право собственности на такие земельные участки в порядке, который предусмотрен ст. 36 ЗК РФ, возведя на них жилые дома и хозяйственные постройки (см. определения Московского областного суда от 22.01.2013 № 33-26877; от 18.12.2012 № 33-24578/2012). В таких случаях прекращение фактического пользования бывшим служебным наделом происходит путем обращения в суд с виндикационным иском в соответствии со ст. 301 и 302 ГК РФ. В состав требований может включаться требование о сносе построенных объектов недвижимости (см. определение Московского областного суда от 19.03.2013 № 33-3569/2013).

Статья 48. Основания прекращения сервитута

1. Частный сервитут может быть прекращен по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

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

Согласно правилу п. 1 комментируемой статьи частный сервитут может быть прекращен по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. По требованию собственника земельного участка, обремененного сервитутом, сервитут может быть прекращен ввиду отпадения оснований, по которым он был установлен. В случаях, когда земельный участок, принадлежащий гражданину или юридическому лицу, в результате обременения сервитутом не может использоваться в соответствии с целевым назначением участка, собственник вправе требовать по суду прекращения сервитута (ст. 276 ГК РФ).

Пункт 2 комментируемой статьи предусматривает прекращение публичного сервитута в случае отсутствия общественных нужд, для которых он был установлен, путем принятия акта об отмене сервитута. Понятие «общественные нужды» применительно к установлению сервитута в земельном законодательстве не раскрывается. По смыслу правила п. 2 ст. 23 ЗК РФ «общественные нужды» в данном случае — все то, что «*необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения*». Соответственно, в том случае, когда необходимость для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения путем установления публичного сервитута отпадает, это и является основанием для принятия акта о его отмене.

Органы местного самоуправления могут устанавливать требования юридико-технического характера, которым должен соответствовать акт об отмене публичного сервитута.

☑ Так, например, в г. Красноярске согласно положению о порядке подготовки и принятия решений об установлении публичных сервитутов на территории города Красноярска, утвержденному постановлением администрации г. Красноярска от 05.09.2011 № 361, правовой акт об отмене публичного сервитута должен содержать следующие сведения:
1) место нахождения земельного участка, в отношении которого установлен публичный сервитут;

2) кадастровый номер земельного участка;
3) реквизиты правового акта об установлении публичного сервитута;
4) сведения о правообладателе земельного участка, обремененного публичным сервитутом;
5) содержание публичного сервитута;
6) сферу действия публичного сервитута;
7) указание на срок действия публичного сервитута.

Акт об отмене публичного сервитута, однако, не единственный процедурный способ его прекращения. В положениях об установлении публичных сервитутов на земельных участках, которые принимаются органами местного самоуправления, предусматриваются и другие основания. Во-первых, срочный публичный сервитут прекращается по истечении срока его действия. Во-вторых, по решению суда об отмене сервитута. Причем основанием такого решения может являться как отсутствие общественных нужд, так и признание недействительным решения об установлении сервитута (см. ст. 6 Положения о порядке установления публичных сервитутов на земельных участках, расположенных на территории Каменского городского округа (Свердловской области), утвержденного решением Думы Каменского городского округа от 17.07.2008 № 61; п. 6.1 Положения о порядке установления публичных сервитутов на земельные участки, находящиеся на территории Ванинского муниципального района Хабаровского края, утвержденного решением районного Собрания депутатов муниципального образования Ванинского района Хабаровского края от 30.11.2004 № 49; абз. 1 п. 6.1 Положения о порядке установления и прекращения публичных сервитутов на земельных участках, расположенных на территории г. Иркутска, утвержденного решением Думы города Иркутска от 22.10.2008 № 004-20-540925/8; ст. 11 Положения об установлении публичных сервитутов в интересах города Иванова, утвержденного решением Ивановской городской Думы от 30.03.2006 № 88).

Требовать прекращения публичного сервитута в судебном порядке может собственник земельного участка, который обременен таким сервитутом. Однако собственник должен представить доказательства того, что обстоятельства, послужившие основанием для установления обременения в виде права прохода и проезда в интересах неопределенного круга лиц, отпали (см. постановление ФАС Северо-Западного округа от 05.09.2011 № А56-57861/2010).

Если публичный сервитут устанавливается на определенный срок, то он должен прекращаться автоматически без принятия нормативного акта[1].

И в случае установления публичного сервитута (как и частного), и в случае его прекращения производится государственная регистрация его возникновения или прекращения. При этом необходимо учитывать положение п. 2 ст. 27 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество: если сервитут относится к части земельного участка или иного объекта недвижимости, к документам, в которых указываются содержание и сфера действия сервитута, прилагается кадастровый паспорт такого объекта недвижимости, на котором отмечена сфера действия сервитута, или кадастровая выписка о таком объекте недвижимости, содержащая внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения о части такого объекта недвижимости, на которую распространяется сфера действия сервитута.

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

Такое различие в составе документов носит не просто формальный характер. С целью установления сервитута (причем неважно, публичного или частного) в отношении части земельного участка кадастровый инженер подготавливает отчет о фактическом местоположении границы части земельного участка для установления сервитута, в состав которого входит каталог (или каталоги, если предусмотрено несколько вариантов установления сервитута) координат местоположения характерных точек границ сервитута. Сведения о координатах вносятся в государственный кадастр недвижимости, а затем уже вносится запись о сервитуте в ЕГРП. Сфера действия сервитута, если перевести ее на язык кадастровой деятельности, таким образом, не что иное, как часть земельного участка, местоположение границ которой на плане (не всегда это удается сделать на местности) определяет его длину и ширину. Соответственно, при прекращении сервитута действует обратный порядок: сначала вносится запись о прекращении действия сервитута

[1] См.: *Малеина М.Н.* Правовые аспекты установления и прекращения публичного земельного сервитута // СПС «КонсультантПлюс».

в ЕГРП, а затем из государственного кадастра недвижимости исключаются сведения о координатах местоположения характерных точек границ сервитута.

Статья 49. Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд

1. Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных с:

1) выполнением международных обязательств Российской Федерации;

2) размещением следующих объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов:

объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения;

объекты использования атомной энергии;

объекты обороны и безопасности;

объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения;

объекты, обеспечивающие космическую деятельность;

объекты, обеспечивающие статус и защиту Государственной границы Российской Федерации;

линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;

объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения, объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения государственного или муниципального значения; *(в ред. Федерального закона от 07.12.2011 № 417-ФЗ)*

автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения; *(в ред. Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ) (пп. 2 в ред. Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ)*

3) иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях, а применительно к изъятию, в том числе путем выкупа, земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной соб-

ственности, в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации.

2. Утратил силу. — *Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ.*

3. Условия и порядок изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд устанавливаются статьей 55 настоящего Кодекса.

Положения комментируемой статьи составляют часть обособленного комплекса взаимосвязанных между собой норм ЗК РФ и ГК РФ, которые регулируют существенные (но не все) аспекты изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Помимо ст. 49 ЗК РФ это, во-первых, ст. 55, 57, 62 и 63 ЗК РФ. Основания и порядок изъятия земельных участков определены в ст. 49, 55 ЗК РФ и в ст. 279 ГК РФ. Во-вторых, это также ст. 281 (выкупная цена) и ст. 282 (предъявление иска о выкупе земельного участка) ГК РФ.

В действующем законодательстве отсутствует четкое определение понятия «государственные или муниципальные нужды». Разъяснение по этому вопросу дал Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации». Под **государственными или муниципальными нуждами при изъятии земельных участков** следует понимать потребности Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, связанные с обстоятельствами, установленными соответственно федеральными законами или законами субъектов РФ, удовлетворение которых невозможно без изъятия земельных участков (выполнение международных обязательств РФ, размещение объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов их размещения, застройка в соответствии с генеральными планами городских и сельских поселений).

Несмотря на разъяснение Пленума Верховного Суда РФ, весьма острым остается вопрос об обязанностях органов публичной власти доказывать наличие государственных (муниципальных) нужд, а также невозможность их удовлетворения иначе, чем посредством изъятия земельного участка. Единообразной судебной практики по этому вопросу не сложилось, равно как и его четкого нормативного решения[1].

[1] См.: *Чаркин С.А.* О некоторых проблемах правового регулирования прекращения права частной собственности на земельные участки // СПС «КонсультантПлюс».

Утверждение документации по планировке застроенной территории связано также с изъятием земельных участков для муниципальных нужд в рамках института развития застроенных территорий. Анализ правоприменительной практики, в частности, принятых решений органов местного самоуправления, а также актов, приятых на уровне отдельных городских округов, позволяет сделать вывод о том, что решение о развитии застроенной территории является основанием для изъятия земельного участка для муниципальных нужд[1].

Согласно письму Росстроя от 02.06.2008 № ОС-2724/02-1 «О разъяснении полномочий органов местного самоуправления при принятии решений о развитии застроенных территорий» органы местного самоуправления наделены полномочиями по принятию решений о развитии застроенных территорий, предусмотренных ГрК РФ, вне зависимости о того, имеются ли указанные полномочия в уставе органа местного самоуправления.

В п. 1 комментируемой статьи случаи изъятия земельных участков разбиты на три группы: выполнение международных обязательств (пп. 1), реализация широкого спектра мероприятий по решению задач публичного характера, выполнение которых направлено на нормальное функционирование государственного организма и общества в целом, обеспечение обороны и безопасности, общегосударственной инфраструктуры, коммуникаций (пп. 2), наконец, «иные обстоятельства в установленных федеральными законами случаях» (пп. 3). Подпункт 3 п. 1 ст. 49 подразумевает в значительной степени реализацию градостроительной политики органов местного самоуправления, а также г. Москвы и г. Санкт-Петербурга. Так, утверждение документации по планировке застроенной территории связано с изъятием земельных участков для муниципальных нужд в рамках института развития застроенных территорий. Анализ правоприменительной практики, в частности, принятых решений органов местного самоуправления, а также актов, приятых на уровне отдельных городских округов, позволяет сделать вывод о том, что решение о развитии застроенной территории является основанием для изъятия земельного участка для муниципальных нужд[2].

[1] См.: *Зарипова А.Г.* Указ. соч.

[2] См.: Там же.

Пункт 3 комментируемой статьи в вопросе об условиях и порядке изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков отсылает к ст. 55 ЗК РФ (*см. комментарий к ст. 55 ЗК РФ*).

Статья 50. Конфискация земельного участка

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

Конфискация земельного участка является разновидностью принудительного изъятия земельного участка. Комментируемая статья воспроизводит положения ст. 243 ГК РФ.

В соответствии со ст. 104.1 УК РФ **конфискация имущества** есть принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства на основании обвинительного приговора имущества в результате совершения преступлений, перечень которых приводится в этой же статье.

Конфискация как разновидность института изъятия имущества не является органическим элементом земельных отношений.

Статья 51. Реквизиция земельного участка

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

2. Реквизицией не является изъятие земельных участков, осуществляемое в порядке изъятия, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд на условиях и в порядке, которые установлены статьей 55 настоящего Кодекса.

3. В случае невозможности возврата реквизированного земельного участка его собственнику возмещается рыночная стоимость этого земельного участка, устанавливаемая в соответствии со статьей 66 настоящего Кодекса, или по его желанию предоставляется равноценный земельный участок.

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

5. В случае наступления обстоятельств, указанных в пункте 1 настоящей статьи, при отсутствии необходимости реквизиции земельного участка он может быть временно, на период действия этих обстоятельств, занят для использования в целях, указанных в пункте 1 настоящей статьи, с возмещением собственнику земельного участка убытков, причиненных в связи с временным ограничением его прав.

6. Оценка, в соответствии с которой собственнику земельного участка компенсируются стоимость реквизированного земельного участка, убытки, причиненные в связи с его реквизицией или временным ограничением его прав, может быть оспорена собственником земельного участка в судебном порядке.

Реквизиция земельного участка — разновидность принудительного изъятия земельного участка, категория гражданского права. Термин «реквизиция» имеет латинское происхождение (*requisitio*). В некоторых работах юристы настойчиво и при этом неправильно переводят латинский термин *requisitio* как «требование»[1] или как «требование принудительного возмездного изъятия имущества в собственность или во временное пользование»[2]. На самом деле *requisitio*, *onis* — «дознание; розыск»[3]; «исследование»[4].

Комментируемая статья развивает положения ст. 242 ГК РФ. Главное отличие реквизиции земельного участка от реквизиции других видов имущества заключается в том, что в первом случае собственнику возмещаются убытки, а во втором — выплачивается стоимость имущества. Еще одно отличие реквизиции земельного участка от реквизиции других видов имущества заключается в возможности временного занятия земельного участка с возмещением убытков, причиненных в связи с временным ограничением прав (п. 5 ст. 51 ЗК РФ).

---

[1] См.: *Тихомиров М.Ю.* Реквизиция земельных участков // Право и экономика. 2007. № 9.

[2] См.: *Ромадин М.С.* Проблемы применения реквизиции земельных участков в свете нового Земельного кодекса РФ // Мир права. 2003. № 3.

[3] См.: *Бартошек М.* Римское право: понятие, термины, определения. М., 1989. С. 274.

[4] См.: *Дворецкий И.Х.* Латинско-русский словарь. М., 1998. С. 666; *Малинин А.М.* Латинско-русский словарь. М., 1961. С. 593.

Из содержания п. 1 комментируемой статьи следует, что реквизиция осуществляется, во-первых, на основании ненормативного акта (в п. 1 ст. 242 ГК РФ прямо говорится о решении государственных органов) и, во-вторых, федеральным исполнительным органом государственной власти или исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Органы местного самоуправления правом принятия решений о реквизиции законом не наделены.

Пункт 2 комментируемой статьи закрепляет различие между реквизицией (осуществляемой в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства) и изъятием для государственных или муниципальных нужд. Водораздел между ними проходит по признаку чрезвычайности (обстоятельств, носящих чрезвычайный характер) и, следовательно, срочности, безотлагательности совершения необходимых действий. Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд не может иметь чрезвычайный, т.е. непредвиденный, характер; оно запланировано, осуществляется последовательно в соответствии со строгим соблюдением установленных процедур и сроков, нарушение которых может повлечь за собой отмену акта об изъятии земельного участка.

Пункт 4 ст. 51 ЗК РФ гарантирует собственнику реквизированного земельного участка право требовать в судебном порядке возврата ему этого участка на случай, если указанный участок не возвращен в натуре при прекращении действия обстоятельств, послуживших основанием реквизиции. Юридическим основанием иска в таких случаях могут служить, по мнению М.Ю. Тихомирова, ст. 301 ГК РФ (истребование имущества из чужого незаконного владения) и ст. 51 ЗК РФ[1]. Однако, как мы полагаем, вопрос о юридическом основании в данном случае не может быть решен однозначно, так как ни в ЗК РФ, ни в ГК РФ мы не находим указаний на то, на каком правовом титуле государство будет владеть и пользоваться земельным участком (об этом мы также говорим далее).

Как следует из положений п. 6 ст. 51 ЗК РФ и общего смысла других пунктов комментируемой статьи, решение о реквизиции не подлежит обжалованию в судебном порядке. Собственник может оспорить в судебном порядке только отчет о стоимости (оценку) реквизированного земельного участка (также в соответствии с п. 2 ст. 242

[1] См.: *Тихомиров М.Ю.* Указ. соч.

ГК РФ) и размер убытков, причиненных в связи с его реквизицией. Это дополнительно подчеркивает чрезвычайный характер реквизиции и чрезвычайность (исключительность) обстоятельств, которые государству необходимо преодолеть. По мнению М.Ю. Тихомирова, речь в п. 6 комментируемой статьи идет не только об оспаривании размера убытков, причиненных реквизицией земельного участка, но и временным ограничением прав собственника в случаях, когда его земельный участок не подвергается реквизиции, но используется в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства (п. 5 ст. 51 ЗК РФ)[1].

Положения комментируемой статьи, как это видно из юридической литературы, до настоящего времени существуют в качестве идеальной конструкции, которая не подверглась испытаниям реальной практикой. Отсутствие ссылок на судебные решения — тому доказательство. После серьезной аналитической статьи М.С. Ромадина[2], вышедшей в 2003 году, другие исследователи, обращавшиеся к толкованию ст. 242 ГК РФ и 51 ЗК РФ, ограничивались пределами частных различий норм гражданского и земельного законодательства по рассматриваемому вопросу[3]. Между тем М.С. Ромадин указал на внутренние противоречия ст. 51 ЗК РФ, которые до 2014 года остались законодателем неразрешенными.

Так, например, если сравнивать п. 1 ст. 51 ЗК РФ и п. 5 этой же статьи, то неизменно приходишь к выводу, что законодатель в ст. 51 ЗК РФ предусмотрел две разновидности изъятия земельного участка:

1) временное занятие земельного участка, которое является **временным ограничением прав собственника земельного участка**;

2) временное изъятие земельного участка, которое является **временным прекращением прав собственника земельного участка**.

Несмотря на то что данный вывод по своей сути является абсурдным (хотя абсурдность выводов вовсе не влечет их неправильности), законодатель в п. 1 и 2 ст. 51 ЗК РФ, приводя определение временной

[1] См.: *Тихомиров М.Ю.* Указ. соч.

[2] См.: *Ромадин М.С.* Указ. соч.

[3] См.: *Научно-практический* комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2008. С. 334–337 (автор комментария к статье — *Е.Л. Минина*). См. также: *Галиновская Е.А.* Применение земельного законодательства: проблемы и решения: науч.-практич. пособ. С. 222–224.

и постоянной реквизиции земельных участков, заставляет делать еще более нелепый вывод — **временное прекращение** прав собственника земельного участка не является **прекращением права собственности** на земельный участок и влечет поэтому не возмещение стоимости земельного участка, а всего лишь компенсацию убытков. Нелепость этого вывода заключается прежде всего в том, что в соответствии с гражданским законодательством (как, впрочем, и в соответствии с общей теорией права) временного прекращения прав быть в принципе не может. Право или принадлежит одному лицу, или прекращается при передаче другому лицу, или при уничтожении вещи.

Законодатель, говоря в ст. 51 ЗК РФ о временном изъятии земельного участка у его собственника (п. 1 ст. 51 ЗК РФ) и о временном занятии земельного участка (п. 5 ст. 51), никоим образом не указывает, на каком правовом титуле государство будет владеть и пользоваться земельным участком. В ст. 51 ЗК РФ законодатель предусмотрел для государства возможность возникновения безтитульного владения при реквизиции земельного участка.

Еще одним аргументом в пользу того, что реквизиция земельного участка влечет переход права собственности, является, по мнению М.С. Ромадина, то, что ст. 51 ЗК РФ находится в гл. VII ЗК РФ «Прекращение и ограничение прав на землю» и в этой главе только ст. 56 ЗК РФ посвящена ограничению прав на землю, все остальные статьи регулируют прекращение прав на землю, в том числе ст. 51 ЗК РФ[1].

Статья 52. Условия и порядок отчуждения земельного участка

Отчуждение земельного участка его собственником другим лицам осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством, с учетом предусмотренных статьей 27 настоящего Кодекса ограничений оборотоспособности земельных участков.

Комментируемая статья не играет самостоятельной роли и является, по сути, оговоркой. Она введена в гл. VII ЗК РФ с единственной, на наш взгляд, целью — распространить (или даже, скорее, подтвердить) изъятие из оборота или ограничение в обороте земельных участков в соответствии с правилами ст. 27 ЗК РФ применительно к договорам купли-продажи (особенно в процессе приватизации),

[1] См.: *Ромадин М.С.* Указ. соч.

мены и дарения. С этой точки зрения ст. 52 ЗК РФ является частью самого крупного в ЗК РФ комплекса норм о возникновении прав на землю (гл. V ЗК РФ) (*см. комментарий к ст. 27 ЗК РФ*).

Статья 53. Условия и порядок отказа лица от права на земельный участок

1. Утратил силу с 1 января 2007 года. — *Федеральный закон от 18.12.2006 № 232-ФЗ.*

2. Отказ от права собственности на земельный участок осуществляется посредством подачи собственником земельного участка заявления о таком отказе в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Право собственности на этот земельный участок прекращается с даты государственной регистрации прекращения указанного права. *(п. 2 в ред. Федерального закона от 22.07.2008 № 141-ФЗ)*

3. При отказе от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком заявление об отказе от права на земельный участок подается в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса. К заявлению об отказе от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком прилагается копия документа, удостоверяющего личность (для гражданина). К заявлениям юридических лиц, указанных в пункте 1 статьи 20 настоящего Кодекса, и государственных и муниципальных предприятий должен быть приложен документ, подтверждающий согласие органа, создавшего соответствующее юридическое лицо, или иного действующего от имени учредителя органа на отказ от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком. *(п. 3 в ред. Федерального закона от 01.07.2011 № 169-ФЗ)*

3.1. Для принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, предусмотренными статьей 29 настоящего Кодекса, решения о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком на основании заявления об отказе от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком необ-

ходимы помимо указанных в пункте 3 настоящей статьи документов следующие документы:

копия документа, подтверждающего государственную регистрацию юридического лица (для юридического лица);

кадастровый паспорт земельного участка (при наличии в государственном кадастре недвижимости сведений о таком земельном участке, необходимых для выдачи кадастрового паспорта земельного участка);

документы, удостоверяющие права на землю, а в случае их отсутствия — копия решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных статьей 29 настоящего Кодекса, о предоставлении земельного участка.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, запрашивает указанные документы (их копии, сведения, содержащиеся в них) в государственных органах, органах местного самоуправления и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организациях, в распоряжении которых находятся указанные документы.

Документы, удостоверяющие права на землю, запрашиваются у заявителя в случае, если они не находятся в распоряжении органов государственной власти, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций. *(п. 3.1 введен Федеральным законом от 01.07.2011 № 169-ФЗ)*

4. При отказе от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, на основании заявления об отказе от права на земельный участок в месячный срок со дня получения такого заявления принимает решение о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком.

Копия указанного в настоящем пункте решения в трехдневный срок со дня его принятия направляется лицу, подавшему заявление об отказе от права на земельный участок. *(п. 4 введен Федеральным законом от 18.12.2006 № 232-ФЗ)*

5. Право на земельный участок, не зарегистрированное в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество

и сделок с ним, прекращается у лица, подавшего заявление об отказе от права на земельный участок, с момента принятия решения, указанного в пункте 4 настоящей статьи, за исключением случая отказа от права на земельный участок, образуемый в соответствии с настоящим Кодексом. *(в ред. Федерального закона от 22.07.2008 № 141-ФЗ)*

В случае, если право на земельный участок было ранее зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, в недельный срок со дня принятия решения, указанного в пункте 4 настоящей статьи, обязан обратиться в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, для государственной регистрации прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком. *(п. 5 введен Федеральным законом от 18.12.2006 № 232-ФЗ)*

6. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, обязан сообщить об отказе от права на земельный участок, право на который не было ранее зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в налоговый орган по месту нахождения такого земельного участка и в орган, осуществляющий деятельность по ведению государственного кадастра недвижимости, в недельный срок со дня принятия решения, указанного в пункте 4 настоящей статьи. *(п. 6 введен Федеральным законом от 18.12.2006 № 232-ФЗ, в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)*

Пункт 2 комментируемой статьи в двух предложениях предусматривает порядок отказа от права собственности на земельный участок, который заключается, во-первых, в подаче заявления в орган по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и, во-вторых, в совершении регистрационной записи в ЕГРП о прекращении такого права. Однако ясность и простота правила п. 2 ст. 53 ЗК РФ в чистом виде относится к идеальной конструкции, когда на земельном участке отсутствуют объекты недвижимости. До настоящего времени в законодательном порядке не урегулирован вопрос об особенностях отказа от права собственности на земельный участок при сохранении за бывшим правообладателем прав на объект не-

движимости. Суды восполняют пробелы в правовых конструкциях, подменяя, по сути, федерального законодателя.

Постановление ФАС Северо-Западного округа от 09.03.2010 № Ф07-989/2010 относится к числу тех судебных актов, которые необходимо учитывать в процессе применения п. 2 ст. 53 ЗК РФ.

Поскольку нормами ЗК РФ не определено понятие отказа от права собственности на земельный участок как основания прекращения права собственности, в данном случае применимы общие нормы гражданского законодательства.

В соответствии со ст. 236 ГК РФ гражданин или юридическое лицо может отказаться от права собственности на принадлежащее ему имущество, объявив об этом либо совершив другие действия, определенно свидетельствующие о его устранении от владения, пользования и распоряжения имуществом без намерения сохранить какие-либо права на это имущество. По смыслу приведенной нормы отказ от права собственности заключается в полном отстранении собственника от принадлежавшей ему вещи, а не в отказе только от титула собственника при возможном сохранении отдельных правомочий.

Между тем в случае, когда земельный участок и находящийся на нем объект недвижимости принадлежат на праве собственности одному лицу, при заявлении отказа от права собственности на земельный участок собственник фактически не устраняется от владения и пользования участком, поскольку за ним в силу ст. 552 и п. 2 ст. 271 ГК РФ, п. 1 ст. 35 ЗК РФ сохраняется право пользования участком в связи с нахождением на нем принадлежащей данному лицу недвижимости. Таким образом, одно только заявление собственника об отказе от права собственности на земельный участок при фактическом сохранении у него правомочий владения и пользования участком не свидетельствует о реальном намерении общества устраниться от всех правомочий в отношении земельного участка, составляющих содержание права собственности на него, и не может рассматриваться как отказ от права собственности, предусмотренный ст. 235, 236 ГК РФ в качестве основания прекращения права собственности.

Кроме этого, в развитие принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, закрепленного пп. 5 п. 1 ст. 1, п. 4 ст. 35 ЗК РФ, установлен запрет на отчуждение земельного участка без находящихся на нем зданий, сооружений в случае, если они принадлежат одному лицу. Применительно к государственной или муниципальной собственности данный принцип развивается в п. 7 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ, согласно которому со дня введения в действие названного кодекса не допускается приватизация зданий, строений, сооружений без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, за исключением случаев, если такие земельные участки изъяты из оборота или ограничены в обороте.

Под отчуждением понимается передача имущества, принадлежащего одному лицу, в собственность другого лица. С учетом положений п. 1 ст. 16, п. 3 ст. 18, п. 1.1 ст. 19 ЗК РФ, ст. 30.2 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество при отказе гражданина или юридического лица от права собственности на земельный участок с даты государственной регистрации прекращения права собственности такой участок становится муниципальной собственностью, а в субъектах РФ — городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге — собственностью соответствующего субъекта РФ — города федерального значения Москвы или Санкт-Петербурга, если законами указанных субъектов РФ не установлено, что такой земельный участок является собственностью муниципальных образований, находящихся на территориях указанных субъектов РФ. Таким образом, в силу закона следствием отказа юридического лица от права собственности на земельный участок является переход права собственности на него к публичному образованию, что фактически означает отчуждение земельного участка, которое не может осуществляться в отрыве от передачи прав на соответствующую недвижимость.

Пункты 3, 3.1 и 4 комментируемой статьи детально регламентируют порядок отказа граждан и юридических лиц от права постоянного (бессрочного) пользования, и граждан — от права пожизненного наследуемого владения. В отличие от процедуры отказа от права собственности граждане и юридические лица обращаются с соответствующими заявлениями в исполнительные органы государственной власти (в территориальное управление Росимущества по субъекту РФ или в правительство субъекта РФ) или исполнительный орган местного самоуправления, как правило, в комитет по управлению муниципальным имуществом или комитет по управлению земельными ресурсами; иногда в комитет по земельным и имущественным отношениям. Напомним, что в г. Санкт-Петербурге это Комитет по

управлению городским имуществом г. Санкт-Петербурга, а в г. Москве — Департамент городского имущества г. Москвы.

В соответствии с правилом п. 4 комментируемой статьи основанием прекращения права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения является решение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления. И если ранее в ЕГРП не вносились записи об указанных видах права, то и датой их прекращения согласно положению абз. 1 п. 5 ст. 53 ЗК РФ будет дата принятия соответствующего решения. Если же такая запись в ЕГРП вносилась, то гражданину или юридическому лиц нет необходимости обращаться в Росреестр, поскольку такая обязанность возложена на собственника земельного участка (абз. 2 п. 5 ст. 53 ЗК РФ).

Требование п. 6 комментируемой статьи адресовано исполнительному органу государственной власти или органу местного самоуправления. Сообщение об отказе от права на земельный участок, право на который не было ранее зарегистрировано в ЕГРП, направляется в налоговый орган по месту нахождения такого земельного участка и в кадастровый орган (филиал федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» по субъекту РФ). Налоговый орган на основании такого сообщения исключает сведения о налогоплательщике и об объекте налогообложения. Кадастровый орган учитывает изменения в части сведений о правах — о правообладателе, виде права и адресе правообладателя (если таковой имелся и отражался в текстовой части кадастрового плана территории). В том случае, если ранее государственная собственность на земельный участок не была разграничена, то вместо исключенных данных указываются прочерки.

Статья 54. Порядок изъятия земельного участка, предоставленного на праве пожизненного наследуемого владения, праве постоянного (бессрочного) пользования, ввиду ненадлежащего использования земельного участка

(в ред. Федерального закона от 07.06.2013 № 123-ФЗ)

1. Принудительное прекращение права пожизненного наследуемого владения земельным участком, права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком по основаниям, указанным в подпункте 1 пункта 2 статьи 45 настоящего Кодекса, осуществляется на основании вступившего в законную силу судебного акта об изъятии земельного участка (при условии неустранения ненадлежащего использования земельного участка после назначения административного наказания), за исключением случаев, указанных в пункте 2 настоящей статьи.

2. Принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, предоставленным государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук, созданных такими академиями наук и (или) подведомственных им учреждений), по основаниям, указанным в подпункте 1 пункта 2 статьи 45 настоящего Кодекса, осуществляется по решению исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных статьей 29 настоящего Кодекса, об изъятии земельного участка (при условии неустранения ненадлежащего использования земельного участка).

3. Порядок принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи устанавливается Правительством Российской Федерации.

4. В случае выявления при осуществлении государственного земельного надзора предусмотренных подпунктом 1 пункта 2 статьи 45 настоящего Кодекса нарушений требований земельного законодательства федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного земельного надзора, выдают землепользователям, землевладельцам предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения.

Форма предписания об устранении выявленного нарушения устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

5. В случае неустранения указанных в предусмотренном пунктом 4 настоящей статьи предписании нарушений в установленный срок федеральный орган исполнительной власти, выдавший такое предписание, направляет копию акта проверки выполнения землепользователем, землевладельцем такого предписания с приложением копии такого предписания и иных связанных с результатами проверки документов в исполнительный орган госу-

дарственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса.

6. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, после получения материалов, указанных в пункте 5 настоящей статьи, направляет в суд требование об изъятии земельного участка или в случае, предусмотренном пунктом 2 настоящей статьи, принимает решение об изъятии земельного участка самостоятельно.

7. В случае наличия в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним записи о праве пожизненного наследуемого владения земельным участком, праве постоянного (бессрочного) пользования земельным участком исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, обязан обратиться в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, с заявлением о государственной регистрации прекращения такого права на земельный участок с приложением копии решения об изъятии земельного участка или копии вступившего в законную силу судебного акта об изъятии земельного участка в течение десяти дней со дня принятия решения об изъятии земельного участка либо со дня вступления в законную силу судебного акта об изъятии земельного участка.

8. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, обязан сообщить о прекращении права пожизненного наследуемого владения земельным участком, права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, записи о которых не внесены в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в налоговый орган по месту нахождения указанного земельного участка и в орган, осуществляющий кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости, в течение семи дней со дня принятия решения об изъятии земельного участка или со дня вступления в законную силу судебного акта об изъятии земельного участка.

9. Решение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных статьей 29 настоящего Кодекса, об изъятии земельного участка ввиду ненадлежащего использования земельного участка может быть обжаловано в судебном порядке.

Правила комментируемой статьи самым тесным образом связаны с положениями ст. 284, 285 и 286 ГК РФ, пп. 1 п. 2 ст. 45 ЗК РФ, которые, так или иначе, регулируют основания и порядок изъятия земельных участков при ненадлежащем их использовании.

Пункт 1 комментируемой статьи во взаимосвязи с пп. 1 п. 2 ст. 45 ЗК РФ предусматривает принудительное прекращение права пожизненного наследуемого владения земельным участком, права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком при:

- использовании земельного участка с грубым нарушением правил рационального использования земли, в том числе если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки;
- порче земель;
- невыполнении обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;
- невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- неиспользовании земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование.

В соответствии с п. 1 комментируемой статьи судебному разбирательству предшествуют назначение административного наказания и выдача предписания об устранения ненадлежащего использования земельного участка. Такими правами наделены должностные лица Росреестра и ее территориальных органов (управления Росреестра по субъектам РФ), Росприроднадзора и Россельхознадзора и ее территориальных органов (управления Россельхознадзора по субъекту или субъектам РФ). Главный государственный инспектор РФ по использованию и охране земель и его заместители, главные государственные инспекторы субъектов РФ по использованию и охране земель и их заместители, главные государственные инспекторы го-

родов и районов по использованию и охране земель и их заместители имеют право:

- в пределах своей компетенции рассматривать в установленном порядке дела об административных правонарушениях и налагать административные штрафы;
- выносить предупреждения о допущенном земельном правонарушении в соответствии с ЗК РФ;
- направлять в соответствующие органы материалы о нарушениях земельного законодательства для решения вопроса о привлечении виновных лиц к ответственности;
- вносить в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, издавшие акты, касающиеся вопросов земельных отношений, предложения о приведении указанных актов в соответствие с земельным законодательством.

В Российской Федерации органы местного самоуправления, сохранив право муниципального контроля над исполнением требований земельного законодательства, а также прокуратура выявляют случаи ненадлежащего использования, направляют материалы в управление Росреестра (прокурор направляет представление об устранении нарушений законодательства и требует принять меры к устранению выявленных нарушений), которое осуществляет, в частности, контроль за соблюдением выполнения требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению в соответствии с принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием, а также о выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, осуществляет государственный контроль за соблюдением земельного законодательства. Инспектор Росреестра, проведя выездную проверку и обнаружив нарушения законодательства, возбуждает дело об административном правонарушении, привлекает землепользователя или землевладельца к административной ответственности в виде наложения административного взыскания за нарушение земельного законодательства (нецелевое использование земельного участка) и выдает предписание устранить ненадлежащее использование земельного участка в течение определенного срока.

Управление Россельхознадзора по субъекту или субъектам РФ проводит проверки по собственной инициативе, уведомив об этом

правообладателя. Проверка осуществляется в соответствии с приказом органа государственного контроля (надзора) о проведении плановой выездной проверки. Проверка проводится с целью, например, «надзора за обеспечением соблюдения гражданкой Н., владеющей и пользующейся земельным участком сельскохозяйственного назначения с кадастровым номером 37:16:010505:194 в Савинском муниципальном районе Ивановской области, обязательных требований в части охраны и использования земель сельскохозяйственного назначения, на основании плана проверок отдела земельного надзора Управления Россельхознадзора по Костромской и Ивановской областям на 2014 год» (см. уведомление о проведении планового мероприятия по надзору от 11.02.2014 № 04и-16-86/224 Управления Россельхознадзора по Костромской и Ивановской областям (личный архив Г.В. Савенко)).

Правило п. 2 комментируемой статьи устанавливает исключение из правила, предусмотренного п. 1 ст. 54 ЗК РФ. Принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, предоставленным государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук, созданных такими академиями наук и (или) подведомственных им учреждений), осуществляется по решению исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка (при условии неустранения ненадлежащего использования земельного участка) без дальнейшего обращения в суд. Такая «урезанная» процедура объясняется статусом учреждений.

Согласно п. 1 ст. 120 ГК РФ **учреждением** признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерации, субъектом РФ, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение). Собственнику государственного или муниципального учреждения, таким образом, нет нужды обращаться в суд с заявлением об изъятии земельного участка, так как он является либо собственником земельного участка, либо ему принадлежит право распоряжения таким земельным участком.

Законодатель в п. 2 ст. 54 ЗК РФ делает оговорку «*за исключением государственных академий наук, созданных такими академиями наук и (или) подведомственных им учреждений*» в связи с особым статусом указанных лиц. В соответствии с п. 1 ст. 6 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» Российская академия образования, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия художеств являются государственными академиями наук — некоммерческими организациями, которые созданы в форме федеральных государственных бюджетных учреждений. Учредителем и собственником имущества государственных академий наук является Российская Федерация.

В качестве обязательного условия принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования в п. 2 ст. 54 ЗК РФ названо неустранение фактов ненадлежащего использования земельного участка после наложения административного взыскания в виде штрафа.

Абзац 3 п. 4 ст. 24 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» предусматривает, что государственные бюджетные учреждения, являющиеся государственными академиями наук, вправе осуществлять от имени Российской Федерации полномочия учредителей государственных унитарных предприятий, государственных учреждений и собственников закрепленного за ними федерального имущества в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами.

Особенности статуса государственных академий наук, созданных такими академиями наук и (или) подведомственных им учреждений, не позволяют, таким образом, в отношении них применять упрощенную (одноэтапную) процедуру изъятия земельного участка без обращения в суд.

Пункт 3 комментируемой статьи определяет, что порядок принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка в соответствии с п. 2 ст. 54 ЗК РФ устанавливается Правительством РФ.

Постановлением Правительства РФ от 18.09.2013 № 821 утверждены Правила принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка, предоставленного государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук, созданных такими академиями наук и (или) подведомственных им учреждений), при его ненадлежащем использовании. Правила вступили в силу с 1 января 2014 г. Решение об изъятии земельного участка принимается:

1) в отношении земельных участков, предоставленных на праве постоянного (бессрочного) пользования;

2) на основании поступивших из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного земельного надзора, копий следующих документов, заверенных должностным лицом этого федерального органа исполнительной власти:

а) предписание об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства;

б) акт проверки выполнения землепользователем предписания об устранении выявленного нарушения;

в) иные документы, связанные с результатами проверки выполнения указанного предписания;

3) в двухмесячный срок со дня поступления копий документов, указанных в п. 2 данного перечня, в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченный принимать решение об изъятии земельного участка.

Решение об изъятии земельного участка содержит:

- основание для изъятия земельного участка;
- наименование лица, право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком которого подлежит прекращению;
- кадастровый номер и площадь земельного участка, подлежащего изъятию.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченный принимать решение об изъятии земельного участка, в течение семи рабочих дней со дня принятия решения об изъятии направляет посредством почтового отправления копию такого решения государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию, в отношении которых принято решение о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, а также органу государственной власти или органу местного самоуправления, в ведении которых такая организация находится.

Пункты 4, 5 и 6 ст. 54 ЗК РФ устанавливают последовательность действий в случае выявления нарушений требований земельного законодательства. Если правообладателями не являются государственные академии наук, созданные такими академиями наук и (или) подведомственные им учреждения, то п. 6 предусматривает направление в суд требования об изъятии земельного участка. Направление требования в суд следует понимать как обращение в суд с исковым заявлением об изъятии земельного участка по основаниям и в порядке, которые установлены пп. 1 п. 2 ст. 45, п. 1 и 2 ст. 54 ЗК РФ.

Правила п. 7 и 8 ст. 54 ЗК РФ обращены к исполнительным органам государственной власти и органам местного самоуправления и их обязанности обеспечить государственную регистрацию прекращения права на земельный участок или сообщить о принятом ими решении о прекращении соответствующего права в налоговый и кадастровый органы.

Пункт 9 ст. 54 ЗК РФ предусматривает обжалование в судебном порядке решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка ввиду ненадлежащего использования земельного участка. Землепользователь или землевладелец в данном случае может использовать такой способ защиты нарушенного права, как обращение в суд с заявлением о признании недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, повлекших за собой нарушение права на земельный участок. Причем важно учитывать, что в этом случае граждане и юридические лица обжалуют в суде акт индивидуального характера, т.е. ненормативный правовой акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц (см., например, постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 05.03.2011 № 04АП-5428/2010). Граждане обращаются в суд в порядке, который предусмотрен гл. 25 ГПК РФ, а юридические лица — в соответствии с гл. 24 АПК РФ. В соответствии со ст. 249 ГПК РФ обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили

оспариваемые действия (бездействие). Такое же, по сути, правило установлено в ч. 5 ст. 200 АПК РФ.

Статья 55. Условия и порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд

1. Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется по основаниям, установленным статьей 49 настоящего Кодекса.

2. Принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда.

3. Порядок выкупа земельного участка для государственных или муниципальных нужд у его собственника; порядок определения выкупной цены земельного участка, выкупаемого для государственных или муниципальных нужд; порядок прекращения прав владения и пользования земельным участком при его изъятии для государственных или муниципальных нужд, права собственника земельного участка, подлежащего выкупу для государственных или муниципальных нужд, устанавливаются гражданским законодательством.

Пункт 1 комментируемой статьи отсылает к ст. 49 ЗК РФ, в которой перечислены основания для изъятия земельных участков. Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств РФ (пп. 1 п. 1 ст. 49 ЗК РФ); размещением объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов (пп. 2 п. 1 ст. 49 ЗК РФ); иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях, а применительно к изъятию, в том числе путем выкупа, земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов РФ или муниципальной собственности, в случаях, установленных законами субъектов РФ (пп. 3 п. 1 ст. 49 ЗК РФ).

Под «иными обстоятельствами» в последнем случае необходимо понимать деятельность в границах застроенной территории. Утверждение документации по планировке застроенной территории связано также с изъятием земельных участков для муниципальных нужд в рамках института развития застроенных территорий. Анализ право-

применительной практики, в частности, принятые решения органов местного самоуправления, а также актов, приятых на уровне отдельных городских округов, позволяет сделать вывод о том, что решение о развитии застроенной территории является основанием для изъятия земельного участка для муниципальных нужд. На настоящий момент решение об изъятии земельного участка можно применить практически к любому застроенному земельному участку, а впоследствии лишить прав на земельный участок лицо, которому данное право было предоставлено на основании ст. 46.2 ГрК РФ. Процедура подготовки и принятия решения об изъятии земельного участка почти не регламентирована действующим федеральным законодательством и дает простор для принятия различных самостоятельных нормативных документов органами муниципальной власти.

Ряд соответствующих норм содержится в ст. 31 и 32 ЗК РФ, посвященных порядку предоставления земель для строительства. В частности, п. 4 ст. 31 ЗК РФ обязывает органы местного самоуправления информировать лиц, у которых земельные участки могут быть изъяты в связи с их намечаемым предоставлением для строительства, о возможном изъятии.

Представляется также, что указанную проблему рождает неопределенность понятия «муниципальные нужды», поскольку оно не зафиксировано в российской правовой системе, и законодатель вкладывал разные значения в данную категорию в ЗК РФ, ГрК РФ, Федеральный закон № 131-ФЗ: в смысле толкования положений данных законодательных актов невозможно сделать вывод о том, что законодатель вложил в понятие «муниципальные нужды» потребности конкретного муниципалитета, а не интерес застройщика, выигравшего аукцион на развитие застроенной территории, преследовавшего цели максимального извлечения прибыли как любая коммерческая организация. Не оставим без внимания также тот факт, что в соответствии с действующим законодательством у такого застройщика будет пониженная арендная ставка за земельный участок и прочие преференции, что в большинстве случаев не соотносится с нуждами муниципалитета[1].

Согласно письму Росстроя «О разъяснении полномочий органов местного самоуправления при принятии решений о развитии

[1] См.: *Зарипова А.Г.* Указ. соч.

застроенных территорий» органы местного самоуправления наделены полномочиями по принятию решений о развитии застроенных территорий, предусмотренных ГрК РФ, вне зависимости о того, имеются ли указанные полномочия в уставе органа местного самоуправления.

Пункт 2 комментируемой статьи предусматривает, что принудительному отчуждению земельного участка должно предшествовать предварительное и равноценное возмещение стоимости земельного участка на основании решения суда. Решение этого вопроса вместе с другими вопросами, которые возникают при реализации положений об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, регулируется ст. 279–282 ГК РФ, а также ст. 57, 62, 63 ЗК РФ. При применении п. 2 ст. 55 ЗК РФ необходимо иметь в виду, что суды разрешают вопрос о стоимости земельного участка в рамках требований уполномоченного органа публичного образования при обращении в суд с исковым заявлением об изъятии путем выкупа.

Пункт 3 комментируемой статьи, как и предшествующий ему п. 2, отсылает правообладателей к ст. 279–282 ГК РФ, ст. 57, 62, 63 ЗК РФ. В соответствии с п. 1 ст. 279 ГК РФ земельный участок может быть изъят у собственника для государственных или муниципальных нужд путем выкупа. В зависимости от того, для чьих нужд изымается земля, выкуп осуществляется Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием.

Согласно п. 2 ст. 279 ГК РФ решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд принимается федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта РФ или органами местного самоуправления.

В соответствии с п. 1 ст. 281 ГК РФ плата за земельный участок, изымаемый для государственных или муниципальных нужд (выкупная цена), сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником участка. Соглашение включает обязательство Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования уплатить выкупную цену за изымаемый участок.

В силу п. 2 ст. 281 ГК РФ при определении выкупной цены в нее включаются рыночная стоимость земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая

убытки, которые он несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду.

Согласно пп. 1 п. 1 ст. 57 ЗК РФ возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, подлежат убытки, причиненные изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

В силу п. 5 ст. 57 ЗК РФ порядок возмещения убытков собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков или ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, устанавливается Правительством РФ.

Постановлением Правительства РФ от 07.05.2003 № 262 утверждены Правила возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц. Согласно п. 5 правил размер убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков изъятием для государственных или муниципальных нужд или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, определяется по соглашению сторон и рассчитывается в соответствии с методическими рекомендациями, утверждаемыми Росземкадастром по согласованию с Минэкономразвития России и Минимущества России. Споры, связанные с определением размера убытков, рассматриваются в судебном порядке.

Пунктом 6 названных правил установлено, что определение размера убытков, причиненных землепользователям и землевладельцам изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд, осуществляется в соответствии с гражданским законодательством.

В практике имеют место случаи, когда сами собственники земельных участков обращаются в суд с иском о выкупе земельного участка, в том числе подачей встречного иска в процессе рассмотрения заявления публичного образования. Это вызвано несогласием с оценкой рыночной стоимости земельного участка, которая в подобных случаях должна включать убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка.

Так, например, Агентство по имуществу Калининградской области обратилось в суд с иском к ЗАО «Верхне-Прегольский порт» об изъятии путем выкупа для государственных нужд Калининградской области земельного участка площадью 65 300 кв. м, кадастровый номер 39:05:040611:0022, по цене 512 800 руб., прекращении права собственности ответчика на указанный земельный участок.

Обществом подан встречный иск об обязании Агентства по имуществу Калининградской области, Агентства главного распорядителя средств бюджета Калининградской области, Управления Росреестра выкупить (как следствие изъятия для государственных нужд) принадлежащий обществу на праве собственности земельный участок в течение 10 дней с момента вступления в силу судебного акта в размере 77 750 404 руб. 42 коп. и установлении, что право собственности Общества на земельный участок может быть прекращено только после поступления денежных средств, составляющих выкупную цену, на расчетный счет общества. Требования агентства удовлетворены, земельный участок изъят у общества путем выкупа для государственных нужд по цене 512 800 руб. с прекращением права собственности общества на земельный участок после поступления 512 800 руб. на расчетный счет общества, в удовлетворении встречного иска отказано. Апелляционная инстанция решение нижестоящего суда отменила, поскольку истец не реализовал в полном объеме право на заявление ходатайства о проведении экспертизы для определения выкупной цены земельного участка, а представленный агентством отчет об оценке (с учетом истечения шестимесячного срока действия отчета) не является доказательством обоснованности требуемой агентством цены выкупа, оснований для удовлетворения иска агентства у суда первой инстанции не имелось.

См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.04.2012 № А21-3217/2011.

Разновидностью иска о выкупе, который предъявляет публичному образованию собственник земельного участка, является требование о понуждении ответчика заключить соглашение о выкупе земельного участка на условиях истца.

Общество обратилось с иском к г. Санкт-Петербургу о рассмотрении разногласий, возникших при заключении соглашения о выкупе принадлежащего обществу земельного участка, приняв условия соглашения в редакции истца (в форме понуждения ответчика заключить соглашение о выкупе земельного участка на условиях истца). В уточненном исковом заявлении истец просил рассмотреть разногласия по соглашению о выкупе земельного участка, возникшие при его заключении, установить выкупную цену в размере 19 624 365 руб., в том числе: 8 200 000 руб. — рыночная стоимость земельного участка и 11 424 365 руб. — размер убытков, включая упущенную выгоду. Решением от 21.09.2012 в иске отказано. Апелляционная инстанция подчеркнула в своем определении, что суд первой инстанции сделал правильные выводы о том, что у собственника земельного участка, подлежащего изъятию для государственных или муниципальных нужд, отсутствует право требовать выкупить у него земельный участок (в отличие от государственных органов, принявших решение об изъятии земельного участка); собственник земельного участка имеет право на компенсацию убытков, причиненных изъятием земельного участка; общество избрало ненадлежащий способ защиты права, что является основанием для отказа в иске.

См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.12.2012 № А56-32270/2012.

При применении п. 2 и 3 ст. 55 ЗК РФ в части порядка определения выкупной цены земельного участка, выкупаемого для государственных или муниципальных нужд, необходимо также иметь в виду, что публичное образование заказывает, во-первых, отчет об оценке рыночной стоимости земельного участка и расчет убытков, включая упущенную выгоду. Во-вторых, этот отчет должен пройти экспертизу, если ответчик возражает против определенной независимым оценщиком рыночной стоимости. Однако уже публичное образование может не согласиться с таким отчетом и потребовать повторной экспертизы. Частью 2 ст. 87 АПК РФ установлено, что в случае возникновения сомнений в обоснованности заключения эксперта или наличия противоречий в выводах эксперта или комиссии экспертов по тем же вопросам может быть назначена повторная экспертиза, проведение которой поручается другому эксперту или другой комиссии экспертов. Однако суд может отказать в удовлетворении ходатайства.

Так, Тринадцатый арбитражный апелляционный суд в своем определении от 09.02.2012 № А21-555/2011 указал, что «из отчета № 01-ЗУ/06-11 усматривается, что в нем содержатся полные, ясные формулировки и однозначные выводы по поставленным вопросам, противоречия отсутствуют».

В некоторых случаях в процессе установления выкупной цены перед независимым оценщиком встают неразрешимые препятствия.

Так, в одном деле определением суда от 23.08.2010 по ходатайству Агентства по имуществу Калининградской области назначена судебная экспертиза для определения выкупной цены земельного участка, проведение которой поручено ООО «Специализированная фирма „Оценка“». Письмом от 02.09.2011 № 25 ООО «Специализированная фирма „Оценка“» уведомило суд о невозможности установления выкупной цены участка, что предполагает проведение финансово-экономической экспертизы (аудит) бухгалтерских и хозяйственных документов ответчика и не находится в компетенции оценщика, выразившего ранее письмом от 08.08.2011 согласие на проведение экспертизы рыночной стоимости земельного участка, что является лишь частью работы по определению выкупной цены земельного участка.

См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.04.2012 № А21-3217/2011.

В некоторых случаях стороны договариваются между собой, подписав мировое соглашение об определении порядка совершения действий, направленных на изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Так, например, определением Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 19.08.2011 № А56-22643/2011 по иску общества к комитету об обязании снести самовольные постройки, возведенные на принадлежащем истцу земельном участке, утверждено заключенное сторонами мировое соглашение, которым определен порядок совершения действий, направленных на изъятие земельного участка для госу-

дарственных нужд г. Санкт-Петербурга, состоящий из четырех этапов.

Согласно п. 3 указанного мирового соглашения на стадии третьего этапа общество (истец) в 45-дневный срок после вступления в силу постановления Правительства г. Санкт-Петербурга об изъятии земельного участка для государственных нужд г. Санкт-Петербурга обеспечивает в установленном порядке определение рыночной стоимости подлежащего изъятию земельного участка, расчет убытков (включая убытки, которые истец несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду), причиненных истцу изъятием земельного участка, обеспечивает получение экспертного заключения в Санкт-Петербургском государственном унитарном предприятии «Городское управление инвентаризации и оценки недвижимости» на отчет об оценке рыночной стоимости земельного участка и расчета убытков, включая упущенную выгоду, в связи с изъятием земельного участка для государственных нужд г. Санкт-Петербурга и передает комитету (ответчику) по два экземпляра указанного отчета и экспертного заключения на отчет. До проведения оценочных работ истец согласовывает у ответчика техническое задание на оценку рыночной стоимости земельного участка. Расходы по договору на проведение оценочных работ являются расходами, связанными с изъятием для государственных нужд г. Санкт-Петербурга земельного участка.

В случае согласования сторонами альтернативного земельного участка истец в 45-дневный срок после его формирования обеспечивает в установленном порядке определение рыночной стоимости альтернативного земельного участка, обеспечивает получение экспертного заключения в Санкт-Петербургском государственном унитарном предприятии «Городское управление инвентаризации и оценки недвижимости» на отчет об оценке рыночной стоимости альтернативного земельного участка и передает ответчику по два экземпляра указанного отчета и экспертного заключения на отчет. До проведения оценочных работ истец согласовывает у ответчика техническое задание на оценку рыночной стоимости альтернативного земельного участка. Расходы по договору на проведение оценочных работ являются расходами, связанными с изъятием для государственных нужд г. Санкт-Петербурга земельного участка.

См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.12.2012 № А56-32270/2012.

В практике применения п. 2 и 3 ст. 55 ЗК РФ (в системном единстве со ст. 279 ГК РФ) время от времени возникает ситуация, когда публичное образование принимает решение об изъятии участка в целом, а фактически пытается изъять только его часть. В связи с этим судам приходится разрешать вопрос о законности такой процедуры.

В одном деле Комитет по развитию транспортной инфраструктуры г. Санкт-Петербурга обратился в суд с иском к ООО «ТЕРРА», в котором просит разделить земельный участок с кадастровым номером 78:42:18503Б:1, расположенный по адресу: г. Санкт-Петербург, г. Пушкин, 22-й км Киевского шоссе, участок 2, общей площадью 695 224 кв. м, образовав земельный участок площадью 275 кв. м (0,04% от общей площади) в соответствии со схемой раздела, в целях его дальнейшего изъятия для государственных нужд г. Санкт-Петербурга в связи со строительством автодороги М-20 (Пулковское — Киевское шоссе) на участке от дороги на г. Пушкин до пос. Дони в административных границах г. Санкт-Петербурга, а также обязать общество не чинить препятствий при проведении землеустроительных работ, связанных с образованием земельного участка, подлежащего изъятию для государственных нужд г. Санкт-Петербурга. Иск мотивирован тем, что обществу направлена схема раздела земельного участка с целью формирования земельного участка, подлежащего изъятию для государственных нужд г. Санкт-Петербурга, которую общество отказалось согласовать, в связи с чем и произошло обращение в суд. Из материалов дела видно, что не был подготовлен и отчет о рыночной стоимости земельного участка. По этой причине апелляционная инстанция пришла к выводу о том, что решение об изъятии спорного земельного участка уполномоченным органом до настоящего времени не принято, соглашение с собственником не достигнуто; исковые требования об образовании земельных участков путем раздела принадлежащего ответчику земельного участка при отсутствии решения об изъятии, обеспечивающего защиту законных интересов собственника земельного участка, соглашения о выкупной цене и других условиях выкупа, удовлетворению не подлежат.

См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.10.2012 № А56-28625/2012.

В другом деле Агентство по имуществу Калининградской области обратилось в суд с иском к ООО «Агроинвест-1» об изъятии путем выкупа для государственных нужд Калининградской области земельного участка площадью 1032 кв. м по цене 14 тыс. руб., а также о прекращении права собственности ООО «Агроинвест-1» на указанный земельный участок. Постановлением Правительства Калининградской области от 28.12.2007 № 894 для государственных нужд Калининградской области для строительства автомобильной дороги «Калининград — Зеленоградск» с подъездом к аэропорту Храброво — первой очереди строительства кольцевого маршрута предписано изъять у ООО «Агроинвест-1» путем выкупа земельный участок с кадастровым номером 39:03:04-00-34:0027 площадью 8,4 га (п. 3 перечня земельных участков приложения к постановлению).

Письмом от 14.02.2008 агентство уведомило общество об изъятии путем выкупа указанного земельного участка площадью 8,4 га с кадастровым номером 39:03:04-00-34:0027, указав, что для строительства автодороги необходима часть принадлежавшего обществу упомянутого земельного участка, которая составляет 0,0456 га, в связи с чем просило общество сообщить о согласии на раздел земельного участка, формирование и постановку на кадастровый учет необходимого для строительства дороги нового образованного после раздела земельного участка площадью 0,0456 га.

Согласно отчету независимого оценщика по состоянию на 25 января 2011 г., итоговая величина рыночной стоимости земельного участка площадью 1032 кв. м составляет 14 тыс. руб.

Постановлением Правительства Калининградской области от 09.08.2010 № 634 внесены изменения в постановление от 28.12.2007 № 894, согласно которым в приложении к постановлению в перечне подлежащих изъятию земельных участков под п. 3 указан земельный участок площадью 0,1032 га, который истец и просил изъять.

Как установлено судами, собственника земельного участка с кадастровым номером 39:03:04-00-34:194 площадью 0,1032 га для государственных нужд не уведомили, условия выкупа этого участка, в частности выкупная цена, с собственником не согласованы. В связи с этим судами сделаны правильные выводы о нарушении агентством порядка изъятия земельного участка и об отсутствии правовых оснований для принудительного отчуждения земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Суды обоснованно отвергли довод агентства о том, что надлежащим уведомлением об изъятии земельного участка является направленное обществу письмо от 14.02.2008. В этом письме агентство уведомляет общество о предстоящем изъятии части земельного участка меньшей площадью, чем указанно в исковом заявлении, а именно 0,0456 га. Ссылка подателя жалобы на то, что общество на основании устных договоренностей знало о предстоящем изъятии земельного участка большей площади, не имеет правового значения, поскольку не устраняет обязанность уведомления собственника об изъятии земельного участка в установленном законом порядке и в определенный срок.

См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 22.03.2012 № А21-773/2011.

Статья 56. Ограничение прав на землю

1. Права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным настоящим Кодексом, федеральными законами.

2. Могут устанавливаться следующие ограничения прав на землю:

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

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

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

4) иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных настоящим Кодексом, федеральными законами.

3. Ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления, решением суда или в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом для охранных зон. *(в ред. Федерального закона от 21.07.2011 № 257-ФЗ)*

4. Ограничения прав на землю устанавливаются бессрочно или на определенный срок.

5. Ограничения прав на землю сохраняются при переходе права собственности на земельный участок к другому лицу.

6. Ограничение прав на землю подлежит государственной регистрации в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами. *(п. 6 в ред. Федерального закона от 21.07.2011 № 257-ФЗ)*

7. Ограничение прав на землю может быть обжаловано лицом, чьи права ограничены, в судебном порядке.

Правила комментируемой статьи являются частью обширной совокупности норм (межотраслевого института) ограничения прав на землю, которые рассредоточены в ЗК РФ, в различных федеральных законах, постановлениях Правительства РФ, СанПиНах, СНиПах, ГОСТах, положениях, инструкциях, общее количество которых по состоянию на 2014 год составляет не менее 40. Статья 56 ЗК РФ взаимосвязана с положениями ст. 36 и 55 Конституции РФ, ст. 1, п. 3.1 ст. 22, п. 4.1 ст. 23, пп. 2 и 3 п. 1 ст. 40, ст. 49, ст. 56.1 ЗК РФ, ст. 65 ВК РФ, п. 8 ст. 28 Федерального закона № 178-ФЗ, с Положением о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, утвержденным постановлением Правительства РФ от 22.07.2008 № 561, с Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Законом об охране окружающей среды, с положениями Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов». К указанной совокупности норм ограничения прав на землю следует отнести и нормативные документы советского законодательства. Среди них, например, Инструкция по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР, утвержденная приказом Минкультуры СССР от 24.01.1986 № 33.

Исходной точкой в вопросе установления ограничения прав на землю являются положения Конституции РФ. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц, а условия и порядок пользования землей определяются на

основе федерального закона. Таким образом, допустив возможность установления оснований резервирования земельного участка законом субъекта РФ, федеральный законодатель допустил нарушение ч. 2 ст. 36 Конституции РФ. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

В соответствии с п. 1 комментируемой статьи права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным ЗК РФ, федеральными законами. По смыслу положений пп. 1 и 2 п. 2 ст. 56 ЗК РФ ограничение прав на землю направлено в первую очередь на особенности владения и пользования земельными участками, а из этих двух правомочий, если уместно говорить в данном случае о количественной стороне, законодатель чаще делает акцент на втором правомочии. Ограничение прав на землю не следует смешивать с ограничением оборотоспособности. Прежде всего оборотоспособность земельных участков представляет собой возможность определять юридическую судьбу земельного участка его собственником в пределах, установленных законом, т.е. распоряжаться им (см. разд. I Обзора практики рассмотрения судами Челябинской области дел, связанных с применением законодательства о земле за 2010–2011 гг.). Ограничения оборота с цивилистической точки зрения представлено, по меньшей мере, тремя группами. Во-первых, запретом на совершение определенных юридических действий в отношении вещи. Во-вторых, ограничениями на совершение определенных действий с вещью. В-третьих, принадлежностью определенной вещи только указанным в законе субъектам правоотношений.

Анализ содержания СанПиНов, СНиПов, ГОСТов, положений, инструкций позволяет утверждать, что ограничение пользования чаще выражается в запрете размещения определенных объектов и запрете осуществления определенных видов деятельности, или же осуществление отдельных видов деятельности только с письменного разрешения федеральных органов, организаций — собственников линейных и точечных (газорегуляторные пункты, выходы трубопроводов на поверхность и др.) объектов.

Содержание особых условий использования земельных участков и режима хозяйственной деятельности может устанавливаться также законодательством субъектов РФ.

☑ Так, например, в соответствии с Примерным перечнем видов обременений земельных участков и ограничений их использования в городе Москве (приложение № 1 к постановлению Правительства Москвы от 28.08.2007 № 753-ПП «Об обременениях земельных участков и ограничениях их использования в городе Москве»):

- такое ограничение, как «ограничивается ведение хозяйственной деятельности и запрещается строительство, реконструкция, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение, восстановление историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия с оформлением в установленном порядке охранного обязательства на объекты культурного наследия», устанавливается для земельных участков и территорий охранных зон, в границах которых расположены объекты культурного наследия (п. 5);
- ограничение «запрещается проведение земляных работ без получения соответствующего разрешения» устанавливается для земельных участков или их частей в границах:
  - ➢ технических (охранных) зон подземных сооружений, в том числе строящихся и проектируемых линий метрополитена, строящихся и проектируемых подземных инженерных сооружений и коммуникаций;
  - ➢ технических (охранных) зон надземных сооружений, расположенных вне границ земельных участков наземных частей подземных сооружений (п. 6).

Пункт 2 комментируемой статьи перечисляет группы ограничений прав на землю. Ограничения, которые приводятся в пп. 1 и 2 п. 2 ст. 56 ЗК РФ, касающиеся использования земельных участков, хозяйственной деятельности и особых условий охраны окружающей среды (природопользования), реализуются путем установления зон с особым режимом использования территорий.

Необходимо различать ограничения хозяйственной деятельности, установленные на территории режимного объекта, и ограничения хозяйственной деятельности, установленные по причине наличия режимообразующего объекта. Режимный объект — объект, на территории которого установлен особый режим землепользования (природопользования). К режимным объектам относятся: особо охраняемые природные территории, объекты исторического и культурного наследия, особо ценные земли сельскохозяйственного назначения, земли, подлежащие консервации, резервные территории. Режимообразующий объект — объект, вокруг (вдоль) которого установлен особый режим землепользования (природопользования). К режимообразующим объектам относятся: промышленные предприятия и объекты, коммунально-складские объекты (склады, свалки, скотомогильники, поля ассенизации и т.д.), транспортные коммуникации и сооружения (железно- и автодороги, аэродромы и т.д.), линии связи и радиотехнические объекты, водопроводные сети и сооружения, электрические сети и сооружения, магистральные трубопроводы, распределительные газовые сети и сооружения на них, населенные пункты[1]. К числу режимообразующих объектов следует отнести также специализированные научно-исследовательские институты, например, защиты животных, вокруг которых устанавливается специальная охранная зона.

Пункт 3 комментируемой статьи предусматривает установление ограничения прав на землю на основании актов исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления, решением суда. Установление ограничения прав на основании указанных актов или решения суда должно сопровождаться определением местоположения границ (в непрофессиональной среде, а также в значительной части решений судов — установлением границ), причем не всегда на местности. Говоря иначе, ограничение прав без определения границ действия таких ограничений юридически существовать не может, или, по крайней мере, не должно существовать. В соответствии с п. 9 ч. 2 ст. 7 Федерального закона № 221-ФЗ сведения об ограничениях (обременениях) вещных прав на объект недвижимости, в том числе описание части объекта недвижимости, если такие ограничения (обременения) распространяются на часть объекта недвижимости, в объеме сведений, определенных порядком ведения государственного кадастра недвижимости. В судебных спорах, в основном с органами местного самоуправления, вопрос о границах действия ограничения является ключевым. За внесением в государственный кадастр недвижимости сведений

[1] См.: *Пименов В.В., Иванов Н.И., Свирежев К.А., Сивцов И.А.* Землеустроительное проектирование. Установление и размещение зон особого режима использования территорий. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 8–9.

о границах действия ограничения следует «в связке» и государственная регистрация в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами. Согласно п. 6 ст. 56 ЗК РФ ограничение прав на землю подлежит государственной регистрации в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами.

Ограничения (обременения) — наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий, запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества (сервитута, ипотеки, доверительного управления, аренды, концессионного соглашения, ареста имущества и др.) (ст. 1 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество).

Пункт 4 комментируемой статьи предусматривает, что ограничения прав на землю устанавливаются бессрочно или на определенный срок. Бессрочно ограничения устанавливаются и в границах режимных объектов, и в границах режимообразующих объектов и действуют до тех пор, пока не перестанет существовать либо сам объект (например, линейный объект), или пока не изменится правовой статус всего объекта или его части (например, прекращения существования охранной зоны или изменение ее границ).

Предусмотренное п. 5 комментируемой статьи сохранение ограничения прав на землю при переходе права собственности на земельный участок к другому лицу подчеркивает, во-первых, публично-правовую природу такого ограничения и, во-вторых, его деперсонализацию, независимость от статуса лица — правообладателя земельного участка.

Пункт 7 комментируемой статьи устанавливает обжалование в судебном порядке ограничения прав на землю лицом, чьи права ограничены. Собственник земельного участка, землепользователь или землевладелец в данном случае может использовать, во-первых, такой способ защиты нарушенного права, как обращение в суд с заявлением о признании недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, повлекших за собой введение ограничения прав на землю, если оно введено после возникновения прав на землю. Во-вторых, эта же задача может решаться лицом, чьи права ограничены, путем обжалования отказа акта компетентного органа изменить вид разрешенного использования земельного участка, предоставить разрешение на строительство или даже обеспечить выбор земельного участка в соответствии со ст. 31 ЗК РФ. Граждане обращаются в суд в порядке, который предусмотрен гл. 25 ГПК РФ, а юридические лица — в соответствии с гл. 24 АПК РФ. Согласно ст. 249 ГПК РФ обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие). Такое же, по сути, правило установлено в ч. 5 ст. 200 АПК РФ.

Статья 56.1. Ограничения прав на землю в связи с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд

(введена Федеральным законом от 10.05.2007 № 69-ФЗ)

1. Предусмотренные подпунктами 2 и 3 пункта 1 статьи 40 настоящего Кодекса права собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков на использование земельных участков могут быть ограничены в связи с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд.

2. Ограничения права собственности и иных вещных прав на земельные участки в связи с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд устанавливаются настоящим Кодексом, другими федеральными законами.

Комментируемая статья, состоящая из двух пунктов, устанавливает частный случай в вопросе об ограничении прав на землю — в связи с резервированием. Резервирование земель — достаточно крупная совокупность норм, равным образом входящая в сферу как земельного, так и публичного права. Статья 56.1 ЗК РФ органично и неразрывно связана с положениями «главной» статьи ЗК РФ — ст. 70.1, в которой сформулированы основные материальные нормы института «резервирование земель для государственных и муниципальных нужд», а также с положениями ст. 1, п. 3.1 ст. 22, п. 4.1 ст. 23, пп. 2 и 3

п. 1 ст. 40, ст. 49, 56 ЗК РФ. Кроме этого, правила о резервировании земель установлены п. 8 ст. 28 Федерального закона № 178-ФЗ. Наконец, постановлением Правительства РФ от 22.07.2008 № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных и муниципальных нужд» утверждено Положение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд.

Комментируемая статья представляет собой реализацию такого принципа земельного права, как учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, и приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, а также некоторые другие (ст. 1 ЗК РФ).

Не вдаваясь в подробный разбор института резервирования (*см. комментарий к ст. 70.1 ЗК РФ*), укажем только, что целью резервирования можно считать выполнение государственных функций по планированию, использованию и изъятию земель с наименьшими затратами для бюджета и, что более существенно, нахождение баланса интересов между обладателями прав на землю и публичным собственником. Иными словами, баланса интересов общности и отдельного индивида[1].

Пункт 1 комментируемой статьи отсылает к перечню прав, указанных в пп. 2 и 3 п. 1 ст. 40 ЗК РФ, которые ограничиваются в связи с принятием решения о резервировании земель:

- возведение жилья, производственных, культурно-бытовых и иных зданий, строений, сооружений в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;
- проведение в соответствии с разрешенным использованием оросительных, осушительных, культуртехнических и других мелиоративных работ, строительство прудов и иных водных объектов в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями.

[1] См.: *Ревякин А.П.* Публичные интересы и основания резервирования земельных участков для государственных и муниципальных нужд // СПС «КонсультантПлюс».

Как видно из содержания видов деятельности, в первом случае (возведение жилья и т.д.) речь идет о земельных участках в границах населенных пунктов, во втором — преимущественно о землях сельскохозяйственного назначения.

Состав (содержание) «ограничения прав» приведен в ст. 56 ЗК РФ. «Ограничения прав» затрагивают использование и хозяйственную деятельность, охрану окружающей среды. Подпункт 3 п. 2 ст. 56 ЗК РФ устанавливает такое ограничение, как «условия начала и завершения застройки или освоения» земельного участка. В соответствии со ст. 1 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество ограничения (обременения) — наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий, запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества (сервитута, ипотеки, доверительного управления, аренды, концессионного соглашения, ареста имущества и др.).

Комментируемая статья не устанавливает сроки, в течение которых действуют ограничения прав на землю. Однако если учесть положения п. 3 ст. 70.1 ЗК РФ, то в отношении земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд, это срок не более чем семь лет, а в границах особой экономической зоны — не более чем два года.

Действие ограничений прав, установленных решением о резервировании земель, прекращается в связи со следующими обстоятельствами:

- истечение указанного в решении срока резервирования земель;
- предоставление в установленном порядке зарезервированного земельного участка, не обремененного правами третьих лиц, для целей, установленных решением о резервировании земель;
- отмена решения о резервировании земель органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшим решение о резервировании земель;
- изъятие в установленном порядке, в том числе путем выкупа, зарезервированного земельного участка для государственных или муниципальных нужд;
- решение суда, вступившее в законную силу.

В случае прекращения действия ограничений прав, установленных решением о резервировании земель, орган государственной власти или орган местного самоуправления, принявшие такое решение, обязаны в течение 30 дней с даты наступления перечисленных обстоятельств обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий ведение государственного кадастра недвижимости, с заявлением об исключении из государственного кадастра недвижимости сведений о зарезервированных землях, а также в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, с заявлением о государственной регистрации прекращения ограничений прав, вызванных резервированием земель.

Глава VIII

Возмещение убытков при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд

(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)

Статья 57. Возмещение убытков при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, ухудшении качества земель, временном занятии земельных участков, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков

1. Возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, подлежат убытки, причиненные:

1) изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

2) ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц;

3) временным занятием земельных участков;

4) ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков;

5) изменением целевого назначения земельного участка на основании ходатайства органа государственной власти или органа местного самоуправления о переводе земельного участка из состава земель одной категории в другую без согласования с правообладателем земельного участка. *(пп. 5 введен Федеральным законом от 21.12.2004 № 172-ФЗ)*

2. Убытки возмещаются:

1) землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков в случаях, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи;

2) собственникам земельных участков в случаях, предусмотренных подпунктами 2, 3 и 4 пункта 1 настоящей статьи.

3. Возмещение убытков осуществляется за счет соответствующих бюджетов или лицами, в пользу которых изымаются земельные участки или ограничиваются права на них, а также лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления охранных, санитарно-защитных зон и влечет за собой ограничение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков или ухудшение качества земель.

4. При расчетах размеров возмещения убытки собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков определяются с учетом стоимости их имущества на день, предшествующий принятию решения об изъятии земельных участков, о временном занятии земельных участков или об ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

5. Порядок возмещения убытков собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков или ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Комментируемая статья посвящена вопросам возмещения убытков правообладателям земельных участков при ущемлении их имущественных прав. При этом в данном случае речь идет об ущемлении имущественных прав в результате правомерных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления или иных лиц. Поэтому возмещение убытков в данном случае не может рассматриваться как мера юридической ответственности. Возмещению убытков в результате совершения правонарушения посвящены нормы ст. 62 и 76 ЗК РФ (*см. комментарий к ст. 62 и 76 ЗК РФ*).

В рассматриваемой статье названы пять обстоятельств, которые могут стать причиной возмещения убытков правообладателям земельных участков:

- изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд;
- ухудшение качества земель в результате деятельности других лиц;
- временное занятие земельных участков;
- ограничение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков;
- изменение целевого назначения земельного участка на основании ходатайства органа государственной власти или органа местного самоуправления о переводе земельного участка из состава земель одной категории в другую без согласования с правообладателем земельного участка.

В проекте федерального закона № 50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона „О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую“» предлагается исключить из указанного перечня обстоятельство, связанное с изменением целевого назначения земельного участка без согласования с его правообладателем, а ограничение имущественных прав, указанное в пп. 4 п. 1 ст. 57 ЗК РФ, конкретизировать целью резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Следует обратить внимание на то, что комментируемая глава называется «Возмещение убытков при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд», тогда как перечень юридических фактов, из которых вытекает обязанность возмещения убытков, гораздо шире, что свидетельствует о несовершенстве законодательной техники.

Перечисленные выше обстоятельства, как мы указывали ранее, ущемляют имущественные права правообладателей земельных участков, что может выражаться как в принудительном прекращении прав на землю, так и в ограничении этих прав (*см. комментарий к гл. VII ЗК РФ*). Непреложным условием такого ущемления является обязанность тех лиц, в интересах которых осуществляются вышеперечисленные действия, в полном объеме возместить убытки «пострадавшим» правообладателям, включая упущенную выгоду.

Право требования полного возмещения причиненных убытков лицу, право которого нарушено, зафиксировано также в п. 1 ст. 15 ГК РФ.

В названной норме гражданского законодательства раскрывается понятие **убытков**, под которыми понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Применительно к рассматриваемым отношениям проиллюстрируем возмещение реального ущерба и упущенной выгоды на примере с ухудшением плодородия земель сельскохозяйственного назначения в результате деятельности расположенного поблизости предприятия. В данном случае в качестве реального ущерба компенсации будут подлежать затраты на приведение качества земельного участка в первоначальное состояние, а упущенная выгода будет компенсироваться в виде недополученного дохода, выраженного в уменьшении объемов произведенной продукции в силу ухудшения плодородия земли на период до полного восстановления нарушенных свойств земельного участка.

Пунктом 2 комментируемой статьи определен круг субъектов земельных отношений, которые вправе требовать возмещения убытков при наступлении обстоятельств, предусмотренных п. 1 ст. 57 ЗК РФ. Перечень таких субъектов условно можно разделить на две группы: собственники земельных участков и вторичные пользователи земельных участков, к последним из которых относятся землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков.

По правилам комментируемой статьи вторичные пользователи земельных участков могут получать возмещение убытков, включая упущенную выгоду, при возникновении любых обстоятельств, предусмотренных п. 1 ст. 57 ЗК РФ. Собственникам земельных участков доступно право требования возмещения убытков только вследствие ухудшения качества земель в результате деятельности других лиц, временного занятия земельных участков и ограничения прав собственников земельных участков, в том числе, например, при установлении зон с особыми условиями использования земель.

Собственники земельных участков лишены права требовать возмещения убытков при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд в соответствии с положениями комментируемой статьи, поскольку для них нормами ст. 49 и 55 ЗК РФ предусмотрен специальный режим компенсации подобного имущественного ущерба, выражающийся в предварительном и равноценном возмещении стоимости земельного участка (*см. комментарий к ст. 49 и 55 ЗК РФ*). Убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд, включаются в плату за изымаемый земельный участок (выкупную цену), порядок определения которой регулируется ст. 281 ГК РФ.

Пунктом 3 комментируемой статьи устанавливается источник возмещения убытков в зависимости от субъекта, в интересах которого совершаются вышеперечисленные действия, которыми ущемляются имущественные права правообладателей земельных участков. Это могут быть средства соответствующего бюджета бюджетной системы РФ, если действия, направленные на принудительное отчуждение или ограничение имущественных прав правообладателей земельных участков, осуществляются в интересах соответствующего публично-территориального образования, или же средства гражданина или юридического лица, если указанные действия совершаются в их интересах.

Так, например, в случае изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд ключевым моментом с точки зрения определения источника возмещения убытков является то, в пользу какого субъекта изымается данный земельный участок: государственного учреждения, финансируемого за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ, или же коммерческой организации, получающей изъятый земельный участок. Следует заметить, что в силу п. 1 ст. 279 ГК РФ выкуп изымаемого земельного участка осуществляется исключительно за счет бюджетных средств.

Норма п. 4 комментируемой статьи регулирует порядок расчетов размеров возмещения убытков при наступлении обстоятельств, предусмотренных п. 1 ст. 57 ЗК РФ, согласно которому оценка имущества правообладателей земельных участков осуществляется с учетом стоимости их имущества на день, предшествующий принятию решения об изъятии земельных участков, о временном занятии земельных участков или об ограничении имущественных прав указанных лиц.

Данный порядок является единым для всех правообладателей земельных участков и не зависит от способа причинения убытков.

В этом отношении комментируемая норма призвана определить фиксированный размер компенсации, подлежащий уплате собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам или арендаторам земельных участков в случае ущемления их имущественных прав. Ведь, например, процесс изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд занимает длительное время, что может значительно увеличить сумму причитающей выплаты.

Таким образом, рассматриваемая императивная норма, с одной стороны, способствует недопущению правообладателям земельных участков произвольно влиять на размер компенсации и тем самым, в частности, предотвращает излишние потери бюджета, а с другой стороны, обеспечивает принцип справедливого возмещения убытков вне зависимости от вида права на земельный участок или способа причинения таких убытков.

При определении порядка возмещения убытков правообладателям земельных участков законодатель отсылает к положениям постановления Правительства РФ от 07.05.2003 № 262, которым утверждены Правила возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц.

В названных правилах перечислены документы, служащие основанием для возмещения убытков. Применительно к компенсированию имущественных потерь собственников земельных участков таковыми являются:

- соглашение о временном занятии земельного участка между собственником земельного участка и лицом, в пользу которого осуществляется временное занятие земельного участка;
- акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ограничении прав собственника земельного участка, соглашение о сервитуте;
- акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ухудшении качества земель в результате деятельности других лиц;
- решение суда.

В свою очередь, в качестве основания для возмещения ущерба вторичных пользователей земельными участками выступают следующие документы:

- акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд;
- соглашение о временном занятии земельного участка между землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка и лицом, в пользу которого осуществляется временное занятие земельного участка;
- акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ограничении прав землепользователя, землевладельца, арендатора земельного участка, соглашение о сервитуте;
- акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ухудшении качества земель в результате деятельности других лиц;
- решение суда.

По общему правилу размер убытков, причиненных правообладателям земельных участков вследствие наступления обстоятельств, сформулированных в п. 1 комментируемой статьи, определяется по соглашению сторон. В случае же недостижения договоренности между сторонами споры, связанные с определением размера убытков, рассматриваются в судебном порядке (см., например, постановления ФАС Северо-Западного округа от 31.07.2012 № А21-3217/2011, ФАС Поволжского округа от 18.05.2012 № А65-5409/2011).

Особенности определения размера убытков в зависимости от вида права на земельный участок и способа причинения убытков установлены в п. 6-9 указанных правил.

Статья 58. Утратила силу с 1 января 2008 года. — *Федеральный закон от 18.12.2006 № 232-ФЗ.*

Статья 58 комментируемого закона Федеральным законом от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» признана утратившей силу с 1 января 2008 г.

Глава IX

Защита прав на землю и рассмотрение земельных споров

Статья 59. Признание права на земельный участок

1. Признание права на земельный участок осуществляется в судебном порядке.

2. Судебное решение, установившее право на землю, является юридическим основанием, при наличии которого органы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним обязаны осуществить государственную регистрацию права на землю или сделки с землей в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Пункт 1 комментируемой статьи предусматривает признание права на земельный участок в судебном порядке при условии предоставления заинтересованным лицом доказательств, подтверждающих принадлежность земельного участка (соответствующего права на его использование). Признание права на земельный участок рассматривается законодателем в числе способов защиты прав на землю.

Признание права на земельный участок является одним из 11 способов защиты гражданских прав, предусмотренных ст. 12 ГК РФ. Применение данного способа возможно только через суд. Признание судом принадлежности права конкретному лицу исключает возникающие сомнения в наличии у него субъективного права, предотвращает возможные споры, служит основанием для разрешения уже возникших конфликтов.

Признание права в судебном порядке зависит от наличия или отсутствия спора о праве на земельный участок. При наличии спора, например в случае оспаривания права, признание права осуществляется судом при рассмотрении предъявленного об этом иска (*http://astrahan.arbitr.ru*).

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа в одном из своих постановлений разъяснил, что ст. 12 ГК РФ предусматривает такой способ защиты, как признание права. Признание права собственности как способ судебной защиты, направленный на создание стабильности и определенности в гражданских правоотношениях, представляет собой отражение в судебном акте возникшего на законных основаниях права, наличие которого не признано кем-либо из субъектов гражданского права. Поэтому иск о признании права подлежит удовлетворению только в случае установления правовых оснований для обладания истцом спорной вещью на заявленном им праве.

См.: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 20.02.2009 № А32-3995/2008-36/55.

Среди вещно-правовых способов защиты права собственности на земельные участки **иск о признании права собственности** — один из самых распространенных. Активной стороной в таких спорах выступают не только граждане и юридические лица, но и государственные органы власти, органы местного самоуправления.

Предметом иска о признании права собственности является требование подтвердить, что право собственности у истца уже существует или должно появиться на основании решения суда. Соответственно, основанием иска будет выступать либо уже существующее право собственности, либо совокупность юридических фактов, необходимых для наделения истца правом собственности[1].

С иском о признании права собственности на земельный участок, которое должно появиться на основании решения суда, обращаются в случаях:

- признания права собственности на земельный участок в порядке наследования;
- признания права на основании приобретательной давности.

Согласно п. 1 ст. 234 ГК РФ лицо — гражданин или юридическое лицо, не являющееся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее как своим собственным недвижимым имуществом в течение 15 лет либо иным имуществом в течение пяти лет, приобретает право собственности на это имущество (при-

[1] См.: *Гражданско-правовые* способы защиты права собственности на недвижимость: науч.-практич. пособ. по применению гражданского законодательства / под общ. ред. В.Н. Соловьева. С. 162.

обретательная давность). Спорный земельный участок должен быть поставлен на кадастровый учет, чтобы являться объектом земельно-правовых отношений и чтобы на него могло быть признано право собственности в порядке приобретательной давности. Земельный участок не должен находиться в государственной собственности и владение им не должно являться следствием самовольного захвата публичного земельного участка. Земельный участок не должен являться бесхозяйным земельным имуществом. Наконец, ответчик должен самоустраниться от пользования, владения и распоряжения земельным участком и не нести бремя по содержанию земельного участка.

К иску о признании права прибегают, обращаясь с требованиями о признании других видов права — постоянного (бессрочного) пользования (например, Т.И. Цеоева обратилась в суд с иском к И.М. Цеовой и администрации Хазнидонского сельского поселения Республики Северная Осетия — Алания о признании записи в похозяйственной книге № 2 о принадлежности И.М. Цеовой земельного участка, площадью 0,49 га, расположенного в Республике Северная Осетия — Алания, незаконным, о признании права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком за Т.И. Цеовой (решение Ирафского районного суда Республики Северная Осетия — Алания от 17.05.2011)).

К группе исков о признании права относится также иск о признании права пожизненного наследуемого владения. Причем основания для обращения в суд могут быть различными. Во-первых, это утрата правоустанавливающих документов и отсутствие их оригиналов или дубликатов в органах местного самоуправления.

Так, например, Т.А. Николаева обратилась в суд с иском к администрации г. Сочи и просила суд признать за ней право пожизненного наследуемого владения на земельный участок в садовом товариществе. Поводом для обращения в суд явилось то, что уведомлением от 06.07.2012 Т.А. Николаева была извещена, что государственная регистрация права на указанный земельный участок невозможна, ввиду того, что в адрес Хостинского отдела Росрегистрации поступило письмо от администрации Хостинского района г. Сочи о том, что все сведения относительно ранее выданных правоудостоверяющих документов утрачены. Истица является законным владельцем вышеуказанного участка начиная с 1993 года, а также его пользователем еще с 1980-х гг., как член товарищества. Из справки, выданной садовым товариществом «Лысая гора» в сентябре 2012 г., суд установил, что

Т.А. Николаева состоит до настоящего времени в списках членов этого товарищества и является владельцем земельного участка площадью 700 кв. м в этом садоводческом товариществе. Суд пришел к выводу, что хотя возникшие у Т.А. Николаевой права на предоставленный ей земельный участок не оспорены к настоящему времени никем в установленном законом порядке, однако ее гражданские права, в том числе право по свободное владение и распоряжение этим земельным участком, нарушены, поскольку при реализации своих прав, предусмотренных в том числе Законом о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, по государственной регистрации права собственности на этот земельный участок выявились вышеуказанные препятствия к этому, которые устранить во внесудебном порядке оказалось невозможным. Истица не имеет возможности на основании имеющегося у нее свидетельства на право пожизненного наследуемого владения произвести государственную регистрацию права собственности за ним на этот земельный участок в упрощенном порядке, предусмотренном Федеральным законом № 122-ФЗ, тем самым выявляется наличие спора о праве гражданском на вышеуказанный земельный участок.

См.: Решение Хостинского районного суда Сочи от 03.10.2012.

Во-вторых, с заявлением о признании права пожизненного наследуемого владения обращаются в суд тогда, когда необходимо вступить в наследование таким правом, однако сонаследники либо не могут (см. решение Железнодорожного районного суда Орла от 05.06.2012), либо не желают решить этот вопрос в досудебном порядке.

Так, П. обратился в суд с иском к Ж., С. о признании права пожизненного наследуемого владения на 7/10 доли земельного участка при доме, ссылаясь на то, что является собственником 7/10 доли дома на основании договора дарения матери. Истец полагал, что по завещанию за ним должно быть признано право пожизненного наследуемого владения на 7/10 доли земельного участка в соответствии с принадлежащей ему долей в праве собственности на дом. Ж. заявленные требования признала в части права истца на 1/5 доли земельного участка и предъявила встречный иск о признании за ней права пожизненного наследуемого владения на 2/5 доли земельного участка, которые были унаследованы ее матерью В., после смерти родителей последней И. и Н.

См.: Постановление Московского областного суда от 26.12.2007 № 949 N 44г-469/07.

Наконец, в-третьих, в суд с признанием права пожизненного наследуемого владения обращаются в том случае, когда совершение нотариального действия противоречит закону и это препятствует включению земельного участка в наследственную массу.

Так, Т.Ф. Орлова, А.В. Орлов, Д.В. Орлов обратились в Новоаннинский районный суд Волгоградской области с иском к администрации Новоаннинского района Волгоградской области о включении в наследственную массу земельного участка и признании права пожизненного наследуемого владения земельным участком для сельскохозяйственного производства. В соответствии с постановлением об отказе в совершении нотариального действия Т.Ф. Орловой отказано в совершении нотариального действия — выдаче свидетельства о праве на наследство по закону в связи с тем, что совершение данного нотариального действия противоречит закону из-за несоответствия площадей данного земельного участка, указанных в государственном акте на право владения землей и в решении исполнительного комитета Совета народных депутатов «О предоставлении земельного участка гражданину О.В.В. для организации крестьянского хозяйства» (275 га).

См.: Решение Новоаннинского районного суда Волгоградской области от 17.10.2012 № 2-485/2012.

Согласно правилу п. 2 комментируемой статьи судебное решение является основанием для государственной регистрации права на земельный участок.

Для целей государственной регистрации прав на недвижимое имущество под термином «решение суда» принято понимать любые судебные акты судов общей юрисдикции, арбитражных судов, разрешающие дело по существу и определяющие принадлежность недвижимого имущества.

Судебное решение должно содержать три группы сведений о правах на недвижимое имущество:

- сведения о правообладателе;
- сведения об объекте недвижимого имущества;
- сведения о праве на объект[1].

[1] См.: *Дискин Е.И.* Государственная регистрация прав на недвижимое имущество на основании судебных актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 17.

С точки зрения сведений о земельном участке в резолютивной части решения суда такие решения, которыми решается вопрос о признании права собственности на земельные участки, можно разбить на две группы:

1) решения о признании права на существовавший ранее земельный участок и принадлежавший лицу либо на неопределенном праве, либо на одном из видов права, которые предусмотрены гл. III и IV ЗК РФ;

2) решения о признании права на земельный участок, который образован (с технической точки зрения) непосредственно перед обращением в суд (выдел земельного участка в счет доли в праве на земельный участок или в связи с долей в праве на жилое или нежилое помещение).

В первом случае в целях государственной регистрации достаточно будет указания на кадастровый номер земельного участка, его площадь и местоположение (т.е. на уникальные характеристики земельного участка, которые приведены в кадастровом паспорте).

Во втором случае, поскольку речь идет об образовании земельного участка путем выдела (причем в данном случае неважно, идет ли речь о категории земель сельскохозяйственного назначения, или категории «земли населенных пунктов»), в резолютивной части решения суда должен быть приведен каталог всех характерных точек образованного земельного участка. Такой каталог необходим прежде всего для кадастрового органа, который ставит земельный участок на кадастровый учет. Однако государственный регистратор не может не учитывать сведения о значениях координат характерных точек земельного участка и, осуществляя правовую экспертизу, не может не сверить их значение как в кадастровом паспорте (со сведениями из государственного кадастра недвижимости), так и в судебном решении с той целью, чтобы отпали все сомнения в отношении земельного участка, запись о праве на который вносится в ЕГРП. Поэтому резолютивная часть решения суда должна содержать следующие элементы (на примере земельного участка, выделенного из состава земель сельскохозяйственного назначения, если число участников долевой собственности меньше пяти):

- разделить земельный участок на категории земель: земли сельскохозяйственного назначения, разрешенное использование: для сельскохозяйственного производства, общая площадь 42 148 кв. м, адрес объекта: Ивановская область, Ива-

новский район, в 20 м юго-западнее д. Рожново, кадастровый номер 37:05:010325:34;

- выделить С.М.В. в счет ее земельной доли земельный участок категории земель: земли сельскохозяйственного назначения, площадью 2540 (±441) кв. м, местоположение участка: Ивановская область, Ивановский район, в 20 м юго-западнее д. Рожново, и определить местоположение земельного участка С.М.В. площадью 2540 (±441) кв. м, выделенного в счет своей доли, в соответствии с проектом межевания кадастрового инженера А.Н. Сергиенко по следующим координатам:
  - характерная точка границы *н*5 — *X* 320640.73, *Y* 200914.57;
  - характерная точка границы 10 — *X* 320626.27, *Y* 200940.84;
  - характерная точка границы *н*7 — *X* 320553.79, *Y* 200899.40;
  - характерная точка границы *н*6 — *X* 320569.35, *Y* 200872.47;
  - характерная точка границы *н*5 — *X* 320640.73, *Y* 200914.57;
- признать право собственности С.М.В. на земельный участок категории земель: земли сельскохозяйственного назначения, площадью 2540 (±441) кв. м, местоположение участка: Ивановская область, Ивановский район, в 20 м юго-западнее д. Рожново с местоположением согласно координатам:
  - характерная точка границы *н*5 — *X* 320640.73, *Y* 200914.57;
  - характерная точка границы 10 — *X* 320626.27, *Y* 200940.84;
  - характерная точка границы *н*7 — *X* 320553.79, *Y* 200899.40;
  - характерная точка границы *н*6 — *X* 320569.35, *Y* 200872.47;
  - характерная точка границы *н*5 — *X* 320640.73, *Y* 200914.57;
- прекратить право общей долевой собственности на земельный участок категории земель: земли сельскохозяйственного назначения, разрешенное использование: для сельскохозяйственного производства, общая площадь 42148 кв. м, адрес объекта: Ивановская область, Ивановский район, в 20 м юго-западнее д. Рожново, кадастровый номер 37:05:010325:34 (см. решение Ивановского районного суда от 15.08.2013 № 2 -1188/13).

Аналогичной должна быть и структура резолютивной части решения суда в случае выдела земельного участка в границах населенного пункта. Причем во всех случаях истец заказывает предварительно межевой план по выделу земельного участка и из него же использует сведения о координатах для правильного оформления просительной части своего искового заявления, а суд, как следствие, — для резолютивной части решения.

Законом о государственной регистрации прав на недвижимое имущество предусматривается девять оснований для отказа в государственной регистрации прав на недвижимое имущество, установленных судебным актом (абз. 4, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13 и 14 п. 1 ст. 20). Однако этот же закон, вводя возможность для государственного регистратора отказать при определенных условиях в регистрации права на недвижимое имущество на основании судебного решения, формулирует основания для отказа в государственной регистрации путем отсылок к их общему перечню. На практике это порождает сложность толкования соответствующих общих положений с точки зрения их применимости к данным правоотношениям. Недостаточно ясен и вопрос о пределах правовой экспертизы документов, представляемых в Росреестр для регистрации прав на недвижимое имущество на основании судебных актов[1].

Акт государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним является ненормативным индивидуальным актом государственного органа. При этом с технической точки зрения решение о государственной регистрации принимается государственным регистратором, а не управлением Росреестра по субъекту РФ.

Применяя положения ст. 59 ЗК РФ, участникам земельных отношений следует также принимать во внимание п. 52 постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума ВАС РФ от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав». В соответствии с п. 1 ст. 2 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним — это 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 существования зарегистрированного права. Зарегистрированное право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке. Поскольку при таком оспаривании суд разрешает спор о гражданских правах на недвижимое имуще-

[1] См.: *Дискин Е.И.* Указ. соч. С. 17, 23.

ство, соответствующие требования рассматриваются в порядке искового производства.

Оспаривание зарегистрированного права на недвижимое имущество осуществляется путем предъявления исков, решения по которым являются основанием для внесения записи в ЕГРП. В частности, если в резолютивной части судебного акта решен вопрос о наличии или отсутствии права либо обременения недвижимого имущества, о возврате имущества во владение его собственника, о применении последствий недействительности сделки в виде возврата недвижимого имущества одной из сторон сделки, то такие решения являются основанием для внесения записи в ЕГРП.

В то же время решение суда о признании сделки недействительной, которым не применены последствия ее недействительности, не является основанием для внесения записи в ЕГРП.

В случаях, когда запись в ЕГРП нарушает право истца, которое не может быть защищено путем признания права или истребования имущества из чужого незаконного владения (право собственности на один и тот же объект недвижимости зарегистрировано за разными лицами, право собственности на движимое имущество зарегистрировано как на недвижимое имущество, ипотека или иное обременение прекратились), оспаривание зарегистрированного права или обременения может быть осуществлено путем предъявления иска о признании права или обременения отсутствующими.

Статья 60. Восстановление положения, существовавшего до нарушения права на земельный участок, и пресечение действий, нарушающих право на земельный участок или создающих угрозу его нарушения

1. Нарушенное право на земельный участок подлежит восстановлению в случаях:

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

2) самовольного занятия земельного участка;

3) в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

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

1) признания недействительными в судебном порядке в соответствии со статьей 61 настоящего Кодекса не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления;

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

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

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

Два пункта, из которых состоит комментируемая статья, совпадают по своему содержанию с двумя ее логическими частями. Пункт 1 прямо называет случаи восстановления нарушенного права на земельный участок, а п. 2 перечисляет способы пресечения действий, нарушающих такие права. Подпункт 1 п. 2 получает еще и дополнительное развитие в ст. 61 ЗК РФ.

Статья 60 ЗК РФ предусматривает два варианта защиты права на земельный участок: восстановление нарушенного права и пресечение действий, нарушающих право на земельный участок или создающих угрозу его нарушения.

Восстановление нарушенного права обеспечивается различными установленными законом способами защиты права. Поэтому для восстановления нарушенного права могут быть применены все предусмотренные ЗК РФ, а также иными федеральными законами способы защиты нарушенного права.

Подпункт 1 п. 1 комментируемой статьи предусматривает в качестве одного из способов защиты нарушенного права признание судом недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, повлекших за собой нарушение права на земельный участок. В основном граждане и юридические лица обжалуют в суде акты индивидуального характера. Четвертый арбитражный апелляционный суд в одном из своих определений подчеркнул, что под правовым актом индивидуального характера (ненормативным правовым актом) по-

нимается акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц (см. постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 05.03.2011 № 04АП-5428/2010).

Земельный кодекс РФ в некоторых случаях прямо указывает на такие акты. Например, могут быть обжалованы заинтересованными лицами в суде:

- решение об отказе в предоставлении земельного участка для строительства (п. 9 ст. 30 ЗК РФ);
- решение о предварительном согласовании места размещения объекта или об отказе в размещении объекта (п. 9 ст. 31 ЗК РФ);
- решение об изъятии земельного участка ввиду ненадлежащего использования земельного участка (п. 7 ст. 54 ЗК РФ);
- решение об ограничении прав на землю, если они в соответствии с ЗК РФ установлены актами исполнительных органов государственной власти или актами органов местного самоуправления (п. 3 ст. 56 ЗК РФ).

В судебном порядке также могут быть обжалованы:

- решение об отказе подготовить и утвердить схему расположения земельного участка (несмотря на то, что прямо в п. 7 ст. 36 ЗК РФ об этом не говорится);
- решение о разделе земельного участка, предоставленного ранее в аренду или на праве постоянного (бессрочного) пользования;
- решение о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком;
- решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Согласно правилу пп. 2 и 3 п. 1 ст. 60 ЗК РФ нарушенное право на земельный участок подлежит восстановлению в случаях самовольного занятия земельного участка и в иных предусмотренных федеральными законами случаях. Самовольное занятие представляет собой не основанное на законе завладение земельным участком в нарушение установленного порядка предоставления и получения документа, удостоверяющего право на землю. Самовольное занятие земельных участков характерно при установке торговых киосков, мини-маркетов, строительстве канализационных сетей, жилых домов, разработке месторождений полезных ископаемых, строительстве и реконструкции нефте- и газопроводов, строительстве автодорог и др.

Одним из требований является иск об освобождении земельного участка, которое может быть заявлено в рамках различных способов защиты права, в рамках понуждения арендатора к исполнению обязанности, установленной ст. 622 ГК РФ (возврат арендованного имущества по договору), и в рамках в порядке истребования имущества из чужого незаконного владения или восстановления положения, существовавшего до нарушения права (ст. 301, 304 ГК РФ, ст. 60 ЗК РФ).

Нередко предъявляется требование об освобождении земельного участка от какого-либо конкретного объекта (или об освобождении путем «демонтажа» объекта). Однако если объект представляет собой недвижимое имущество, то, по существу, с материально-правовой точки зрения такое требование является иском о сносе самовольной постройки (ст. 222 ГК РФ). В этом случае существует специально установленный порядок выявления и установления факта самовольной постройки и специально определенный круг государственных органов, имеющих право на предъявление такого иска.

При применении п. 1 комментируемой статьи крайне важно различать конструкции, заложенные в ст. 301 и 304 ГК РФ. Относясь к **вещно-правовым способам защиты права собственности на земельные участки**, виндикационный иск (ст. 301 ГК РФ) и негаторный иск (ст. 304 ГК РФ) имеют существенные отличия. Также необходимо иметь в виду, что в значительной части судебных актов содержатся ссылки на разъяснения совместного постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав». В п. 32–44 этого постановления суды изложили свою общую позицию по спорам об истребовании имущества из чужого незаконного владения (виндикационный иск), а в п. 45–49 — по спорам об устранении нарушения права, не связанных с лишением владения (негаторный иск).

Виндикационный иск (или иск об истребовании имущества из чужого незаконного владения) состоит в возврате владения земельным участком в связи с фактической утратой владения в целом или части

(частью земельного участка). Целью удовлетворения виндикационного иска является прекращение незаконного владения ответчиком индивидуально-определенным имуществом и восстановление нарушенного ответчиком права собственности (в части правомочия владения) истца — собственника; спорное имущество при удовлетворении такого иска изымается из владения ответчика и передается истцу[1].

С такими исками могут обращаться в суд как физические и юридические лица, так и публичные образования в связи с самозахватом принадлежащих им земельных участков. С технической точки зрения возврат владения земельным участком, местоположение границ которого установлено, а тем более закреплено на местности межевыми знаками местоположение характерных точек границы, сомнений не вызывает. Иначе обстоит дело с ранее учтенными земельными участками. Фактически можно захватить часть такого земельного участка или даже целиком, так как известно его ориентировочное местоположение относительно жилых и нежилых строений, дорог общего пользования, искусственных и природных ориентиров. Однако возврат владения таким земельным участком в техническом смысле практически невозможен до тех пор, пока кадастровый инженер по поручению его собственника до обращения в суд (или после отказа в удовлетворении требований) не определит местоположение границ такого земельного участка, а сам участок не будет поставлен на кадастровый учет. Чаще всего суды отказывают истцам в возврате владения ранее учтенными земельными участками или их части и особенно в тех случаях, когда на участке отсутствуют здания, строения или сооружения. Для таких случаев заинтересованным лицам следует обращаться в суд со сложным по содержанию требованием и иском, особенно если речь идет о предоставлении земельных участков ответчикам органами местного самоуправления и о возможном пересечении в связи с этим границ земельных участков истца и ответчика.

Как следует из разъяснений, содержащихся в п. 32 и 36 вышеназванного постановления, к числу юридически значимых обстоятельств, подлежащих установлению судом при рассмотрении вин-

[1] См.: *Гражданско-правовые* способы защиты права собственности на недвижимость: науч.-практич. пособ. по применению гражданского законодательства / под общ. ред. В.Н. Соловьева. С. 78.

дикационного иска, относятся наличие права собственности истца на истребуемое имущество; наличие спорного имущества в натуре и нахождение его у ответчика; незаконность владения ответчиком спорным имуществом; отсутствие между истцом и ответчиком отношений обязательственного характера по поводу истребуемого имущества.

Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, осуществляется путем применения последствий устранения такого нарушения (пп. 4 п. 2 ст. 60 ЗК РФ). При виндикации (истребовании имущества из чужого незаконного владения) после возврата земельного участка правообладателю восстанавливается положение, существовавшее до нарушения права, и прекращаются действия лица, самовольно занявшего земельный участок, связанные с незаконным владением и пользованием участком.

Негаторный иск (иск об устранении препятствий, не связанных с лишением владения) защищает права пользования и распоряжения земельным участком. Как и в случае с виндикацией, негаторным иском защищается право пользования и распоряжения индивидуально-определенной вещью. Защита прав на ранее учтенный участок весьма проблематична. У ответчика и у суда непременно возникнет вопрос, какой частью земельного участка истец не может по вине ответчика распоряжаться. Поэтому предварительным условием эффективной защиты права собственности в данном случае, как при виндикации, являются определение местоположения границ и постановка спорного земельного участка на кадастровый учет.

Чаще всего к негаторным искам прибегают собственники смежных земельных участков, а истцы требуют сноса или переноса забора, дома, гаража, бани. Но спор возможен и между собственниками соседних домовладений, когда один участок является ранее учтенным, а другой поставлен на кадастровый учет и в государственный кадастр недвижимости внесены сведения о местоположении координат его характерных точек. В таком споре на успех может рассчитывать только собственник «отмежеванного» земельного участка. Приведем в качестве типичного примера решение 2009 года.

Арбитражный суд Астраханской области рассмотрел следующее дело № А06-4315/2008. ОАО «РЖД» обратилось в суд с иском к ответчику об обязании устранить препятствия в пользовании земельным участком, расположенным в полосе отвода желез-

ной дороги, путем восстановления положения существовавшего до нарушения права, а именно: переноса ограждения кладбища на ранее установленное место за границы полосы отвода железной дороги на основании ст. 304 ГК РФ, ст. 40–43, 60 ЗК РФ. Ранее земельный участок был предоставлен ответчику под старое кладбище г. Ахтубинска по улице Железнодорожной в бессрочное (постоянное) пользование постановлением главы администрации г. Ахтубинска и района. Из технического паспорта объекта градостроительной деятельности следует, что при его составлении кладбище уже находилось в пределах полосы отвода железной дороги. По делу назначалась экспертиза. При заключении договора аренды между Росимуществом и ОАО «РЖД» землеустроительные работы не проводились. Землеустроительное дело по земельному участку, предоставленному ответчику под кладбище, выполнено с учетом требований методических рекомендаций по проведению межевания объектов землеустройства, граница установлена по фактическому использованию. В связи с отсутствием работ по установлению границы полосы отвода железной дороги на местности определить площадь перекрытия (на самом деле суд имел в виду площадь пересечения двух земельных участков) с земельным участком, расположенным под кладбищем, не предоставляется возможным. Содержание решения суда в данном случае предсказуемо: истец не доказал, что земельный участок, выделенный ответчику под кладбище, занимает полосу отвода железной дороги; что выделение земельного участка под кладбище и осуществление захоронений произошло незаконно после узаконения границ земельного участка под полосу отвода железной дороги, чем были нарушены права истца.

Разновидностью негаторного иска судья Волгоградского областного суда А.В. Зарубин предлагает считать (и с его логикой следовало бы согласиться) **иск о возложении отрицательного сервитута, иск об устранении препятствий в пользовании сервитутом и иск об освобождении имущества от сервитута**[1].

[1] См.: *Гражданско-правовые* способы защиты права собственности на недвижимость: науч.-практич. пособ. по применению гражданского законодательства / под общ. ред. В.Н. Соловьева. С. 146–147 (автор главы — *А.В. Зарубин*).

Что касается государственной и муниципальной собственности на земельные участки, то Восьмой арбитражный апелляционный суд в одном из своих постановлений изложил следующую позицию.

Правом на негаторный иск обладает собственник, который владеет вещью, но лишен возможности пользоваться или распоряжаться ею. Ответчиком является лицо, которое своим противоправным поведением создает препятствия, мешающие нормальному осуществлению права собственности. Условием удовлетворения иска об устранении препятствий является совокупность доказанных юридических фактов, которые свидетельствуют о том, что собственник или иной титульный владелец претерпевает нарушения своего права. Негаторный иск может быть удовлетворен при доказанности следующих обстоятельств: наличия права собственности или иного вещного права у истца, наличия препятствий в осуществлении права собственности, обстоятельств, свидетельствующих о том, что именно ответчиком чинятся препятствия в использовании собственником имущества, не соединенные с лишением владения. Первоначально заявленные требования, по сути направленные на освобождение земельного участка, отнесенного к публичной собственности, от самовольно возведенных объектов, имеют публично-правовое основание и являются средством защиты прав собственника земельного участка, не сопряженных с лишением владения участком в целом, в связи с чем суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что исковая давность на них не распространяется в силу положений ст. 208 ГК РФ. В связи с чем обжалуемым решением на ответчика обоснованно возложена обязанность по освобождению земельного участка от гаражных боксов.

См.: Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 27.01.2010 № А46-10181/2009.

Обзор судебной практики показывает, что суды активно ссылаются на ст. 60 ЗК РФ вместе со ст. 304 ГК РФ, рассматривая иски об обязании устранить препятствия в пользовании земельным участком путем сноса временных сооружений (павильона), строения-кафе в прибрежной полосе водоохраной зоны (например, Авачинской бухты), демонтажа металлического гаража или гаражей, временного деревянного гаража, обитого железом, временных гаражных боксов, бетонированного подхода к крыльцу, опор линий электропередачи, незаконно установленного забора, теплицы, бани, сарая.

На ст. 60 ЗК РФ и ст. 304 ГК РФ суды также ссылаются в тех случаях, когда граждане обращаются в суд с исками об уточнении местоположения границы и площади между земельными участками, о восстановлении границ земельного участка и нечинении препятствий в пользовании земельным участком, об освобождении земельного участка из незаконного владения.

В тех случаях, когда речь идет о самовольном строительстве на чужом земельном участке, суды помимо ст. 60 ЗК РФ основываются еще и на ст. 222 ГК РФ в решениях, например, о демонтаже навесов, фонтана, кирпичного ограждения, гаража.

Между тем в значительной части судебных актов, несмотря на то, что суды основываются на правиле пп. 2 п. 1 ст. 60 ЗК РФ, по какой-то неясной нам причине отсутствуют ссылки на ст. 301 и 304 ГК РФ, хотя из содержания резолютивной части следует, что ответчики обязываются совершить определенные действия — снести линии электропередачи, сарай и пристройки к кафе, временный киоск, гараж в охранной зоне тепловых сетей, одноэтажный деревянный домик и одноэтажный капитальный объект недвижимости. Сказанное относится и к искам об установлении границ земельного участка.

Подобное же «умолчание» ст. 301 и 304 ГК РФ встречается и в решениях судов, когда они ссылаются в мотивировочной части на пп. 4 п. 2 ст. 60 ЗК — пресечение противоправных действий путем восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения. При этом и требования, с которыми обращаются в суд заявители, и резолютивная часть решений — все основываются на правомочиях, вытекающих преимущественно из правила ст. 304 ГК РФ, как, например, при понуждении к демонтажу самовольно возведенных металлических гаражей, торгового киоска, торговых павильонов с остановочным навесом; в случае обязания освободить самовольно занимаемый земельный участок, снести самовольные постройки — объекты незавершенного строительства и восстановить территорию земельного участка после сноса самовольных построек в первоначальном состоянии или вернуть земельный участок, предоставленный ранее в аренду для строительства автомобильной стоянки.

Третий арбитражный апелляционный суд в одном из своих постановлений 2010 года указал, что, поскольку ответчик возвел ограждение за границами предоставленного ему земельного участка, в соответствии со ст. 60, 62 ЗК РФ требование администрации ЗАТО г. Железногорска восстановить положение, существовавшее до нарушения права, а именно — обязать ответчика ООО «Кантат 2003» установить ограждение земельного участка с кадастровым номером 24:58:0307001:0076 по адресу: Красноярский край, ЗАТО Железногорск, г. Железногорск, ул. 60 лет ВЛКСМ, д. 7, в границах, установленных на основании постановления администрации. Причем в своей мотивировочной части, «умолчав» о ст. 304 ГК РФ, суд применил вместе с положением пп. 4 п. 2 ст. 60 ЗК РФ и правило п. 2 ст. 62 ЗК РФ о принуждении виновного лица к исполнению обязанности в натуре, что самым непосредственным образом связано с конструкцией негаторного иска.

Аналогичный случай («отягощенный» еще и ст. 222 ГК РФ) со ссылкой на пп. 4 п. 2 ст. 60 ЗК РФ и на правило п. 2 ст. 62 ЗК РФ без упоминания ст. 304 ГК РФ представлен решением Ленинского районного суда г. Пензы от 09.03.2010 об освобождении участка в районе жилого дома путем сноса хозяйственных кладовых с погребами.

Значительно реже в мотивировочной части судебных актов встречаются в «связке» одновременно ссылка и на ст. 60 ЗК РФ, и на ст. 301 ГК РФ, т.е. на виндикацию (истребование имущества из чужого незаконного владения). Причем анализ содержания споров показывает, что обстоятельства, на которые указывают стороны процесса, могут ничем не отличаться от споров, которые рассматриваются в рамках негаторных требований (т.е. в соответствии со ст. 304 ГК РФ).

Так, например, Главное управление по земельным ресурсам Омской области обратилось в суд с иском к индивидуальному предпринимателю К. об обязании освободить самовольно занятый земельный участок путем сноса самовольно возведенного гаражного бокса № 321, площадью 208 кв. м, расположенного по адресу: г. Омск, гаражно-строительный кооператив «Север-14», самостоятельно либо за счет собственных средств. Удовлетворяя иск, суд первой инстанции на основании ст. 12, 301 ГК РФ, ст. 60, 62 ЗК РФ пришел к выводу о том, что обозначенный гаражный бокс имеет признаки самовольной постройки (хотя на ст. 222 ГК РФ в мотивировочной части так и не сослался). При

этом отмечено, что земельный участок под данным объектом используется без правовых оснований и правоустанавливающих документов.

См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 16.02.2012 № А46-1526/2011.

В другом случае администрация Кстовского района Нижегородского области просила обязать ответчика снести самовольные постройки — одноэтажное кирпичное отдельно стоящее здание автосервиса, крытые сооружения-навесы для автомашин, недострой-навес, а также освободить земельный участок и сдать его истцу по акту приема-передачи свободным от каких-либо объектов и недвижимого имущества. Арбитражный суд Нижегородской области удовлетворил требования администрации. Причем в резолютивной части указал, что в случае неисполнения решения суда администрация Кстовского района вправе совершить снос указанных построек за счет Нижегородской областной общественной организации «Спортивный клуб „Виктория“» с отнесением на нее необходимых расходов (что характерно для последствий удовлетворения негаторных исков).

См.: Постановление арбитражного суда Нижегородской области от 20.02.2007 № А43-4700/2006-17-119.

Присуждение по виндикации означает передачу вещи владельцу, занятие им участка. Но если истец уже находится на земельном участке, в такого рода присуждении он не нуждается, и, соответственно, виндикационный иск не может иметь места. Прекращение строительства, снос постройки — обычное присуждение по **негаторному иску**. Но если собственник намерен вернуть себе занятый застройщиком участок или объект, в котором находятся третьи лица, ему придется предъявлять именно **виндикационный иск**[1]. Тем не менее в процессе применения пп. 2 п. 1 и пп. 4 п. 2 ст. 60 ЗК РФ не только истцу, но и судам, как мы видели выше, зачастую весьма сложно определить грань, разделяющую две рассматриваемые конструкции, так как самовольное занятие земельного участка является предпосылкой обращения в суд с целью восстановления нарушенного права способами, предусмотренными и ст. 301, и ст. 304 ГК РФ. Также в обоих случаях происходит восстановление положения, существовавшего до нарушения права. Возможно, что в этом кроется одна

[1] *См.: Скловский К.И.* Указ. соч. С. 686, 687.

из причин отсутствия упоминания ст. 301 и 304 ГК РФ в решениях судов, когда они ссылаются в мотивировочной части на пп. 4 п. 2 ст. 60 ЗК РФ.

Пункт 2 комментируемой статьи определяет способы пресечения действий, нарушающих права на землю граждан и юридических лиц. В пп. 3 п. 2 ст. 60 ЗК РФ предусмотрено в качестве способа пресечения приостановление хозяйственных или иных работ.

Например, если организация обращается с отходами производства и потребления, занимаясь сбором и вывозом на свалку твердых бытовых отходов в границах муниципального образования, и ее деятельность ставит под угрозу санитарно-эпидемиологическое благополучие неопределенного круга граждан и создает опасность причинения вреда окружающей среде, то суд по иску прокурора в защиту интересов неопределенного круга лиц к администрации муниципального района и юридическому лицу о запрете эксплуатации и размещения бытовых отходов и отходов потребления на земельном участке может запретить эксплуатацию и размещение бытовых отходов и отходов потребления на таком земельном участке и обязать провести работы по рекультивации нарушенных земель.

См.: Определение Ленинградского областного суда от 30.05.2013 № 33-2393/2013.

В одном аналогичном деле Ленинградский межрайонный прокурор природоохранной прокуратуры обратился в Ломоносовский районный суд Ленинградской области с исковым заявлением к ЗАО «Завод КПО» об обязании прекратить деятельность по приему и размещению отходов на полигоне твердых бытовых отходов и в установленном действующим законодательством порядке ликвидировать указанный объект размещения отходов. Суд установил, что ответчик незаконно размещает на полигоне твердых бытовых отходов несортированные твердые бытовые отходы из жилищ и несортированного мусора от бытовых помещений, а также отходы сельскохозяйственного производства, при фактическом отсутствии визуального либо иного контроля за составом отходов, поступающих на полигон.

Кроме этого, ответчик осуществляет деятельность в нарушение гигиенических требований к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов (СП 2.1.7.1038-01 «Гигиенические требования к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов»), Инструкции по проектированию, эксплуата-

ции и рекультивации полигонов для твердых бытовых отходов, утвержденной приказом Минстроя России от 02.11.1996, а именно: не осуществляется дезинфекция колес грузового транспорта; при приеме отходов не осуществляется весовой контроль поступающих отходов; откосы рабочих карт полигона не укрыты инертными материалами, полигон не имеет сплошного ограждения, фрагменты отходов разносятся ветром по прилегающей территории, обводные канавы полигона также заполнены отходами; обнаружено 12 очагов задымления (горения) на картах полигона, при этом работы по ликвидации возгораний не производится; в нарушение п. 3 Положения о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке и размещению отходов I–IV классов опасности, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26.08.2006 № 524, ответчик осуществляет работы по размещению твердых бытовых отходов на полигоне, поставленном на рекультивацию, т.е. при фактическом отсутствии у ответчика объекта размещения отходов.

См.: Определение Ленинградского областного суда от 11.04.2013 № 33-1685/2013.

Статья 61. Признание недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления

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

2. Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту и нарушающего права на землю и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством. *(п. 2 в ред. Федерального закона от 28.02.2007 № 21-ФЗ)*

Комментируемая статья состоит из двух самостоятельных частей, несмотря на то, что они объединены общим названием. Поэтому и для удобства комментирования, и в практических целях (при применении положений статьи) необходимо каждый пункт рассматривать отдельно.

Пункт 1 ст. 61 ЗК РФ целиком основывается на ст. 13 ГК РФ. Законодатель всего лишь дополнил ст. 13 ГК РФ элементом земельных отношений, введя отраслевое указание — «в области использования и охраны земель». Одновременно с этим правило п. 1 ст. 61 ЗК РФ следует оценивать во взаимосвязи со ст. 11 ГК РФ, пп. 1 п. 1 ст. 60, п. 1 ст. 64 ЗК РФ. Указанные нормы права находятся в системном, неразрывном единстве с нормами процессуального права — ст. 245, 251 и 254 ГПК РФ, ст. 192 и 198 АПК РФ. Наконец, в процессе применения п. 1 ст. 61 ЗК РФ необходимо учитывать правовые позиции и толкования законодательства Верховного Суда РФ и ВАС РФ.

В соответствии со ст. 11 ГК РФ защита нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляется судом в том числе путем признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления.

В силу ст. 13 ГК РФ ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными.

Подпунктом 1 п. 1 ст. 60 ЗК РФ предусмотрено, что нарушенное право на земельный участок подлежит восстановлению в случаях признания судом недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, повлекших за собой нарушение права на земельный участок.

Согласно ст. 254 ГПК РФ гражданин вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, если считает, что нарушены его права и свободы.

К решениям, действиям (бездействию) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, оспариваемым в порядке гражданского судопроизводства, относятся коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие), в результате которых нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод; на гражданина не-

законно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности.

Согласно разъяснениям, данным в п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума ВАС РФ от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», основанием для принятия решения суда о признании ненормативного акта, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативного акта государственного органа или органа местного самоуправления недействительным являются одновременно как его несоответствие закону или иному правовому акту, так и нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов гражданина или юридического лица, обратившихся в суд с соответствующим требованием.

В п. 28 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» разъяснено, что, исходя из положений ст. 258 ГПК РФ, суд удовлетворяет заявление об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если установит, что оспариваемое решение, действие (бездействие) нарушают права и свободы заявителя, а также не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту.

Предметом регулирования п. 2 комментируемой статьи является возмещение убытков (форма гражданско-правовой ответственности), причиненных действием акта органа государственной власти или органов местного самоуправления, которые признаны не соответствующими закону. Правило п. 2 ст. 61 ЗК РФ составляет единое целое с положениями ст. 13, 16 и 1069 ГК РФ.

Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием (ст. 16 ГК РФ).

Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования (ст. 1069 ГК РФ).

Статья 62. Возмещение убытков

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

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

Комментируемая статья, в отличие от ст. 57 ЗК РФ, регулирует возмещение убытков, причинение которых не связано с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд. В то же самое время предмет регулирования ст. 62 ЗК РФ отличается и от ст. 61 ЗК РФ, которая применяется в одном только случае — если убытки причинены незаконным актом органа государственной власти или органа местного самоуправления. Конструкция ст. 62 ЗК РФ — чисто цивилистическая с поправками на технические характеристики земельного участка (границы и площадь), а также природные свойства земной поверхности, что предопределяет особенности принуждения к исполнению обязанности в натуре при нарушении прав на земельный участок. Комментируемая статья является таким образом частью совокупности норм (института) «возмещение убытков» и должна применяться с учетом положений ст. 15 ГК РФ (общие положения о возмещении убытков), ст. 1064 ГК РФ

(общие основания ответственности за причинение вреда), ст. 1082 ГК РФ (способы возмещения вреда). Случаи неисполнения или ненадлежащего исполнения договоров, помимо положений ст. 15, 1064 и 1082 ГК РФ, регулируются правилами п. 1 и 6 ст. 178 и п. 1 и п. 4 ст. 179 ГК РФ (последствия признания сделок, совершенных под влиянием существенного заблуждения или под влиянием обмана, насилия, угрозы или неблагоприятных обстоятельств), п. 3 ст. 37 ЗК РФ (сокрытие информации, которая может оказать влияние на решение покупателя о покупке данного земельного участка), ст. 611 и 622 ГК РФ, п. 7 ст. 22 ЗК РФ (договор аренды земельного участка).

Лицо, требующее возмещения убытков, должно доказать нарушение права, наличие и размер убытков, причинную связь между нарушением права и понесенными убытками. При этом отсутствие одного из вышеназванных условий влечет за собой отказ в удовлетворении требования о взыскании убытков (см. постановление ФАС Северо-Западного округа от 11.05.2011 № А56-67054/2009).

Постановлением Правительства РФ от 07.05.2003 № 262 утверждены Правила возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц. Согласно п. 5 названных правил размер убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков изъятием для государственных или муниципальных нужд или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, определяется по соглашению сторон и рассчитывается в соответствии с методическими рекомендациями, утверждаемыми Росземкадастром по согласованию с Минэкономразвития России и Минимущества России. В понятие «убыток» включаются:

- реальный ущерб, т.е. расходы, фактически понесенные лицом в связи с повреждением его имущества либо утратой, или расходы, необходимые для восстановления нарушенного права, т.е. приведения земельного участка и находившихся на нем строений, насаждений в прежнее состояние;
- упущенная выгода, т.е. неполученный доход, который был бы получен, если бы права не были нарушены;
- доходы, полученные лицом, нарушившим право.

Необходимость возмещения убытков возникает часто в связи с деятельностью крупных компаний по строительству линейных объектов — нефте- и газопроводов, оптико-волоконных линий связи, проведения акустико-эмиссионной диагностики нефтепроводов путем отшурфовывания через определенные промежутки с нарушением плодородного слоя земельных участков, кабельных переходов на вдольтрассовой ВЛ 10-кВ магистральных нефтепроводов преимущественно на землях сельскохозяйственного назначения. В обоснование размера убытков собственник земельного участка вправе представить отчет об оценке рыночной стоимости убытков и потерь, которые подготовлены независимым оценщиком в соответствии с требованиями Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Применяемые в соответствии с этим законом методы оценки позволяют в полной мере учесть стоимость затрат, например, на посев многолетних трав и потери сельскохозяйственных производителей.

Возмещение убытков таким специфическим субъектам земельных отношений, как объединения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, осуществляется в соответствии с Методикой исчисления размера убытков, причиненных объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденной приказом Минрегиона России от 09.12.2009 № 565.

Пункт 2 комментируемой статьи, по своему содержанию совпадающий с п. 3 ст. 76 ЗК РФ (возмещение вреда, причиненного земельным отношениям), предусматривает восстановление нарушенных прав правообладателей принуждением к исполнению в натуре. Возмещение вреда в натуре применительно к земле выражается в восстановлении прежнего состояния земельного участка, а именно в восстановлении благоприятного физического состояния его по-

верхности либо в восстановлении качества почвы. Если, например, загрязнение земли выразилось в захламлении ее мусором (отходами строительных материалов, лесосплава, переработки древесины и т.п.), то требование восстановления ее прежнего состояния может заключаться в устранении этих недостатков. Если неправомерно нарушен благоприятный рельеф земельного участка (участок изрыт траншеями, котлованами и т.д.), то требование восстановления прежнего состояния земельного участка вполне может быть предъявлено к правонарушителю и последний будет обязан своими силами и средствами ликвидировать эти дефекты рельефа.

Характер нарушений прав на земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения виден на примере конкретных судебных разбирательств.

Тринадцатый арбитражный апелляционный суд в своем определении от 21.12.2012 № А56-18084/2012 установил, что на сельскохозяйственных угодьях, кадастровый номер 11:20:0401001:1741, засеянных многолетними травами, для проезда технологического транспорта по полю пробиты дороги, испорчен плодородный слой. Мелиоративный канал на протяжении 6 м полностью засыпан смесью грунта и строительного мусора... Также на данном участке технологическим транспортом к линейной опоре по полю пробиты дороги, испорчен плодородный слой (колея) на глубину до 50 см. Вокруг опоры испорчен плодородный слой тяжелой техникой (колея) на глубину до 60 см. В результате вышеуказанных действий произошло уплотнение почвы с порчей плодородного слоя. Нарушенные участки подвержены ветровой и водной эрозии. Общая площадь, на которой испорчен плодородный слой почвы в результате самовольного перекрытия поверхности почв линейными объектами без соблюдения обязательных требований по охране почв от ветровой и водной эрозии и невыполнения обязанностей по защите и улучшению земель при проведении строительных работ, составляет 34 395 кв. м, в том числе дороги — 27 495 кв. м, площадки вокруг опор — 6900 кв. м. Всего повреждена система мелиоративных каналов общей протяженностью 30 м.

Пунктом 1 постановления Правительства РФ «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» предусмотрено, что рекультивация земель, нарушенных юридическими лицами и гражданами при разработке

месторождений, полезных ископаемых и торфа, проведении всех видов строительных, геолого-разведочных, мелиоративных, проектно-изыскательских и иных работ, связанных с нарушением поверхности почвы, а также при складировании, захоронении промышленных, бытовых и других отходов, загрязнении участков поверхности земли, если по условиям восстановления этих земель требуется снятие плодородного слоя почвы, осуществляется за счет собственных средств юридических лиц и граждан в соответствии с утвержденными проектами рекультивации земель.

Статья 63. Гарантии прав на землю при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд

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

1) предоставления по желанию лиц, у которых изымаются, в том числе выкупаются, земельные участки, равноценных земельных участков;

2) возмещения стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых земельных участках;

3) возмещения в соответствии со статьей 62 настоящего Кодекса в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды.

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

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

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

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

4. Собственнику земельного участка при изъятии его для государственных или муниципальных нужд наряду с гарантиями, предусмотренными пунктами 1 и 2 настоящей статьи, должна быть возмещена рыночная стоимость земельного участка, если ему не предоставлен бесплатно в собственность равноценный земельный участок.

Положения комментируемой статьи являются составной частью института «возмездное изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд» и своего рода продолжением ст. 55 ЗК РФ (условия и порядок изъятия). С ними связаны положения пп. 13 п. 5 ст. 27 ЗК РФ (резервирование) и ст. 70.1 ЗК РФ (порядок резервирования земель для государственных или муниципальных нужд), пп. 2 п. 2 ст. 45 ГК РФ (изъятие для государственных или муниципальных нужд), ст. 57 ЗК РФ (возмещение убытков),

Подпункт 1 п. 1 ст. 63 ЗК РФ не что иное, как краткая переработка п. 3 ст. 281 ГК РФ, согласно которой по соглашению с собственником ему может быть предоставлен взамен участка, изымаемого для государственных или муниципальных нужд, другой земельный участок с зачетом его стоимости в выкупную цену.

Подпункт 2 п. 1 ст. 63 ЗК РФ («возмещение стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых земельных участках») представляет собой расширенную переработку части правила п. 2 ст. 281 ГК РФ («и находящегося на нем недвижимого имущества»).

Оба абзаца п. 2 ст. 63 ЗК РФ воспроизводят, по сути, положения п. 3 ст. 279 ГК РФ с учетом специфики земельного участка.

Неотъемлемой частью рассматриваемого института является и норма п. 4 ст. 279 ГК РФ, согласно которой решение федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд подлежит государственной регистрации в органе, осуществляющем регистрацию прав на земельный участок. Собственник земельного участка должен быть извещен о произведенной регистрации с указанием ее даты. Приведенное положение является своего рода дополнительной гарантией прав на землю.

Пункт 3 ст. 63 ЗК РФ расширенно воспроизводит второе предложение ст. 280 ГК РФ (собственник несет риск отнесения на него при определении выкупной цены земельного участка (ст. 281 ГК РФ) затрат и убытков, связанных с новым строительством, расширением и реконструкцией зданий и сооружений на земельном участке в указанный период).

Наконец, необходимо еще указать на непосредственную связь между пп. 3 п. 1 и п. 4 ст. 63 ЗК РФ со ст. 62 ЗК РФ, так как в процессе изъятия земельного участка и возмещения его рыночной стоимости решается зачастую и вопрос о возмещении упущенной выгоды. Определение рыночной стоимости и размера упущенной выгоды являются в настоящий момент наиболее болезненными для участников земельных отношений, особенно в случае недостижения между ними соглашения. Понятие рыночной стоимости объекта оценки дано в ст. 3 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Под **рыночной стоимостью объекта оценки** понимается наиболее вероятная цена, по которой данный объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства, т.е. когда:

- одна из сторон сделки не обязана отчуждать объект оценки, а другая сторона не обязана принимать исполнение;
- стороны сделки хорошо осведомлены о предмете сделки и действуют в своих интересах;
- объект оценки представлен на открытом рынке посредством публичной оферты, типичной для аналогичных объектов оценки;
- цена сделки представляет собой разумное вознаграждение за объект оценки и принуждения к совершению сделки в отношении сторон сделки с чьей-либо стороны не было;
- платеж за объект оценки выражен в денежной форме.

Для определения рыночной стоимости земельного участка независимыми оценщиками (а также экспертами в случае проведения судебной экспертизы оценки недвижимого имущества) следует руководствоваться также распоряжением Минимущества России от 06.03.2002 № 568-р «Об утверждении методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков».

Причина споров между исполнительными органами государственной власти (органами местного самоуправления) и собственниками кроется в методе расчета рыночной стоимости и, как следствие, разнице (в десятки раз) между действительной рыночной стоимостью и стоимостью, которую считают рыночной публичные образования. Как разрешается эта «коллизия», очень хорошо видно на примере следующего спора.

Департамент имущественных и земельных отношений администрации Владимирской области обратился в Муромский городской суд с иском к Т.А. Булановой о принудительном выкупе земельного участка с кадастровым номером 33:15:001406:224, площадью 560 кв. м, расположенного в садовом товариществе «Технология» северо-западнее с. Дмитровская Слобода, участок № 231, и об обязании заключить договор купли-продажи на условиях, предложенных покупателем (истцом).

В обоснование своих требований истец сослался, в частности, на отчет об определении рыночной стоимости земельного участка от 15.05.2012 № 109.06/18.04, выполненный ООО «Реалити». Согласно данному отчету, рыночная стоимость объекта недвижимости, земельного участка с кадастровым номером 33:15:001406:224, площадью 560 кв. м, расположенного в садовом товариществе «Технология» северо-западнее с. Дмитровская Слобода, участок № 231, составляет 7 тыс. руб. Ответчица не согласилась с такой рыночной ценой и просила суд назначить проведение судебной экспертизы.

Определением Муромского городского суда от 07.06.2013 № 2-1048/2013 на разрешение эксперта поставлены вопросы.

1. Какова рыночная стоимость земельного участка с кадастровым номером 33:15:001406:224, общей площадью 560 кв. м, предоставленного для ведения садоводства, расположенного в садовом товариществе «Технология» северо-западнее с. Дмитровская Слобода, участок № 231, по состоянию на день проведения экспертизы?

2. Какова упущенная выгода от невозможности использования собственником изъятого земельного участка и отсутствия равнозначного участка для ведения садоводства по состоянию на день проведения экспертизы?

3. Если рыночная стоимость земельного участка, определенная в экспертном заключении, существенно отличается от стоимости согласно отчету об определении рыночной стоимости земельного участка от 15.05.2012 № 109.06/18.04, выполненного ООО «Реалити», то в чем причина такого отличия?

Эксперт, проанализировав отчет об определении рыночной стоимости земельного участка, который выполнил ООО «Реалити», пришел к следующему выводу.

Стоимость земельного участка, определенная оценщиком А.А. Петровым и рассчитанная только на основе сравнительного подхода (с точки зрения отчуждения имущества в пользу частного лица для ведения садоводства), не может быть признана рыночной стоимостью недвижимости, поскольку:

- Т.А. Буланова не собиралась продавать свой земельный участок, так как использовала его для обеспечения своей семьи сельскохозяйственной продукцией, т.е. не обязана отчуждать свой участок;
- участок Т.А. Булановой не был представлен на открытом рынке посредством публичной оферты, т.е. не был адресован неопределенному кругу лиц, из числа которых на данное предложение мог откликнуться кто угодно, согласный на предложенные ею условия. И если бы таким откликнувшимся был только Департамент имущественных и земельных отношений администрации Владимирской области, то тогда он был вправе требовать от оферента исполнения договорных обязательств;
- цена сделки, предложенной департаментом, не является разумным вознаграждением. Т.А. Булановой не был предложен эквивалентный участок в шаговой доступности от ее места проживания, куда она могла бы добираться пешком, как к своему участку в садовом товариществе. Приобретение участков в других районах, отдаленных от ее места проживания, неизбежно повлечет за собой необходимость затрат дополнительных денежных средств на проезд до участка и обратно, на содержание охраны, инженерных коммуникаций и пр.

Отмеченные несоответствия определению рыночной стоимости, указанной в Федеральном законе «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», не позволяют стоимость, выведенную ООО «Реалити», считать рыночной.

Поскольку участок у Т.А. Булановой изымался для государственных нужд, то возмещению в полном объеме подлежат убытки, в том числе упущенная выгода.

Индивидуальные особенности объекта оценки представлены тем, что использование участка по его целевому назначению позволяло семье собственника обеспечить себя сельскохозяйственной

продукцией и не производить существенных дополнительных трат денежных средств в зимний период времени, когда цены на товары сельского хозяйства весьма значительно возрастают. Иначе говоря, собственник участка не только не собирался отчуждать свою собственность, но и обеспечивал себя определенной денежной суммой в товарном выражении (показатель валовой продукции сельскохозяйственного производства всегда рассчитывается в денежном выражении). Следовательно, рыночная стоимость данного объекта недвижимости должна оцениваться методом капитализации земельной ренты в рамках доходного подхода. Расчет рыночной стоимости данного земельного участка таким методом позволяет сделать вывод о том, что она будет эквивалентна сумме депозита, размещенного в банке, годовой доход от которого позволит приобретать необходимую продукцию вследствие отсутствия возможности использования земельного участка по целевому назначению и формирования упущенной выгоды.

Размер упущенной выгоды рассчитан экспертом в размере 32 466,25 руб.[1]

На основании проведенных расчетов эксперт пришел к выводу, что рыночная стоимость земельного участка с кадастровым номером 33:15:001406:224, общей площадью 560 кв. м, по состоянию на день проведения экспертизы (9 января 2014 г.) составляет 165 789,05 руб. Суд признал обоснованным заключение эксперта и удовлетворил встречный иск Т.А. Булановой к Департаменту имущественных и земельных отношений администрации Владимирской области о взыскании выкупной стоимости земельного участка, которая установлена экспертом А.Р. Столяровой, в размере 198 355,03 руб.

См.: Решение Муромского городского суда от 26.02.2014 № 2-1048/2013.

Статья 64. Рассмотрение земельных споров

1. Земельные споры рассматриваются в судебном порядке.

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

Конституция РФ гарантирует каждому лицу судебную защиту его прав и свобод (ч. 1 ст. 46). Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления,

[1] Заключение эксперта А.Р. Столяровой от 09.01.2014 № 16.1-06/1309 // Личный архив А.Р. Столяровой, любезно предоставленный автору комментария.

общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46).

Защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляют в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, суд, арбитражный суд или третейский суд (п. 1 ст. 11 ГК РФ).

Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде (п. 2 ст. 11 ГК РФ).

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, Конституция РФ, гарантируя каждому право на судебную защиту его прав и свобод (ч. 1 ст. 46), не предполагает возможность для гражданина по собственному усмотрению выбирать способ и процедуру судебного оспаривания — они определяются федеральными законами (см. определения Конституционного Суда РФ от 25.02.2010 № 221-О-О, от 13.05.2010 № 634-О-О, от 16.12.2010 № 1575-О-О, от 24.02.2011 № 165-О-О и др.). На этой позиции основывался ФАС Северо-Кавказского округа от 26.07.2011 № А63-11465/2011, рассматривая кассационную жалобу в связи с отказом выдать исполнительный лист на принудительное исполнение ГЛПУ «Санаторий имени Н.А. Семашко» решения постоянно действующего третейского суда «Международный Арбитраж» при НП «Международная комиссия по урегулированию неправительственных споров» от 18.08.2011 № ТСМ-61-7-2011.

Пункт 1 ст. 64 ЗК РФ представляет собой положение, производное от вышеприведенных законоположений и позиции Конституционного Суда РФ, согласно которому земельные споры рассматриваются в судебном порядке. Причина включения этого правила в гл. IX ЗК РФ с точки зрения законодательной техники не совсем ясна. Дело в том, что уже в предшествующих статьях — в п. 9 ст. 30, п. 9 ст. 31, п. 7 ст. 54, п. 3 ст. 56 и п. 1 ст. 61 ЗК РФ — законодатель прямо оговорил право на обжалование актов государственных органов и органов местного самоуправления в судебном порядке. Право на обращение в суд закреплено Конституцией РФ и ГК РФ (материальным правом), гарантируется ГПК РФ и АПК РФ (процессуальным правом). Возможно, включение в ст. 64, само собой разумеющегося правила, объясняется тем, что федеральный законодатель подчеркнул отсутствие в процессе защиты прав промежуточ-

ного — административного — этапа рассмотрения споров (точнее, обжалования ненормативных и нормативных актов исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления в специальных комиссиях или у вышестоящих должностных лиц). Не исключено, что включение положение п. 1 в ст. 64 ЗК РФ сделано также с намерением подчеркнуть альтернативность выбора судебной инстанции, когда заинтересованное лицо обращается либо в государственный, либо в третейский суд.

Пункт 2 комментируемой статьи предусматривает возможность передачи земельного спора на разрешение в третейский суд. С 27 июля 2002 г. вступил в действие Закон о третейских судах. Согласно п. 2 ст. 1 Закона о третейских судах в третейский суд может по соглашению сторон третейского разбирательства передаваться любой спор, вытекающий из гражданских правоотношений, если иное не установлено федеральным законом.

Статья 5 Закона о третейских судах устанавливает условия, необходимые для рассмотрения спора третейским судом: спор может быть передан на разрешение третейского суда при наличии заключенного между сторонами третейского соглашения (п. 1); третейское соглашение может быть заключено сторонами в отношении всех или определенных споров, которые возникли или могут возникнуть между сторонами в связи с каким-либо конкретным правоотношением (п. 2); третейское соглашение о разрешении спора по договору, условия которого определены одной из сторон в формулярах или иных стандартных формах и могли быть приняты другой стороной не иначе как путем присоединения к предложенному договору в целом (договор присоединения), действительно, если такое соглашение заключено после возникновения оснований для предъявления иска и если иное не предусмотрено федеральным законом (п. 3); третейское соглашение в отношении спора, который находится на разрешении в суде общей юрисдикции или арбитражном суде, может быть заключено до принятия решения по спору компетентным судом (п. 4).

Согласно ст. 31 Закона о третейских судах стороны, заключившие третейское соглашение, принимают на себя обязанность добровольно исполнять решение третейского суда. Стороны и третейский суд прилагают все усилия к тому, чтобы решение третейского суда было юридически исполнимо.

Если решение третейского суда не исполнено добровольно в установленный срок, то оно подлежит принудительному исполнению. Принудительное исполнение решения третейского суда осуществляется по правилам исполнительного производства, действующим на момент исполнения решения третейского суда, на основе выданного компетентным судом исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда; заявление о выдаче исполнительного листа рассматривается судьей компетентного суда единолично в течение одного месяца со дня поступления заявления в компетентный суд (п. 1 и 7 ст. 45 Закона о третейских судах).

➥ **Таким образом**, в соответствии с действующим законодательством третейские суды, по общему правилу, обладают «параллельной» или «альтернативной» предметной компетенцией по спорам из гражданских правоотношений, которая соответствует, но не конкурирует с подведомственностью (предметной компетенцией) по гражданско-правовым спорам государственных арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Изъятия из компетенции третейских судов возможны только на основании закона[1].

В процессе применения п. 2 ст. 64 ЗК РФ необходимо иметь в виду важнейшее обстоятельство: решения третейских судов, если в третейском соглашении предусмотрено, что решение третейского суда является окончательным, не могут быть оспорены ни в апелляционном, ни в кассационном порядке, что выгодно отличает третейский порядок рассмотрения споров (по крайней мере, в теории) от ординарной процедуры в федеральных и арбитражных судах. Если же стороны оговорили возможность обжалования такого решения, то сторона, обратившаяся с заявлением о его отмене, не может рассчитывать на то, что компетентный суд будет проверять вынесенное решение на соответствие его конкретным нормам материального права. В ст. 421 ГПК РФ и ст. 233 АПК РФ приводятся основания для отмены решения третейского суда, среди которых материально-правовым можно рассматривать только нарушение основополагающих принципов российского права. В отношении последних на высоком теоретическом уровне высказался в своем определении

[1] См.: *Севастьянов Г.В.* Правовая природа третейского разбирательства и компетенция третейского суда в сфере недвижимости: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 20.

Ленинский районный суд г. Томска от 01.10.2009 (по заявлению об отмене решения Третейского суда при ООО «Юристы Сибири» от 22.04.2009 № ЮС70-002/09), которое оставлено без изменения Томским областным судом.

Из смысла действующего процессуального законодательства можно сделать вывод о том, что, прибегая к понятию «основополагающие принципы российского права», компетентный суд не должен заниматься проверкой правильности применения третейским судом норм материального и процессуального права, т.е. не должен выполнять своеобразную кассационную функцию по отношению к решениям третейского суда. Даже если третейский суд неправильно применил нормы материального иди процессуального права, это не означает, что такое решение в силу этого одного обстоятельства подлежит отмене. В компетенцию суда, рассматривающего заявление об отмене решения третейского суда, входит не проверка правильности применения норм материального или процессуального права, а соблюдение основополагающих принципов права, т.е. его основных начал, которые обладают универсальностью, высшей императивностью и особой общезначимостью. Таким образом, далеко не всякое нарушение норм материального или процессуального права можно рассматривать в качестве нарушения основополагающих принципов права. Само по себе нарушение правовых норм еще нельзя рассматривать в качестве очевидного свидетельства нарушения правовых принципов. По этим же основаниям суд не может принять во внимание и доводы заявителя о том, что суд нарушил основополагающие нормы российского законодательства.

При применении п. 2 ст. 64 ЗК РФ у заинтересованных лиц не может не возникнуть вопрос: компетентен ли третейский суд рассматривать споры о праве на земельные участки? Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 26.05.2011 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 2 статьи 1 Федерального закона „О третейских судах в Российской Федерации“, статьи 28 Федерального закона „О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним“, пункта 1 статьи 33 и статьи 51 Федерального закона „Об ипотеке (залоге недвижимости)“ в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»

ответил на этот вопрос утвердительно, приведя развернутое обоснование своей позиции.

По смыслу ст. 10, ч. 1 ст. 11, ч. 1 ст. 118 и ст. 124–128 Конституции РФ и Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», третейские суды не осуществляют государственную (судебную) власть и не входят в судебную систему РФ, состоящую из государственных судов. Это, однако, не означает, что Конституция РФ исключает тем самым возможность разрешения гражданско-правовых споров между частными лицами в процедуре третейского разбирательства посредством третейских судов, действующих в качестве институтов гражданского общества, наделенных публично значимыми функциями.

Предоставление заинтересованным лицам права по своему усмотрению обратиться за разрешением спора в государственный суд (суд общей юрисдикции, арбитражный суд) в соответствии с его компетенцией, установленной законом, или избрать альтернативную форму защиты своих прав и обратиться в третейский суд — в контексте гарантий, закрепленных ч. 2 ст. 45 и ст. 46 Конституции РФ, само по себе не может рассматриваться как их нарушение, а, напротив, расширяет возможности разрешения споров в сфере гражданского оборота.

Стороны спора, заключая соглашение о его передаче на рассмотрение третейского суда и реализуя тем самым свое право на свободу договора, добровольно соглашаются подчиниться правилам, установленным для конкретного третейского суда. В таких случаях право на судебную защиту, которая — по смыслу ст. 46 Конституции РФ — должна быть полной, эффективной и своевременной, обеспечивается возможностью обращения в предусмотренных законом случаях в государственный суд, в частности путем подачи заявления об отмене решения третейского суда либо о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда (определения Конституционного Суда РФ от 26.10.2000 № 214-О, от 15.05.2001 № 204-О, от 20.02.2002 № 54-О и от 04.06.2007 № 377-О-О) (п. 2).

Основанная на положениях Конституции РФ возможность разрешения гражданско-правовых споров посредством третейского разбирательства закреплена в гражданском законодательстве и соответствующих процессуальных нормах, предметом регулирования которых обусловлено и использование применительно к третейско-

му разбирательству как альтернативной форме защиты гражданских прав термина «суд».

Согласно п. 1 ст. 11 ГК РФ защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, суд, арбитражный суд или третейский суд. Исходя из этого, ч. 3 ст. 3 ГПК РФ и ч. 6 ст. 4 АПК РФ предусматривается возможность передачи по соглашению сторон подведомственному суду (арбитражному суду) спора, возникающего из гражданских правоотношений, до принятия судом (арбитражным судом) первой инстанции судебного постановления, которым заканчивается рассмотрение дела по существу, на рассмотрение третейского суда, если иное не установлено федеральным законом. Соответственно, в силу п. 2 ст. 1 Закона о третейских судах в третейский суд может по соглашению сторон третейского разбирательства передаваться любой спор, возникающий из гражданских правоотношений, если иное не установлено федеральным законом.

Возможность рассмотрения третейским судом гражданско-правовых споров конкретизирована в ЗК РФ, закрепляющем право сторон передать земельный спор на разрешение в третейский суд (п. 2 ст. 64), Законе о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, предусматривающем государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, установленных решением суда, арбитражного суда или третейского суда (ст. 28), Федеральном законе от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)», предусматривающем погашение регистрационной записи об ипотеке на основании решения суда, арбитражного суда или третейского суда о прекращении ипотеки (ст. 25) и определяющем последствия предъявления к залогодателю иска о признании права собственности на заложенное недвижимое имущество в суде, арбитражном суде, третейском суде (п. 1 ст. 33) и судебный порядок обращения взыскания на заложенное имущество (ст. 51).

Передача спора, который возник или может возникнуть между сторонами какого-либо конкретного правоотношения, на рассмотрение третейского суда остается альтернативной формой защиты права и не превращает сам по себе порядок третейского разбирательства в собственно судебную форму защиты права, равно как и не порождает иных юридических последствий, помимо предусмотренных законом именно для третейского решения, которое — в силу

юридической природы третейского разбирательства — принимается третейским судом от своего имени, обязательно для сторон на основе добровольного исполнения, а обеспечение его принудительного исполнения находится за пределами третейского рассмотрения и является задачей государственных судов и органов принудительного исполнения.

Обязательность государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним не может рассматриваться как обстоятельство, исключающее возможность передачи споров по поводу недвижимого имущества на рассмотрение третейских судов.

В отличие от решений государственных судов свойством принудительной исполнимости решение третейского суда наделяется только после прохождения установленных процессуальным законодательством процедур получения исполнительного листа на его принудительное исполнение (экзекватуры). Указанные процедуры предполагают проверку на предмет надлежащего, основанного на законе формирования состава третейского суда, соблюдения процессуальных гарантий прав сторон и соответствия решения третейского суда основополагающим принципам российского права, т.е. на предмет соответствия данного частноправового по своей природе акта тем требованиям, которые предъявляются законом для целей принудительного исполнения.

Такая проверка осуществляется только государственным судом (общей юрисдикции или арбитражным) в процедурах, установленных процессуальным законодательством — гл. 47 ГПК РФ и гл. 30 АПК РФ, — для выдачи исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда или международного коммерческого арбитража, и только если решение третейского суда не исполняется должником в добровольном порядке. При этом компетентный суд отказывает в выдаче исполнительного листа в случаях, указанных в ст. 426 ГПК РФ, ст. 239 АПК РФ и ст. 46 Закона о третейских судах, в том числе, если установит, что спор не может быть предметом третейского разбирательства в соответствии с федеральным законом и (или) решение третейского суда нарушает основополагающие принципы российского права.

Следовательно, если третейский суд при принятии решения об обращении взыскания на заложенное недвижимое имущество разрешил вопрос о правах и обязанностях лиц, которые не участвовали в третейском разбирательстве и не давали на него согласия, то данное

обстоятельство является основанием для отказа в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда, поскольку такое решение, во-первых, содержит постановления по вопросам, выходящим за пределы третейского соглашения, т.е. не соответствует закону, а во-вторых — нарушает основополагающие принципы российского права, к каковым в силу ч. 1 ст. 46 Конституции РФ относится и право каждого участвовать в процессе, в котором рассматриваются вопросы о его правах и обязанностях.

В действующем механизме судебного контроля определение арбитражного суда по заявлению о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда, которым был разрешен вопрос о правах и обязанностях лиц, не являющихся сторонами третейского разбирательства, и тем самым нарушен закон, под защитой которого находятся эти лица, может быть обжаловано в арбитражный суд кассационной инстанции в соответствии со ст. 42, ч. 5 ст. 240 и ст. 273 АПК РФ непосредственно этими лицами.

Конституционный Суд РФ не поддержал позицию ВАС РФ о наличии в спорах о правах на недвижимое имущество так называемого публичного элемента (п. 4 постановления Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 2 статьи 1 Федерального закона „О третейских судах в Российской Федерации“, статьи 28 Федерального закона „О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним“, пункта 1 статьи 33 и статьи 51 Федерального закона „Об ипотеке (залоге недвижимости)“ в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»). Таким образом, ссылки на невозможность рассмотрения третейским судом споров (правоотношений) в сфере недвижимости как содержащих публично-правовой элемент признаны несостоятельными[1]. Однако уже после опубликования указанного постановления Конституционного Суда РФ ФАС Московского округа изложил совершенно противоположную позицию.

Решение третейского суда, обязывающие регистрирующий орган зарегистрировать право собственности на недвижимое имущество за стороной третейского разбирательства, затрагивает вопросы публично-правового характера, которые не могут быть предметом рассмотрения в третейском суде; создание видимости частноправового спора, в том числе с отнесением его на рассмотрение третейским судом для получения формальных оснований регистрации права на недвижимое имущество, влечет подмену законных функций государственного органа по регистрации права на недвижимое имущество и противоречит публичному порядку.

См.: Постановление ФАС Московского округа от 05.09.2011 № А40-35686/11-25-239.

[1] См.: *Севастьянов Г.В.* Указ. соч. С. 25.

Чем разрешилась коллизия позиций судебных инстанций и пересматривалось ли постановление ФАС Московского округа с учетом мнения Конституционного Суда РФ, к сожалению, неизвестно.

Оценивая избранные истцами вещно-правовые способы защиты, давая правовые оценки договорам, на основании которых заявлены требования, характеризуя и классифицируя спорное имущество как объект гражданских прав применительно к положениям ст. 130 ГК РФ, третейские суды в делах, которые связаны с защитой права собственности, должны учитывать разъяснения постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (см. например, постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 22.10.2012 № А46-22814/2012).

Из содержания Закона о третейских судах, а также из позиции Конституционного Суда РФ видно, что, применительно к спорам о недвижимости, третейский суд может выносить решения, которые затрагивают вопросы возникновения, изменения и прекращения прав на земельные участки. Однако главное «неудобство», прежде всего для граждан, во-первых, состоит в том, что возможность заключения между сторонами третейского соглашения ничтожно мала. Причины этого кроются и в области психологии (особенно в ожесточенных спорах между смежными землепользователями или участниками долевой собственности), и в непонимании преимущества третейского разбирательства перед разбирательством дела в государственном суде. Во-вторых, в той части споров, которая связана с обжалованием в суде решений и действия (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, заключение между сторонами третейского соглашения исключено в принципе. В-третьих, «неудобство»

третейского суда для граждан и для юридических лиц заключается в необходимости обращения в федеральный или арбитражный суд с заявлением о выдаче исполнительного листа, если ответчик отказывается исполнить решение суда. Причем требование о предъявлении исполнительного листа предъявляется и Росреестром в случае принятия третейским судом решения о признании права собственности на объекты недвижимости. Согласно правовой позиции Президиума ВАС РФ, содержащейся в постановлении от 13.09.2011 № 3004/11, положения ст. 28 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество закрепляют обязанность регистрирующего органа совершить действия по государственной регистрации прав, установленных решением суда, арбитражного суда, третейского суда. По смыслу абз. 6 п. 1 ст. 17 данного закона основанием для государственной регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество и сделок с ним являются вступившие в законную силу судебные акты государственного суда. Таким образом, в действующем правовом регулировании необходимость государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним определяет специфику удостоверения прав на него, установленных третейским судом. Она заключается в обязательности прохождения правообладателем, права на недвижимое имущество которого установлены решением третейского суда, процедуры получения исполнительного листа на его принудительное исполнение. Отсутствие выданного государственным судом исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда о признании права собственности на недвижимость является основанием для отказа в государственной регистрации такого права в соответствии с абз. 10 п. 1 ст. 20 указанного закона (см., например, постановление ФАС Уральского округа от 11.01.2013 № А60-11589/12).

По искам о признании права собственности исполнительные листы выдаваться не могут, так как это не иск о присуждении и исполнение он не предполагает. Решение третейского суда не может быть проверено по существу компетентным государственным судом, а формальные основания проверки могут быть в данном случае совершенно бесполезны. Таким образом, данная мера не содержит позитивного эффекта и может служить средством злоупотреблений. Сложившийся подход, по мнению Г.В. Севастьянова, не учитывает ни положения правовой доктрины, ни действующее законодательство, а также противоречит смыслу постановления Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 2 статьи 1 Федерального закона „О третейских судах в Российской Федерации“, статьи 28 Федерального закона „О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним“, пункта 1 статьи 33 и статьи 51 Федерального закона „Об ипотеке (залоге недвижимости)“ в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» (п. 3.2), где отмечается, что решение третейского суда является равновесным основанием для регистрации прав в области недвижимости наряду с решениями государственных судов[1]. Однако нельзя отрицать, что существуют факты, когда отдельные третейские судьи злоупотребляют своими полномочиями и выносят незаконные решения о признании права собственности за конкретными лицами с согласия ответчиков. При этом подобные решения сторонами не обжалуются. Регистрационные органы в целях предотвращения регистрации права собственности на недвижимое имущество на основании таких решений требуют от лиц, право собственности которых установлено решением третейского суда, представить дополнительно к решению третейского суда исполнительный лист, выданный государственным судом. Государственные суды по ходатайству сторон выдают исполнительные листы в порядке, предусмотренном АПК РФ, ГПК РФ, законодательством о третейских судах. Такая практика в настоящее время не соответствует законодательству о государственной регистрации, но поскольку по существу подобная практика правильная, в работе сделан вывод о необходимости предоставления регистрационному органу исполнительного листа наряду с решением третейского суда[2].

Не меньшие неудобства связаны и с применением обеспечительных мер в рамках разбирательства в третейском суде.

Так, ФАС Московского округа в постановлении от 23.10.2013 № А40-63380/13-68-619 указал, что суд первой инстанции пришел к правомерному выводу о том, что законодательством не предусмотрено оснований для выдачи исполнительного листа на принудительное исполнение определения третейского суда

[1] См.: *Севастьянов Г.В.* Указ. соч. С. 24–25.

[2] См.: *Дискин Е.И.* Указ. соч. С. 10–11.

о принятии обеспечительных мер, в связи с чем отказал в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение определения АНО «Третейский суд строительных организаций города» о принятии обеспечительных мер по делу от 10.08.2012 № 067/2012.

Участие в двух судебных процессах (сначала в третейском, а потом в арбитражном суде), потраченное время и понесенные материальные издержки снижают положительный эффект от прямого обращения в третейский суд, минуя суд государственный. По этой причине стороне земельного спора необходимо при применении п. 2 ст. 64 ЗК РФ крайне взвешенно подойти к решению вопроса об обращении в третейский суд в качестве альтернативы обращению в федеральный или арбитражный суд.

Все названия и адреса существующих в Российской Федерации третейских судов можно найти на сайте *http://arbitrage.ru* либо в общем списке, либо выбрав регион проживания заинтересованного лица.

Глава X
Плата за землю и оценка земли

Статья 65. Платность использования земли

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

2. Порядок исчисления и уплаты земельного налога устанавливается законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

3. За земли, переданные в аренду, взимается арендная плата.

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

Размер арендной платы является существенным условием договора аренды земельного участка.

В случае, если по истечении трех лет с даты предоставления в аренду земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства, за исключением случаев предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства, не введен в эксплуатацию построенный на таком земельном участке объект недвижимости, арендная плата за такой земельный участок устанавливается в размере не менее двукратной налоговой ставки земельного налога на соответствующий земельный участок, если иное не установлено земельным законодательством. *(абзац введен Федеральным законом от 18.12.2006 № 232-ФЗ)*

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

5. Для целей налогообложения и в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, федеральными законами, устанавливается кадастровая стоимость земельного участка. Кадастровая стоимость земельного участка также может применяться для определения арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности. *(в ред. Федерального закона от 22.07.2008 № 141-ФЗ)*

Платность использования земли есть конкретизация общего принципа платности пользования природными ресурсами (землей, недрами, водными ресурсами, лесами и иной растительностью, животным миром и др.).

Учреждение платы за пользование природными ресурсами стало возможным после отмены исключительной государственной собственности на землю и другие природные ресурсы и введения их в гражданский оборот. Платность использования земли и других природных ресурсов следует рассматривать как следствие преобразования природоресурсных отношений в ходе проведения многочисленных реформ.

Основными целями платности пользования природными ресурсами являются:

- повышение заинтересованности производителя в эффективном использовании земель и других природных ресурсов;
- создание материальной заинтересованности в сохранении и воспроизводстве природных ресурсов;
- изыскание дополнительных средств на восстановление и воспроизводство природных ресурсов.

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

Нормы относительно земельного налога имеют бланкетный характер. Земельный кодекс РФ предусматривает, что порядок исчисления и уплаты земельного налога устанавливается законодательством РФ о налогах и сборах. Правовое регулирование земельного налога осуществляется гл. 31 НК РФ.

Есть свои особенности в регламентации земельного налога. Он устанавливается НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований.

В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге земельный налог устанавливается НК РФ и законами указанных субъектов РФ.

Устанавливая земельный налог, представительные органы муниципальных образований (законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) определяют налоговые ставки в пределах, установленных гл. 31 НК РФ, а также порядок и сроки уплаты налога. При установлении налога нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) могут также предусматриваться налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой земельным налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков.

За земли, переданные в аренду, взимается **арендная плата**.

Гражданский кодекс РФ в гл. 34 устанавливает общие положения об аренде. Так, по договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. По поводу объекта аренды ст. 607 ГК РФ гласит, что в аренду могут быть переданы в том числе земельные участки и другие обособленные природные объекты, а законом могут быть установлены виды имущества, сдача которого в аренду не допускается или ограничивается. Кроме этого, законом могут быть установлены особенности сдачи в аренду земельных участков и других обособленных природных объектов. В договоре аренды должны быть указаны данные, позволяющие определенно установить имущество, подлежащее передаче арендатору в качестве объекта аренды. При отсутствии этих данных в договоре условие об объекте, подлежащем передаче в аренду, считается не согласованным сторонами, а соответствующий договор не считается заключенным.

Порядок определения размера арендной платы, порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности РФ, субъектов РФ или муниципальной собственности, уста-

навливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Согласно Закону о введении в действие ЗК РФ порядок определения размера арендной платы, а также порядок, условия и сроки внесения арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ. Есть одно исключение — если иное не предусмотрено Федеральным законом от 17.07.2009 № 145-ФЗ «О Государственной компании „Российские автомобильные дороги“ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно Закону о введении в действие ЗК РФ годовой размер арендной платы устанавливается в пределах: 2% кадастровой стоимости арендуемых земельных участков; 0,3% кадастровой стоимости арендуемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения; 1,5% кадастровой стоимости арендуемых земельных участков, изъятых из оборота или ограниченных в обороте.

Изменение годового размера арендной платы, определенного в соответствии с п. 2 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ, может предусматриваться договорами аренды указанных земельных участков только в связи с изменением кадастровой стоимости соответствующего земельного участка.

Земельные участки, которые находились в государственной или муниципальной собственности и на которых были расположены здания, строения и сооружения, находившиеся на день введения в действие ЗК РФ в собственности общероссийских общественных организаций инвалидов и организаций, единственными учредителями которых являлись общероссийские общественные организации инвалидов, должны были предоставляться в собственность указанных организаций бесплатно.

Согласно ЗК РФ размер арендной платы является существенным условием договора аренды земельного участка.

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

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

Для целей налогообложения и в иных случаях, предусмотренных ЗК РФ, федеральными законами, устанавливается кадастровая стоимость земельного участка. Кадастровая стоимость земельного участка также может применяться для определения арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, как это предусмотрено Законом о введении в действие ЗК РФ.

Статья 66. Оценка земли

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

2. Для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель, за исключением случаев, определенных пунктом 3 настоящей статьи. Государственная кадастровая оценка земель проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности. *(в ред. Федерального закона от 22.07.2010 № 167-ФЗ)*

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации утверждают средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу). *(абзац введен Федеральным законом от 21.07.2005 № 111-ФЗ)*

3. В случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости. *(п. 3 в ред. Федерального закона от 22.07.2010 № 167-ФЗ)*

Комментируемая статья определяет порядок оценки земли, которая необходима для установления кадастровой стоимости земельных участков (налоговая база земельного налога), а также может использоваться в случаях установления ставок арендной платы.

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

Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» под **оценочной деятельностью** понимает профессиональную деятельность субъектов оценочной деятельности, направленную на установление в отношении объектов оценки рыночной, кадастровой или иной стоимости.

Для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель. Однако есть одно исключение, предусмотренное п. 3 комментируемой статьи, — в случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости.

Государственная кадастровая оценка земель проводится также в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Государственной кадастровой оценке посвящена гл. III.1 этого закона, включающая в себя 12 статей. В соответствии со ст. 24.11 «Понятие государственной кадастровой оценки» под **государственной кадастровой оценкой** понимается совокупность действий, включающих в себя:

- принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки;
- формирование перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке;
- отбор исполнителя работ по определению кадастровой стоимости и заключение с ним договора на проведение оценки;
- определение кадастровой стоимости и составление отчета об определении кадастровой стоимости;
- экспертизу отчета об определении кадастровой стоимости;
- утверждение результатов определения кадастровой стоимости;
- опубликование утвержденных результатов определения кадастровой стоимости;
- внесение результатов определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости.

Остальными статьями гл. III.1 регулируются: принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки; формирование перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке; заключение договора страхования ответственности за причинение ущерба в результате осуществления деятельности по определению кадастровой стоимости; определение кадастровой

стоимости и составление отчета об определении кадастровой стоимости; экспертиза отчета об определении кадастровой стоимости; утверждение результатов определения кадастровой стоимости; опубликование утвержденных результатов определения кадастровой стоимости; рассмотрение споров о результатах определения кадастровой стоимости; внесение результатов определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости; определение кадастровой стоимости вновь учтенных объектов недвижимости и объектов недвижимости, в отношении которых произошло изменение их количественных и (или) качественных характеристик; фонд данных государственной кадастровой оценки.

Правила проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденные постановлением Правительства РФ от 08.04.2000 № 316, определяют порядок проведения государственной кадастровой оценки земель всех категорий на территории Российской Федерации для целей налогообложения и иных целей, установленных законом. Организация проведения государственной кадастровой оценки земель осуществляется Роснедвижимостью и ее территориальными органами. Для проведения указанных работ привлекаются оценщики или юридические лица, имеющие право на заключение договора об оценке.

Государственная кадастровая оценка земель проводится для определения кадастровой стоимости земельных участков различного целевого назначения не реже одного раза в пять лет и основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования.

Государственная кадастровая оценка земель городских и сельских поселений, садоводческих, огороднических и дачных объединений осуществляется на основании статистического анализа рыночных цен и иной информации об объектах недвижимости, а также иных методов массовой оценки недвижимости.

Государственная кадастровая оценка сельскохозяйственных угодий вне черты городских и сельских поселений и земель лесного фонда осуществляется на основе капитализации расчетного рентного дохода.

Государственная кадастровая оценка иных категорий земель вне черты городских и сельских поселений осуществляется на основе капитализации расчетного рентного дохода или исходя из затрат, необходимых для воспроизводства и (или) сохранения и поддержания ценности их природного потенциала.

Методические указания по государственной кадастровой оценке земель и нормативно-технические документы, необходимые для проведения государственной кадастровой оценки земель, разрабатываются и утверждаются Минэкономразвития России по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Минэкономразвития России разработаны и приняты несколько нормативно-технических документов: приказы от 04.07.2005 № 145 «Об утверждении Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения», от 15.02.2007 № 39 «Об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов», от 22.10.2010 № 508 «Об утверждении Федерального стандарта оценки „Определение кадастровой стоимости (ФСО № 4)“», от 20.09.2010 № 445 «Об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения», от 23.06.2005 № 138 «Об утверждении Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель особо охраняемых территорий и объектов», от 14.05.2005 № 99 «Об утверждении Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель водного фонда».

Продолжают действовать приказы Росземкадастра от 26.08.2002 № П/307 «Об утверждении Методики государственной кадастровой оценки земель садоводческих, огороднических и дачных объединений», от 20.03.2003 № П/49 «Об утверждении Методики государственной кадастровой оценки земель промышленности и иного специального назначения». В Методических рекомендациях по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 04.07.2005 № 145, приведены термины и определения, которые уже не повторяются в других методических рекомендациях и указаниях и являются общими для разных категорий земель.

⇨ **Кадастровая стоимость** — капитализированный расчетный рентный доход.

⇨ **Интегральный показатель плодородия почвы (разновидности или группы почв)** — относительная величина совокупного влияния признаков и свойств почвы на продуктивность (урожайность) сельскохозяйственных угодий с данным почвенным покровом, измеряемая в баллах бонитета (в диапазоне от 0 до 100).

⇨ **Интегральный показатель технологических свойств объекта оценки** — величина индекса технологических свойств земельного участка, определяемого с учетом влияния энергоемкости, контурности, каменистости, рельефа и других технологических свойств, на уровень затрат по возделыванию и уборке (частично) сельскохозяйственной продукции.

⇨ **Иинтегральный показатель местоположения объекта оценки** — величина эквивалентного расстояния в километрах до пунктов реализации сельскохозяйственной продукции и баз снабжения материально-техническими ресурсами, рассчитываемая с учетом объемов и классов грузов и качества (групп) дорог.

⇨ **Дифференциальный рентный доход** — дополнительный (сверхнормативный) доход, образующийся на землях относительно лучшего качества и местоположения.

⇨ **Абсолютный рентный доход** — минимальный доход, устанавливаемый в едином размере на 1 га сельскохозяйственных угодий независимо от их качества и местоположения для всех субъектов РФ.

⇨ **Расчетный рентный доход** — сумма дифференциального и абсолютного рентных доходов.

⇨ **Земельно-оценочный район (зона внутри субъекта РФ)** — часть территории субъекта РФ, достаточно однородная по почвенно-климатическим и экономическим условиям сельскохозяйственного производства.

Органы исполнительной власти субъектов РФ утверждают средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу).

Глава XI

Мониторинг земель, землеустройство, государственный кадастровый учет земельных участков и резервирование земель для государственных и муниципальных нужд

(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)

Статья 67. Государственный мониторинг земель

1. Государственный мониторинг земель является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и представляет собой систему наблюдений за состоянием земель. Объектами государственного мониторинга земель являются все земли в Российской Федерации. *(в ред. Федерального закона от 21.11.2011 № 331-ФЗ)*

2. Задачами государственного мониторинга земель являются:

1) своевременное выявление изменений состояния земель, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов;

2) информационное обеспечение государственного земельного надзора, иных функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, а также землеустройства; *(в ред. Федеральных законов от 13.05.2008 № 66-ФЗ, от 18.07.2011 № 242-ФЗ, от 25.06.2012 № 93-ФЗ)*

3) обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

3. В зависимости от целей наблюдения и наблюдаемой территории государственный мониторинг земель может быть федеральным, региональным и локальным. Государственный мониторинг земель осуществляется в соответствии с федеральными, региональными и местными программами.

4. Порядок осуществления государственного мониторинга земель устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. *(в ред. Федерального закона от 23.07.2008 № 160-ФЗ)*

Государственный мониторинг земель является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и представляет собой систему наблюдений за состоянием земель, которая должна быть непрерывной.

Порядок организации государственного экологического мониторинга установлен постановлением Правительства РФ от 09.08.2013 № 681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)». Общая координация работ по организации и функционированию единой системы мониторинга осуществляется Минприроды России.

Информация, содержащаяся в базах данных подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), в части государственного мониторинга земель должна включать:

- результаты сбора информации о состоянии земель, наблюдений за использованием земель исходя из их целевого назначения и разрешенного использования;
- результаты анализа и оценки качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов, оценки изменения состояния земель по результатам наблюдений;
- прогноз изменения состояния земель, последствий негативных процессов.

Объектами государственного мониторинга земель являются все земли в Российской Федерации, и законодатель не делает никаких исключений.

Согласно п. 2 комментируемой статьи задачами государственного мониторинга земель являются:

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

В соответствии с п. 3 комментируемой статьи в зависимости от целей наблюдения и наблюдаемой территории государственный мониторинг земель может быть **федеральным**, **региональным** и **локальным**. Государственный мониторинг земель осуществляется в соответствии с федеральными, региональными и местными программами. Причем эти программы могут приниматься по отдельным категориям земель, в зависимости от необходимости срочных защитных мероприятий, например, для сохранения земель сельскохозяйственного назначения. Так, например, распоряжением Правительства РФ от 30.07.2010 № 1292-р утверждена Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года. Причинами, вызвавшими необходимость организации государственного мониторинга сельскохозяйственных земель, названы: снижение плодородия почв; ухудшение состояния земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства; деградация почвенного покрова, особенно сельскохозяйственных угодий и снижение их способности к восстановлению. В концепции также отмечается, что в связи с приватизацией земельных участков, появлением большого количества собственников земли и наличием сельскохозяйственных товаропроизводителей различных форм собственности задачи управления сельскохозяйственным производством стоят как никогда остро, а эффективное их решение невозможно без осуществления государственного мониторинга сельскохозяйственных земель.

Порядок осуществления государственного мониторинга земель устанавливается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (п. 4 комментируемой статьи).

Постановлением Правительства РФ от 28.11.2002 № 846 утверждено Положение об осуществлении государственного мониторинга земель, в котором устанавливается порядок осуществления государственного мониторинга земель в Российской Федерации (далее именуется — мониторинг), являющегося частью государственного мониторинга окружающей среды. Мониторинг осуществляется Росземкадастром во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Регулирование деятельности в сфере ведения мониторинга осуществляет Росземкадастр.

Мониторинг осуществляется исходя из единой системы показателей на основе методических и нормативно-технических документов, утверждаемых Росземкадастром по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Получение информации при осуществлении мониторинга может производиться с использованием:

- дистанционного зондирования (съемки и наблюдения с космических аппаратов, самолетов, с помощью средств малой авиации и других летательных аппаратов);
- сети постоянно действующих полигонов, эталонных стационарных и иных участков, межевых знаков и т.п.;
- наземных съемок, наблюдений и обследований (сплошных и выборочных);
- соответствующих фондов данных.

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

- базовые (проводятся для получения данных о состоянии земель на момент начала ведения мониторинга);
- периодические (проводятся для получения данных о состоянии земель за определенный период — раз в три года и более);
- оперативные (проводятся для получения данных о состоянии земель на текущий момент).

Росземкадастр, его территориальные органы и организации осуществляют мониторинг с использованием автоматизированной информационной системы, функционирующей во взаимодействии с автоматизированными информационными системами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Следует иметь в виду, что в настоящее время в соответствии с постановлением Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг в сфере государственного мониторинга земель в Российской Федерации (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), является Росреестр.

Статья 68. Землеустройство

1. Землеустройство включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. *(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)*

2. Документы, подготовленные в результате проведения землеустройства, используются при осуществлении мониторинга земель. *(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)*

В соответствии с п. 1 комментируемой статьи землеустройство представляет собой мероприятия по:

- изучению состояния земель;
- планированию и организации рационального использования земель и их охраны;
- описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства;
- организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства;
- организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

Земельный кодекс РФ содержит общие положения о землеустройстве, организации и порядке проведения землеустройства. Однако специальным законом, регулирующим землеустроительные отношения, является Закон о землеустройстве.

Принятие Закона о землеустройстве было продиктовано земельной реформой в России, возвращением земли в гражданский оборот, реализацией других крупных мероприятий, связанных с землей. Поэтому и появилась острая необходимость в проведении землеустроительных мероприятий.

Землеустройство — ключевая категория Закона о землеустройстве. Под **землеустройством** понимаются мероприятия по изучению состояния земель, их планированию, охраны и организации рационального использования. Реализация землеустройства предполагает описание местоположения и (или) установление на местности границ объектов землеустройства, а также организацию рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства. Особенностью его осуществления является также реализация мероприятий по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов (лицами, к ним относящимися) Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).

Таким образом, содержащееся в Законе о землеустройстве определение землеустройства включает особую разновидность землеустройства, именуемую «внутрихозяйственной».

Перечисленные в определении мероприятия имеют разнообразную природу (правовые, организационно-хозяйственные, экономические, технологические, технические мероприятия) и осуществляются государством, землевладельцами, землепользователями и собственниками земель по наведению порядка в использовании и охране земель.

Целью любых землеустроительных работ являются обеспечение рационального использования земель и их охрана, создание благоприятной окружающей среды и улучшение ландшафтов.

Цели же проведения внутрихозяйственного землеустройства закреплены и конкретизированы в ст. 18 Закона о землеустройстве. В ней же перечислены и основные виды работ, выполняемые при проведении внутрихозяйственного землеустройства:

- организация рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также организация территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, для обеспечения их традиционного образа жизни;
- разработка мероприятий по улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного за-

соления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

Согласно п. 2 комментируемой статьи документы, подготовленные в результате проведения землеустройства, используются при осуществлении мониторинга земель.

В ст. 19 Закона о землеустройстве приведены все виды землеустроительной документации. К ним относятся:

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

Федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ могут устанавливаться другие виды землеустроительной документации.

Состав, содержание и правила оформления каждого вида землеустроительной документации регламентируются соответствующими техническими условиями и требованиями проведения землеустройства.

Статья 69. Организация и порядок проведения землеустройства

1. Землеустройство проводится по инициативе уполномоченных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или по решению суда.

2. Землеустройство проводится в обязательном порядке в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, федеральными законами.

3. Сведения о землеустройстве носят открытый характер, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, и сведений, относящихся к личности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или арендаторов земельных участков.

4–5. Утратили силу. — *Федеральный закон от 13.05.2008 № 66-ФЗ.*

6. Юридические лица или индивидуальные предприниматели могут проводить любые виды работ по землеустройству без специальных разрешений, если иное не предусмотрено федеральными законами.

7. Порядок проведения землеустройства устанавливается федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с п. 1 комментируемой статьи землеустройство может осуществляться в инициативном порядке. Землеустройство может проводиться по инициативе уполномоченных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или по решению суда.

Полагаем, что уточняющими процедуру инициирования землеустроительных мероприятий являются положения ст. 4 Закона о землеустройстве, согласно которым основаниями проведения землеустройства являются:

- решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления о проведении землеустройства;
- договоры о проведении землеустройства;
- судебные решения.

Особое значение, на наш взгляд, имеет закрепление в Законе о землеустройстве полномочий Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства.

В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ земельное законодательство отнесено к совместной компетенции Российской Федерации и субъектов РФ. Таким образом, полномочиями по регулированию производства землеустройства наделяется не только Российская Федерация, но и ее субъекты.

К полномочиям Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства относятся: установление порядка проведения землеустройства; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления при проведении землеустройства; проведение землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности; принятие нормативных правовых актов о землеустройстве; установление порядка государственной экспертизы землеустроительной документации; организация и осуществление федерального государственного надзора в области землеустройства; разработка, согласование и реализация генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации; управление государственным фондом данных, полученных в результате проведения землеустройства, и др. (их перечень остается открытым).

Российская Федерация через принятие законодательных актов определяет **основные параметры** землеустройства (цели, принципы, организация землеустроительного процесса, статус (права, обязанности и ответственность) участников землеустроительной деятельности), реализует установленный порядок через деятельность органов исполнительной власти и через деятельность правоохранительных органов, в том числе органов правосудия, охраняет установленный порядок проведения землеустройства.

Субъекты РФ, имея наряду с самой Российской Федерацией полномочия по природопользованию и охране окружающей среды (п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), регулированию земельных отношений (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституция РФ), должны «вписаться» в порядок, установленный Российской Федерацией: нормативные правовые акты, принимаемые на региональном уровне, а также деятельность органов государственной власти субъекта РФ не должны противоречить федеральным нормам.

Российская Федерация координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления при проведении землеустройства. Органы власти, в свою очередь, обязаны защищать интересы физических лиц, собственников земельных участков, землепользователей и землевладельцев.

Федеративное устройство Российского государства, а также существование в России местного самоуправления обусловили особое значение координационной функции при производстве зем-

леустройства. Роль координатора и организатора взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов отводится, очевидно, федеральному центру, который реализует соответствующие полномочия через деятельность компетентных органов исполнительной власти.

В п. 2 комментируемой статьи закреплено, что землеустройство проводится в обязательном порядке в случаях, предусмотренных ЗК РФ (ст. 30, 34 и др.) и иными федеральными законами, к числу которых и относится Закон о землеустройстве. В ст. 3 этого закона содержится перечень случаев, когда проведение землеустройства является обязательным.

В обязательном порядке землеустройство проводится при изменении границ объектов землеустройства, т.е. при изменении:

- границ территории субъектов РФ;
- границ территории муниципальных образований;
- границ территории населенных пунктов;
- границ территориальных зон;
- границ зон с особыми условиями использования территорий, а также части вышеуказанных территорий и зон.

Проведение землеустройства обязательно также в случаях, связанных с его природоохранной функцией. В этом случае землеустройство выступает важной организационно-технической гарантией охраны земель — мероприятий, направленных на рациональное использование земельного фонда, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивности земель, на воспроизводство и повышение плодородия почв.

Охрана земель предполагает предотвращение, выявление и устранение деградации земель, т.е. процессов, приводящих к изменению функций почвы как элемента природной среды, количественному и качественному ухудшению ее свойств и режимов, снижению природно-хозяйственной значимости земель (п. 2.1.1 Методических рекомендаций по выявлению деградированных и загрязненных земель, содержащихся в письме Роскомзема от 27.03.1995 № 3-15/582).

Производство землеустройства является обязательным в случаях, когда выявляются:

- **нарушенные земли**, т.е. участки земли, на которых в результате хозяйственной деятельности человека уничтожена растительность, разрушен почвенный покров, изменены гидрологиче-

ский режим и рельеф местности. Нарушения земель — разновидность технологической (эксплуатационной) деградации, под которой понимается ухудшение свойств почв в результате избыточных технологических нагрузок при всех видах землепользования, разрушающих почвенный покров, ухудшающих его физическое состояние и агрономические характеристики почв, приводящих к потере природно-хозяйственной значимости земель. В названных методических рекомендациях нарушение земель определяется как механическое разрушение почвенного покрова, обусловленное открытыми и закрытыми разработками полезных ископаемых и торфа, строительными и геологоразведочными работами и др. К нарушенным землям относятся все земли со снятым или перекрытым гумусовым горизонтом и непригодные для использования без предварительного восстановления плодородия, т.е. земли, утратившие в связи с их нарушением первоначальную ценность (Межгосударственный стандарт ГОСТ 17.5.1.01-83 «Охрана природы. Рекультивация земель. Термины и определения»);

- **земли, подверженные водной и ветровой эрозии.** Эрозия — один из наиболее существенных типов деградации земель, заключается в разрушении почвенного покрова под действием поверхностного стока и ветра с последующим перемещением и переотложением почвенного материала (п. 2.1.6 указанных методических рекомендаций). Эрозия почвы ведет к истощению пашни, загрязнению водоемов и рек, резкому ухудшению экологической обстановки на больших территориях. Различают водную эрозию, т.е. процесс разрушения верхних, наиболее плодородных горизонтов почвы талыми или дождевыми водами, и ветровую эрозию (дефляцию, выдувание), т.е. процесс разрушения верхних наиболее плодородных горизонтов почвы ветром;
- **земли, подверженные селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению;**
- **земли, подверженные загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям.**

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

Консервация — временное исключение земель из хозяйственного оборота, осуществляемое для предотвращения развития и устранения процессов деградации почв, восстановления их плодородия и реабилитации территорий, подвергшихся загрязнению.

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

Таким образом, при проведении мероприятий по охране земель землеустройство производится в обязательном порядке. Так, например, в соответствии с п. 7 Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота, утвержденного постановлением Правительства РФ от 02.10.2002 № 830, на основании принятого решения о консервации земель разрабатывается проект землеустройства, в котором определяются сроки консервации земель, мероприятия по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий, очередность их проведения и стоимость, а также предложения по использованию земель после завершения указанных мероприятий.

Основаниями проведения землеустройства являются: решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления о проведении землеустройства; договоры о проведении землеустройства; судебные решения.

Согласно п. 3 комментируемой статьи сведения о землеустройстве носят открытый характер, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, и сведений, относящихся к личности

собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или арендаторов земельных участков.

Юридические лица или индивидуальные предприниматели могут проводить любые виды работ по землеустройству без специальных разрешений, если только ограничения или запреты не содержатся в иных федеральных законах, установленные с целью защиты, например, памятников истории и культуры народов РФ (п. 6 комментируемой статьи).

В соответствии с п. 7 комментируемой статьи порядок проведения землеустройства устанавливается федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Статья 2 Закона о землеустройстве корреспондирует с п. 7 ст. 69 ЗК РФ. При этом формулировка, содержащаяся в Законе о землеустройстве, является более точной, поскольку соответствующая норма ЗК РФ не включает в круг источников правового регулирования отношений по проведению землеустройства подзаконные акты, принимаемые на федеральном уровне Президентом РФ, Правительством РФ и Минэкономразвития России: «*Порядок проведения землеустройства устанавливается федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации*» (п. 7 ст. 69 ЗК РФ).

Система источников включает в себя два уровня: федеральный и региональный (субъекта РФ). Такая структура предопределена конституционной нормой, в соответствии с которой земельное законодательство отнесено к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Федеральный уровень правового регулирования включает в себя два блока: законодательный (федеральные законы, в том числе кодексы) и подзаконный (нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти).

Особенностью законодательного регулирования отношений по землеустройству является практика «нормативного дублирования»: схожие, а иногда и практически совпадающие нормы содержатся в нескольких законодательных актах (например, определение землеустройства приводится в ст. 1 Закона о землеустройстве и воспроизводится в ст. 68 ЗК РФ).

Базовым законом, принятым специально для регулирования всего комплекса отношений по землеустройству, является Закон

о землеустройстве. В нем закреплены основные начала (принципы) и цели проведения землеустройства, соответствующая нормативно-правовая база, механизм государственного регулирования проведения землеустройства, процедурные вопросы проведения землеустроительных мероприятий, система землеустроительной документации, а также обозначены вопросы ответственности за нарушение законодательства о землеустройстве.

Закон о землеустройстве содержит ряд бланкетных, отсылочных норм и предполагает обращение к другим источникам правового регулирования отношений по проведению землеустройства. В отдельных случаях Закон о землеустройстве предписывает органам исполнительной власти (Правительству РФ) принятие подзаконного акта по конкретному вопросу проведения землеустройства.

Наряду с Законом о землеустройстве нормы, регламентирующие отдельные аспекты проведения землеустройства, могут содержаться и в других актах земельного законодательства, а также в непрофильных законах (т.е. законах, принятых для регулирования иных отношений).

Среди актов земельного законодательства в связи с этим следует выделить: Федеральный закон № 101-ФЗ; федеральные законы «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» и «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Нормы, регулирующие те или иные аспекты землеустроительного процесса, содержатся, помимо ЗК РФ, в ряде других кодифицированных актов: ГрК РФ; ЛК РФ.

Особое место в системе источников права занимает Федеральный закон № 221-ФЗ, с принятием которого был установлен единый порядок формирования объектов недвижимости, в том числе земельных участков, проведения их учета, а также ведения единого кадастра недвижимости. Создание государственного кадастра недвижимости приведет к тому, что все строения будут неразрывно связаны с земельными участками, на которых они располагаются.

Нормы, регулирующие производство землеустройства, часто встречаются в законодательных источниках экологического права — Законе об особо охраняемых природных территориях, Законе об охране окружающей среды, Федеральном законе от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и др.

Отдельные законодательные нормы, регулирующие отношения, которые прямо или опосредованно касаются производства землеустройства, рассредоточены по большому количеству непрофильных законов. Так, например, вопросы организации и проведения работ по землеустройству становятся предметом регулирования в Федеральном законе № 66-ФЗ, Федеральном законе № 131-ФЗ, Законе о крестьянском (фермерском) хозяйстве, а также в федеральных законах «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Подзаконные акты, принимаемые на федеральном уровне, — это нормативные правовые акты, принимаемые в развитие и во исполнение федеральных законов Президентом РФ, Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти.

После принятия ЗК РФ и иных актов земельного законодательства указы Президента РФ перестали играть ту роль, которая им отводилась на начальном этапе земельной реформы. Они уже больше не выполняют функцию заполнения нормативно-правового вакуума в условиях отсутствия законодательных предписаний по вопросам земельных отношений. В то же время следует отметить, что они остаются источником земельного права, о чем свидетельствует п. 1 ст. 2 ЗК РФ: «*Земельные отношения могут регулироваться также указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить настоящему Кодексу, федеральным законам*».

На подзаконном уровне эффективным регулятором отношений по производству землеустройства становится Правительство РФ, которое принимает постановления в силу предписания законодательного акта или исходя из необходимости более детального регламентирования данной сферы общественных отношений (постановления Правительства РФ от 11.07.2002 № 514 «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства», от 12.07.1993 № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам», от 29.12.2008 № 1061 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства» и др.).

Нормативные правовые акты, регламентирующие производство землеустройства, могут приниматься также федеральными органами

исполнительной власти. Административная реформа в Российской Федерации привела к неоднократным изменениям и трансформациям организационной основы государственного регулирования землеустройства. Упразднялись прежние и создавались новые государственные органы, наделенные полномочиями по нормативно-правовому регулированию производства землеустройства. Это в конечном счете привело к тому, что в настоящее время продолжают действовать в порядке юридического переживания нормативные правовые акты по землеустройству, принятые уже несуществующими государственными органами либо органами, которые в ходе административной реформы были лишены полномочий по нормативно-правовому регулированию (Роскомзем, Госкомзем, Минприроды России, Росземкадастр и др.).

Региональный уровень правового регулирования, так же как и федеральный, включает в себя два блока: законодательный (федеральные законы, в том числе кодексы) и подзаконный (нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти).

Нормы, регулирующие производство землеустройства, могут содержаться в актах земельного законодательства, в актах смежного (лесного, экологического и т.д.) и даже непрофильного законодательства.

В 2000-е гг. наметилась тенденция, в соответствии с которой законы о землеустройстве утрачивали силу в связи с принятием иных актов земельного законодательства, включивших в себя нормы по землеустройству.

Нормы, регулирующие производство землеустройства, содержатся не только в актах специального законодательства о землеустройстве, но и в актах земельного законодательства. Отдельные вопросы производства землеустройства становятся предметом регулирования базовыми актами земельного законодательства — земельными кодексами, законами о земле. Они могут регулироваться также законодательными актами, регламентирующими отдельные аспекты земельных отношений: оборот земель сельскохозяйственного назначения, перевод земель из одной категории в другую, обеспечение почвенного плодородия земель и т.д.

Нормы, регулирующие производство землеустройства в субъектах РФ, содержатся не только в региональных актах земельного законодательства. Их можно обнаружить в актах лесного, градостро-

ительного, экологического и иных смежных и непрофильных отраслях законодательства.

Во исполнение и в развитие норм региональных законодательных актов органы исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с их компетенцией принимают нормативные акты, которые также входят в систему источников правового регулирования отношений по производству землеустройства.

Такие нормативные акты могут приниматься органами общей компетенции субъекта РФ. Нормативные правовые акты по землеустройству могут принимать региональные органы исполнительной власти специальной компетенции — комитеты, департаменты по земельным ресурсам и землеустройству и т.д.

Статья 70. Государственный кадастровый учет земельных участков

(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)

Государственный кадастровый учет земельных участков осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости».

Комментируемая статья имеет бланкетный характер и изящно отсылает нас к Федеральному закону № 221-ФЗ. Однако применительно к земельному участку как объекту недвижимости следует учитывать нормы и Закона о землеустройстве. Земельный участок как объект недвижимости имеет свои особенности, и при организации государственного учета они должны учитываться. Однако общий процедурный порядок установлен Федеральным законом № 221-ФЗ. В целях комментируемой статьи под кадастровым учетом земельных участков следует понимать постановку на учет земельных участков в связи с образованием земельных участков, в том числе путем раздела, выдела, объединения и перераспределения земельных участков, а также прекращением его существования.

Федеральным законом № 221-ФЗ установлена следующая **процедура кадастрового учета земельных участков**.

1. Постановка на учет и снятие с учета земельных участков осуществляется на основании заявления о кадастровом учете. Форма заявления установлена приказом Минэкономразвития России от 30.09.2011 № 529 «Об утверждении форм заявлений о государственном кадастровом учете недвижимого имущества».

2. Постановка на учет земельных участков, учет его изменений, учет части земельного участка или снятие его с учета осуществляются в течение 18 календарных дней со дня получения органом кадастрового учета соответствующего заявления о кадастровом учете, а учет адреса правообладателя — в срок не более чем пять рабочих дней со дня получения органом кадастрового учета соответствующего заявления об учете адреса правообладателя. Срок осуществления кадастрового учета не изменяется в случае, если необходимые для кадастрового учета документы запрашиваются в порядке межведомственного информационного взаимодействия. В случае представления заявления о кадастровом учете либо заявления об учете адреса правообладателя через многофункциональный центр срок исчисляется со дня передачи многофункциональным центром соответствующего заявления в орган кадастрового учета.

3. Датой завершения кадастрового учета признается день внесения органом кадастрового учета в государственный кадастр недвижимости:

- сведений о присвоенном кадастровом номере соответствующему земельному участку (при постановке на учет объекта недвижимости);
- новых сведений о соответствующем земельном участке (при учете изменений земельного участка, учете части земельного участка или учете адреса правообладателя);
- сведений о прекращении существования земельного участка (при снятии с учета объекта недвижимости).

4. С заявлениями о кадастровом учете вправе обратиться собственники земельных участков (далее также — заявители) или их представители, с некоторыми исключениями, действующие в силу полномочий, основанных на нотариально удостоверенной доверенности, указании федерального закона либо акте уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления.

5. Заявление о кадастровом учете (далее также — заявление) и необходимые для кадастрового учета документы представляются в орган кадастрового учета непосредственно либо через многофункциональный центр заявителем или его представителем лично, либо направляются в орган кадастрового учета посредством почтового отправления с описью вложения и с уведомлением о вручении. Заявление представляется в орган кадастрового учета или многофунк-

циональный центр по месту расположения объекта недвижимости в пределах кадастрового округа.

В случае расположения объекта недвижимости в нескольких кадастровых округах заявление представляется в орган кадастрового учета или многофункциональный центр в любом из таких кадастровых округов. В случае представления заявления и необходимых для кадастрового учета документов через многофункциональный центр работник многофункционального центра, принявший заявление и указанные документы, должен удостовериться в личности заявителя, засвидетельствовать подлинность его подписи на заявлении, а также составить и заверить своей подписью с указанием фамилии, имени, отчества опись принятых заявления и указанных документов.

В случае личного обращения в орган кадастрового учета непосредственно или через многофункциональный центр физическое лицо предъявляет документ, удостоверяющий его личность (паспорт), а представитель физического лица также нотариально удостоверенную доверенность, подтверждающую его полномочия, если иное не установлено федеральным законом. Заявление, которое представляется через многофункциональный центр, подписывается заявителем или его представителем в присутствии работника многофункционального центра. Заявление и необходимые для кадастрового учета документы также могут быть представлены в орган кадастрового учета в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг, в порядке, установленном Минэкономразвития России.

6. Межевой план, технический план и подтверждающий прекращение существования земельного участка объекта акт обследования направляются в орган кадастрового учета в форме электронных документов, заверенных усиленной квалифицированной электронной подписью кадастрового инженера.

7. Необходимые для кадастрового учета документы представляются заявителем вместе с заявлением. Необходимыми для кадастрового учета документами при постановке на учет земельного участка, учете части земельного участка или кадастровом учете в связи с изменением уникальных характеристик земельного участка являются:

- межевой план, а также копия документа, подтверждающего разрешение земельного спора о согласовании местоположения границ земельного участка в установленном земельным законодательством порядке (см. приказ Минэкономразвития России от 24.11.2008 № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков»);

- документ, подтверждающий соответствующие полномочия представителя заявителя (если с заявлением обращается представитель заявителя);
- копия документа, устанавливающего или удостоверяющего право заявителя на соответствующий земельный участок;
- копия документа, устанавливающего или удостоверяющего право собственности заявителя на земельный участок либо подтверждающего установленное или устанавливаемое ограничение (обременение) вещных прав на такой объект недвижимости в пользу заявителя;
- копия документа, подтверждающего в соответствии с федеральным законом принадлежность земельного участка к определенной категории земель;
- копия документа, подтверждающего установленное разрешенное использование земельного участка;
- заверенные органом местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в общей долевой собственности, либо нотариально удостоверенные копия проекта межевания земельных участков, копии решений общего собрания участников долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения об утверждении указанного проекта, перечня собственников образуемых земельных участков и размеров их долей в праве общей собственности на такие земельные участки либо сведения о реквизитах данных документов в случае их представления ранее в орган кадастрового учета (при кадастровом учете земельного участка, образуемого в счет доли или долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения на основании решения общего собрания участников долевой собственности на этот земельный участок);
- копии документов, подтверждающих согласование проекта межевания земельного участка (при кадастровом учете зе-

мельного участка, выделяемого в счет доли или долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения в случае отсутствия решения общего собрания участников долевой собственности на этот земельный участок об утверждении проекта межевания земельных участков).

В Федеральном законе № 221-ФЗ предусмотрены следующие **особенности осуществления кадастрового учета отдельных видов объектов недвижимости и учета частей объектов недвижимости**.

Внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения при постановке на учет земельного участка носят временный характер. К таким сведениям применяются правила, установленные ч. 4 ст. 24 Федерального закона № 221-ФЗ.

Орган кадастрового учета снимает с учета земельный участок только в случае, если такой земельный участок является преобразуемым объектом недвижимости и подлежит снятию с учета в соответствии с установленными ст. 24 Федерального закона № 221-ФЗ особенностями осуществления кадастрового учета при образовании объектов недвижимости.

Орган кадастрового учета снимает с учета часть земельного участка, сведения о которой внесены в государственный кадастр недвижимости в соответствии с ч. 9 ст. 47 Федерального закона № 221-ФЗ, в случае снятия с учета здания, сооружения, объекта незавершенного строительства в связи с прекращением их существования.

Кадастровый учет в связи с изменением площади земельного участка и (или) изменением описания местоположения его границ, за исключением случаев образования земельного участка при выделе из земельного участка или разделе земельного участка, при которых преобразуемый земельный участок сохраняется в измененных границах, осуществляется при условии, если такие изменения связаны с уточнением описания местоположения границ земельного участка, кадастровые сведения о котором не соответствуют установленным на основании Федерального закона № 221-ФЗ требованиям к описанию местоположения границ земельных участков (далее — уточнение границ земельного участка).

Если при постановке на учет или при учете изменений земельного участка в связи с уточнением части границ земельного участка, которая одновременно является частью границ других земельных участков (далее — смежные земельные участки), и (или) изменением площади земельного участка требуется внесение изменений в сведения государственного кадастра недвижимости о смежных с ним земельных участках, орган кадастрового учета одновременно с осуществлением кадастрового учета вносит соответствующие изменения в сведения государственного кадастра недвижимости о местоположении границ и площади таких смежных земельных участков. При этом представление дополнительных заявлений о внесении изменений в сведения государственного кадастра недвижимости в отношении смежных земельных участков не требуется. В указанном случае местоположение границ земельных участков считается согласованным только при наличии в акте согласования местоположения границ личных подписей всех заинтересованных лиц или их представителей. В случае если площадь земельного участка, границы которого уточняются в ходе кадастровых работ, соответствует утвержденным в соответствии с земельным законодательством нормам отвода земель и на этом земельном участке находятся здание, сооружение, объект незавершенного строительства, принадлежащие правообладателю этого земельного участка, местоположение границ земельных участков считается согласованным в случаях, указанных в ст. 40 Федерального закона № 221-ФЗ.

Особенности кадастрового учета искусственного земельного участка состоят в следующем. Для постановки на учет искусственно созданного земельного участка в орган кадастрового учета представляются заявление о кадастровом учете искусственного земельного участка и следующие необходимые для кадастрового учета документы:

- межевой план искусственного земельного участка;
- документация по планировке территории в планируемых границах искусственного земельного участка;
- копия разрешения на ввод искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию;
- документ, подтверждающий соответствующие полномочия представителя лица, имеющего право на обращение с заявлением о кадастровом учете (если с данным заявлением обращается представитель такого лица);
- копия решения о создании искусственного земельного участка.

Для постановки на учет искусственно созданного земельного участка требовать иные документы, за исключением вышеуказан-

ных, не допускается. В срок не более чем пять рабочих дней со дня завершения кадастрового учета искусственно созданного земельного участка орган кадастрового учета предоставляет кадастровую выписку об искусственно созданном земельном участке в орган, выдавший разрешение на создание искусственного земельного участка на водном объекте.

В Федеральном законе № 221-ФЗ предусмотрены следующие случаи **приостановления осуществления кадастрового учета земельного участка**.

⇨ В первом случае — если одна из границ образуемого земельного участка пересекает границу территориальной зоны, за исключением случая, если органом кадастрового учета выявлена воспроизведенная в государственном кадастре недвижимости ошибка в определении местоположения границы такой территориальной зоны в документе, на основании которого внесены сведения в государственный кадастр недвижимости, или если образуемый земельный участок предназначен для размещения линейных объектов, а также в иных случаях, установленных федеральным законом.

⇨ Во втором случае — если одна из границ земельного участка пересекает границы муниципального образования и (или) границы населенного пункта, за исключением случая, если органом кадастрового учета выявлена воспроизведенная в государственном кадастре недвижимости ошибка в определении местоположения границ такого муниципального образования и (или) границ населенного пункта в документе, на основании которого вносились сведения в государственный кадастр недвижимости.

Законодатель устанавливает несколько случаев, когда возможен **отказ в осуществлении кадастрового учета**, а именно:

- с заявлением о кадастровом учете обратилось ненадлежащее лицо;
- истек срок приостановления осуществления кадастрового учета и не устранены обстоятельства, послужившие основанием для принятия решения о приостановлении;
- межевой план, технический план или акт обследования заверены подписью неуправомоченного лица;
- ответ органа государственной власти или органа местного самоуправления на межведомственный запрос свидетельствует

об отсутствии документа и (или) информации, необходимых для кадастрового учета, и соответствующий документ не был представлен заявителем по собственной инициативе.

Орган кадастрового учета принимает решение об отказе в постановке на учет земельного участка также в случаях, если:

- размер образуемого земельного участка или земельного участка, который в результате преобразования сохраняется в измененных границах (измененный земельный участок), не будет соответствовать установленным в соответствии с федеральным законом требованиям к предельным (минимальным или максимальным) размерам земельных участков;
- такой земельный участок образован из земельных участков, относящихся к различным категориям земель, за исключением установленных федеральным законом случаев;
- в порядке, установленном Федеральным законом № 101-ФЗ, в орган кадастрового учета поступили возражения относительно размера и местоположения границ земельного участка, выделяемого в счет доли или долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, и в составе документов, представленных для осуществления государственного кадастрового учета, отсутствуют документы, подтверждающие снятие указанных возражений;
- площадь земельного участка, выделяемого в счет доли или долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, больше площади такого земельного участка, указанной в соответствующем утвержденном проекте межевания земельного участка или земельных участков, более чем на 5%;
- граница земельного участка, о кадастровом учете которого представлено заявление, не считается согласованной, если такое согласование предусмотрено Федеральным законом № 221-ФЗ.

При кадастровом учете в связи с изменением площади земельного участка и (или) изменением описания местоположения его границ орган кадастрового учета принимает решение об отказе в осуществлении данного кадастрового учета также в случае, если такое изменение не обусловлено образованием земельного участка или уточнением его границ.

При кадастровом учете в связи с уточнением границ земельного участка орган кадастрового учета принимает решение об отказе в осуществлении данного кадастрового учета также в случаях, если:

- в результате данного кадастрового учета площадь этого земельного участка, определенная с учетом установленных в соответствии с Федеральным законом № 221-ФЗ требований, будет больше площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости, на величину более чем предельный минимальный размер земельного участка, установленный в соответствии с федеральным законом для земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использования, или, если такой размер не установлен, на величину более чем 10% площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости;
- при уточнении указанных границ нарушен установленный Федеральным законом № 221-ФЗ порядок согласования местоположения границ земельных участков или местоположение указанных границ в соответствии с Федеральным законом № 221-ФЗ не считается согласованным, за исключением случаев признания указанных границ уточненными в порядке разрешения земельного спора.

Орган кадастрового учета принимает решение об отказе в снятии с учета земельного участка также в случае, если такой земельный участок не является преобразуемым и не подлежит снятию с учета в соответствии с установленными ст. 24 Федерального закона № 221-ФЗ особенностями осуществления кадастрового учета при образовании объектов недвижимости.

Статья 70.1. Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд

(введена Федеральным законом от 10.05.2007 № 69-ФЗ)

1. Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд осуществляется в случаях, предусмотренных статьей 49 настоящего Кодекса, а земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, также в случаях, связанных с размещением объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, объектов обороны и безопасности, созданием особо охраняемых природных территорий, строительством водохранилищ и иных искусственных водных объектов, объектов инфраструктуры особой экономической зоны, предусмотренных планом обустройства и соответствующего материально-технического оснащения особой экономической зоны и прилегающей к ней территории. *(в ред. Федерального закона от 30.11.2011 № 365-ФЗ)*

2. Резервирование земель допускается в установленных документацией по планировке территории зонах планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, в пределах территории, указанной в заявке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительно-распорядительного органа муниципального образования на создание особой экономической зоны в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», а также в пределах иных необходимых в соответствии с федеральными законами для обеспечения государственных или муниципальных нужд территорий. *(в ред. Федеральных законов от 20.03.2011 № 41-ФЗ, от 30.11.2011 № 365-ФЗ)*

3. Земли для государственных или муниципальных нужд могут резервироваться на срок не более чем семь лет, а при резервировании земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и указанных в заявке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительно-распорядительного органа муниципального образования на создание особой экономической зоны в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», на срок не более чем два года. Допускается резервирование земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, для строительства и реконструкции объектов морского транспорта, внутреннего водного транспорта, железнодорожного транспорта, воздушного транспорта (в том числе объектов единой системы организации воздушного движения), транспортно-пересадочных узлов и метрополитена, строительства и реконструкции автомобильных дорог федерального значения, регионального значения, межмуниципального значения, местного значения и других ли-

нейных объектов государственного или муниципального значения на срок до двадцати лет. *(в ред. Федеральных законов от 30.11.2011 № 365-ФЗ, от 23.07.2013 № 247-ФЗ)*

4. Порядок резервирования земель для государственных или муниципальных нужд определяется Правительством Российской Федерации.

Комментируемая статья устанавливает порядок и условия резервирования земель для государственных или муниципальных нужд. Пунктом 1 предусматривается, что резервирование земель для государственных или муниципальных нужд осуществляется в случаях, предусмотренных ст. 49 ЗК РФ: при выполнении международных обязательств РФ и при размещении объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов (это такие объекты, как объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения; объекты использования атомной энергии; объекты обороны и безопасности; объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения; объекты, обеспечивающие космическую деятельность; объекты, обеспечивающие статус и защиту Государственной границы РФ; линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий; объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения, объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения государственного или муниципального значения; автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения).

Как и многие другие институты земельного права, вопросы резервирования земель для государственных и муниципальных нужд регулируются комплексно, но в рамках ЗК РФ и в не противоречии его положениям.

Земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам и юридическим лицам, априори резервируются для государственных и муниципальных нужд. Кроме этого, для государственных или муниципальных нужд земли резервируются в случаях, связанных с размещением объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, объектов обороны и безопасности, созданием особо охраняемых природных

территорий, строительством водохранилищ и иных искусственных водных объектов, объектов инфраструктуры особой экономической зоны, предусмотренных планом обустройства и соответствующего материально-технического оснащения особой экономической зоны и прилегающей к ней территории. Все это следует из п. 1 комментируемой статьи.

Условия и порядок изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд устанавливаются ст. 55 ЗК РФ. Заметим также, что принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда. Условия ограничения права собственности и иных вещных прав на земельные участки в связи с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд устанавливаются в ст. 56.1 ЗК РФ, а также в других федеральных законах.

В п. 2 комментируемой статьи уточняется, что резервирование земель допускается в установленных документацией по планировке территории зонах планируемого размещения: объектов федерального значения; объектов регионального значения; объектов местного значения.

Размещение допускается только в пределах территории, указанной в заявке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования на создание особой экономической зоны в соответствии с Федеральным законом № 116-ФЗ, а также в пределах иных необходимых в соответствии с федеральными законами для обеспечения государственных или муниципальных нужд территорий.

Таким образом, допускается планировка территории при создании особых экономических зон в Российской Федерации. Под последней понимается часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством РФ и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны.

Согласно Федеральному закону № 116-ФЗ особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма,

санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции. Понятно, что создание таких зон требует серьезных землеустроительных мероприятий комплексного характера по планировке территорий в целях размещения объектов, также путем перераспределения земель, переводе их из одной категорий в другую.

Федеральный закон № 116-ФЗ предусматривает, что особые экономические зоны могут создаваться на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе предоставленных во владение и (или) в пользование гражданам или юридическим лицам, а также на земельных участках, находящихся в собственности граждан или юридических лиц. При этом указанные земельные участки должны принадлежать к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности или земель иного специального назначения либо земель населенных пунктов. Туристско-рекреационные особые экономические зоны также могут создаваться на земельных участках, принадлежащих к категории земель особо охраняемых территорий и объектов или земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения.

В целом, не выходя за рамки ЗК РФ, Федеральный закон № 116-ФЗ допускает возможности для расширительного применения норм при создании отдельных особых экономических зон.

Например, должны быть предусмотрены в ЗК РФ ограничения или даже запреты на создание туристко-рекреационных особых экономических зон на землях особо охраняемых территорий и землях сельскохозяйственного назначения.

В вопросах резервирования земель для государственных и муниципальных нужд сложилась определенная судебно-арбитражная практика, свидетельствующая о злоупотреблениях при использовании порядка резервирования земель, установленных комментируемой статьей.

Обратимся к результирующим положениям некоторых постановлений федеральных арбитражных судов.

Признавая недействующим решение совета о внесении изменений и дополнений в решение совета о резервировании земельных участков в границах городского округа «О резервировании земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд» в части резервирования земельного участка, испрашиваемого обществом для предоставления в собственность, суд исходил из того, что резервирование земельного участка, предусмотренное п. 1 ст. 70.1 ЗК РФ, могло быть осуществлено только для размещения объектов государственного или муниципального значения. Однако доказательств, подтверждающих запланированное размещение на участке какого-либо объекта и обосновывающих правомерность резервирования земельного участка, занимаемого принадлежащим обществу объектом недвижимости, ответчиком не представлено.

См.: Постановление ФАС Уральского округа от 20.12.2010 № Ф09-10379/10-С1.

Рассмотрев схему функциональных зон генерального плана муниципального образования, из которой следует, что испрашиваемый земельный участок находится в зоне резерва, планируемого для размещения транспортной инфраструктуры, руководствуясь положениями п. 1, 2 ст. 70.1 ЗК РФ и п. 8 ст. 28 Федерального закона № 178-ФЗ, арбитражный суд отказал в признании незаконным отказа в предоставлении земельного участка в собственность.

См.: Постановление ФАС Поволжского округа от 19.10.2010 № А65-7602/2010.

Арбитражный суд отказал в иске индивидуального предпринимателя о признании недействительным пункта постановления администрации города о резервировании земель для муниципальных нужд, а также приложений к данному постановлению, так как оспариваемое постановление принято в пределах полномочий, предоставленных администрации, резервирование администрацией данного участка для муниципальных нужд соответствует требованиям ст. 70.1 ЗК РФ и не нарушает прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской деятельности.

См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 28.04.2010 № А31-5170/2009.

Отказывая в признании незаконными постановлений органа местного самоуправления об отказе заявителю в размещении объекта, обязании ответчика обеспечить выбор земельных участков для строительства складов и оформить акт о выборе земельных участков, суд, применив положения ст. 70.1 ЗК РФ, п. 2

постановления Правительства РФ от 22.07.2008 № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд», установил, что нормативным актом органа местного самоуправления данная территория зарезервирована для муниципальных нужд в границах зоны планируемого размещения объекта капитального строительства местного значения, следовательно, запрашиваемые земельные участки необходимы для строительства объектов инженерной инфраструктуры городского значения, что свидетельствует о наличии препятствий для выбора земельных участков и их представления для размещения объектов.

См.: Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 23.01.2012 № А45-6998/2011.

Высший Арбитражный Суд РФ часто принимает решения по вопросам резервирования земель для государственных и муниципальных нужд, а также по вопросам нарушения единообразия в толковании и применении комментируемой статьи.

Рассматривая в судебном заседании заявление с требованием о пересмотре в порядке надзора судебных актов по делу о признании незаконным отказа в регистрации, обязании произвести регистрацию ограничения (обременения) права на земельный участок, суд определил, что в передаче дела в Президиум ВАС РФ отказано, поскольку нижестоящий суд сделал правильный вывод о том, что ограничение не соответствует земельному законодательству, отказ в регистрации обоснован (определение ВАС РФ от 29.01.2014 № ВАС-105/14. Аналогичные выводы сделаны в определениях ВАС РФ от 20.02.2013 № ВАС-16354/12, от 30.11.2012 № ВАС-15540/12).

Сложилась богатая судебная практика на уровне федеральных арбитражных судов округов.

Например, глава администрации принял постановление о резервировании земельного участка для муниципальных нужд, в соответствии с которым испрашиваемый обществом земельный участок зарезервирован для целей строительства объектов водоотведения муниципального значения. Общество сочло, что данное постановление нарушает его права и интересы, и обратилось в суд с иском о признании недействительным постановления администрации городского округа. Требование общества было удовлетворено судом, поскольку документами территориального

планирования наличие оснований для резервирования спорного земельного участка не подтверждено.

См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 09.06.2012 № А31-6793/2011.

Однако такие споры возникают при вольном толковании заинтересованными участниками земельных отношений норм ЗК РФ или намеренном их искажении или просто злоупотреблении или нарушении норм комментируемой и корреспондирующими с ним статей.

Согласно п. 3 комментируемой статьи земли для государственных или муниципальных нужд могут резервироваться на срок не более чем семь лет, а при резервировании земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и указанных в заявке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, исполнительно-распорядительного органа муниципального образования на создание особой экономической зоны в соответствии с Федеральным законом № 116-ФЗ, на срокне более чем два года.

Допускается резервирование земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, для строительства и реконструкции объектов морского транспорта, внутреннего водного транспорта, железнодорожного транспорта, воздушного транспорта (в том числе объектов единой системы организации воздушного движения), транспортно-пересадочных узлов и метрополитена, строительства и реконструкции автомобильных дорог федерального значения, регионального значения, межмуниципального значения, местного значения и других линейных объектов государственного или муниципального значения на срок до 20 лет.

Согласно п. 4 комментируемой статьи порядок резервирования земель для государственных или муниципальных нужд определяется Правительством РФ.

В постановлении Правительства РФ «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» определены основные параметры резервирования земель.

Так, решение о резервировании земель для федеральных нужд принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на оказание государственных услуг и управление феде-

ральным имуществом, в установленной сфере деятельности которого планируется осуществить резервирование.

Решение о резервировании земель для государственных нужд субъекта РФ или муниципальных нужд принимается соответственно уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления.

Решение о резервировании земель принимается на основании следующих документов:

- документация по планировке территории;
- документы территориального планирования в случаях создания особо охраняемых природных территорий, размещения объектов обороны и безопасности;
- государственные программы геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр, утвержденные в установленном порядке.

Подготовка решения о резервировании земель осуществляется на основании сведений государственного кадастра недвижимости.

Решение о резервировании земель должно содержать:

- цели и сроки резервирования земель;
- реквизиты документов, в соответствии с которыми осуществляется резервирование земель;
- ограничения прав на зарезервированные земельные участки, устанавливаемые в соответствии с ЗК РФ и другими федеральными законами, необходимые для достижения целей резервирования земель;
- сведения о месте и времени ознакомления заинтересованных лиц со схемой резервируемых земель, а также перечнем кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель.

К решению о резервировании земель должна прилагаться схема резервируемых земель, а также перечень кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель.

Решение о резервировании земель и схема резервируемых земель должны содержать необходимые для внесения в государственный кадастр недвижимости сведения о земельных участках (их частях), права на которые ограничиваются решением о резервировании земель.

Решение о резервировании земель принимается по отношению к земельным участкам, находящимся в пределах одного кадастрового округа.

Орган государственной власти или орган местного самоуправления, принявшие решение о резервировании земель, направляют копию решения о резервировании земель и прилагаемую к нему схему резервируемых земель в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий ведение государственного кадастра недвижимости в порядке, установленном ст. 15 Федерального закона № 221-ФЗ.

Государственная регистрация ограничений прав, установленных решением о резервировании земель, а также прекращение таких ограничений осуществляются в соответствии с Законом о государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Действие ограничений прав, установленных решением о резервировании земель, прекращается в связи со следующими обстоятельствами:

- истечение указанного в решении срока резервирования земель;
- предоставление в установленном порядке зарезервированного земельного участка, не обремененного правами третьих лиц, для целей, установленных решением о резервировании земель;
- отмена решения о резервировании земель органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшим решение о резервировании земель;
- изъятие в установленном порядке, в том числе путем выкупа, зарезервированного земельного участка для государственных или муниципальных нужд;
- решение суда, вступившее в законную силу.

Временные особые случаи резервирования земель установлены Федеральным законом от 05.04.2013 № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Вышеназванным законом несколько расширены по сравнению с ЗК РФ случаи резервирования земель, правда, срок, допускающий такое исключение, действует до 31 декабря 2015 г. В этом законе допускается резервирование земель при отсутствии документов территориального планирования.

Глава XII

Государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, общественный и производственный контроль за использованием земель

(в ред. Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ)

Статья 71. Государственный земельный надзор

(в ред. Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ)

1. Под государственным земельным надзором понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее — юридические лица, индивидуальные предприниматели) и гражданами требований, установленных земельным законодательством, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, анализу и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

2. Государственный земельный надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в соответствии с настоящим Кодек-

сом, законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды и Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В комментируемой статье содержится дефиниция государственного земельного надзора, определяются субъекты такого надзора (надзорные органы и поднадзорные лица), предмет и объекты проверки.

Под **государственным земельным надзором** понимается установленная ЗК РФ и иными нормативными правовыми актами определенная целенаправленная деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти на достижение поставленных задач.

Эта деятельность направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее — юридические лица, индивидуальные предприниматели) и гражданами требований, установленных земельным законодательством.

Это деятельность реализуется посредством организации и проведения проверок указанных поднадзорных лиц, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Контрольно-надзорная деятельность уполномоченных органов государственной власти проводится с использованием определенных методов надзора — систематическое наблюдение (мониторинг) за исполнением требований земельного законодательства; анализ и прогнозирование состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Государственный земельный надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно

но их компетенции в соответствии с ЗК РФ, законодательством РФ в области охраны окружающей среды и Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в порядке, установленном Правительством РФ.

Перечень уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и их полномочия закреплены в постановлении Правительства РФ от 15.11.2006 № 689 «О государственном земельном надзоре».

Так, Росреестр и его территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением:

- выполнения требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена земельными участками и использования земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих документов, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности;
- порядка переуступки права пользования землей;
- выполнения требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению в соответствии с принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием, а также о выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- выполнения требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков;
- порядка предоставления сведений о состоянии земель;
- исполнения предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений;
- выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Росприроднадзор и его территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением:

- выполнения обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые),

строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;
- выполнения требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;
- выполнения требований законодательства РФ о недопущении использования участков лесного фонда для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков;
- режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов;
- выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Россельхознадзор и его территориальные органы осуществляют на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений надзор за соблюдением:

- выполнения в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли;
- выполнения требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;
- выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Должностные лица, осуществляющие государственный земельный надзор, имеют бланки документов с Государственным гербом РФ и наименованием соответствующего специально уполномоченного органа, необходимых для осуществления государственного

земельного надзора, и служебные удостоверения, формы которых устанавливаются соответствующими специально уполномоченными органами.

К отношениям, связанным с осуществлением государственного земельного надзора, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и ЗК РФ.

Сроки и последовательность проведения административных процедур при осуществлении государственного земельного надзора устанавливаются административными регламентами, разрабатываемыми и утверждаемыми в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Решения и действия (бездействие) должностных лиц органов, осуществляющих проверки, могут быть обжалованы в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством РФ. Информация о результатах проведенных проверок размещается на официальном сайте органов, осуществляющих государственный земельный надзор, в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в порядке, установленном законодательством РФ (см., например, Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

Статья 72. Муниципальный и общественный земельный контроль

1. Муниципальный земельный контроль осуществляется органами местного самоуправления. *(в ред. Федерального закона от 25.06.2012 № 93-ФЗ)*

2. Муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. *(в ред. Федерального закона от 25.06.2012 № 93-ФЗ)*

2.1. Законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга полномочия органов местного самоуправления на осуществление муниципального земельного контроля и установление порядка его осуществления, предусмотренные пунктами 1 и 2 настоящей статьи, могут быть отнесены к полномочиям органов государственной власти этих субъектов Российской Федерации. *(п. 2.1 введен Федеральным законом от 30.06.2006 № 92-ФЗ, в ред. Федерального закона от 25.06.2012 № 93-ФЗ)*

3. Общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями (объединениями), гражданами за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, предусмотренными статьей 29 настоящего Кодекса, решений, затрагивающих предусмотренные настоящим Кодексом права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель.

Комментируемая статья регулирует порядок проведения муниципального и общественного земельного контроля. Муниципальный и общественный земельный контроль должны играть существенную роль в сохранении, рациональном использовании и предотвращении загрязнении земель, а также в предотвращении их самовольного захвата и незаконной застройки. Их роль может быть повышена и в предотвращении злоупотребления при переводе земель из одной категории в другую, особенно земель сельскохозяйственного назначения в земли населенных пунктов, транспорта и промышленности.

Муниципальный земельный контроль осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Законами субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга — полномочия органов местного самоуправления на осуществление муниципального земельного контроля и установление порядка его осуществления, предусмотренные комментируемой статьей, могут быть отнесены к полномочиям органов государственной власти этих субъектов РФ.

Рекомендации по организации взаимодействии органов государственного земельного контроля с органами муниципального земельного контроля содержатся в письме Роснедвижимости от 20.07.2005 № ММ/0644 «О взаимодействии органов государствен-

ного земельного контроля с органами муниципального земельного контроля». В этом письме дается определение государственного и земельного контроля с целью показать общее и различия в этих видах контроля, а также с учетом того, что полномочия муниципальных органов в этой сфере могут передаваться государственным органам.

Так, государственный земельный контроль определяется как осуществляемый специально уполномоченными государственными органами государственный контроль за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами, а муниципальный земельный контроль как осуществляемый органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами муниципальный контроль за использованием земель на территории муниципального образования.

В названном письме **приводится перечень контрольных органов и указываются их полномочия**.

1. Специально уполномоченный государственный орган, осуществляющий государственный земельный контроль, — управление Роснедвижимости по субъекту РФ (далее — управление) и его территориальные отделы.

2. Орган местного самоуправления или специально уполномоченный им орган, осуществляющий муниципальный земельный контроль (далее — орган муниципального земельного контроля), — орган, наделенный полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящий в систему органов государственной власти.

3. Государственный инспектор по использованию и охране земель (далее — государственный инспектор) — должностное лицо, специалист управления, осуществляющий государственный земельный контроль.

4. Уполномоченное на осуществление муниципального земельного контроля лицо (далее — муниципальный инспектор) — должностное лицо, специалист органа муниципального земельного контроля, осуществляющий муниципальный земельный контроль.

Все специально уполномоченные органы, наделенные контрольными полномочиями, занимаются прежде всего проверкой соблюдения земельного законодательства (в рамках осуществления муниципального земельного контроля), под которым понимается совокупность действий должностных лиц, наделенных полномочиями по

осуществлению муниципального земельного контроля, связанных с проведением проверки соблюдения юридическими и физическими лицами требований земельного законодательства и закреплением результатов проверки в форме акта проверки соблюдения земельного законодательства и приложений к нему.

Муниципальные инспектора осуществляют свою деятельность во взаимодействии с управлением, органами исполнительной власти, организациями и общественными объединениями, а также гражданами.

Муниципальные инспектора на территории муниципального образования осуществляют контроль за:

- соблюдением требований по использованию земель;
- соблюдением порядка, исключающего самовольное занятие земельных участков или использование их без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов;
- соблюдением порядка переуступки права пользования землей;
- предоставлением достоверных сведений о состоянии земель;
- своевременным выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, ведущихся с нарушением почвенного слоя, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных и собственных надобностей;
- использованием земельных участков по целевому назначению;
- своевременным и качественным выполнением обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной эрозии, заболачивания, подтопления, переуплотнения, захламления, загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель и вызывающих их деградацию;
- выполнением требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и употребления;

- исполнением предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений, вынесенных государственными инспекторами;
- наличием и сохранностью межевых знаков границ земельных участков;
- выполнением иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель.

Муниципальные инспектора имеют право:

- осуществлять муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;
- составлять по результатам проверок акты проверок соблюдения земельного законодательства (далее — акт) с обязательным ознакомлением с ними собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земельных участков.

Проверки и оформление первичных документов проводятся в следующем порядке. Муниципальные инспектора осуществляют муниципальный земельный контроль в форме проверок, проводимых в соответствии с планами работ, на основании распоряжений руководителя (заместителя руководителя) органа муниципального земельного контроля, за исключением случаев непосредственного обнаружения муниципальным инспектором достаточных данных, указывающих на наличие нарушения земельного законодательства.

Плановые проверки в отношении каждого земельного участка проводятся не чаще одного раза в два года.

Внеплановые проверки проводятся для проверки исполнения предписаний об устранении нарушений земельного законодательства, вынесенных государственными инспекторами, а также в случае обнаружения муниципальными инспекторами достаточных данных, указывающих на наличие земельных правонарушений, или получения от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан документов и иных доказательств, свидетельствующих о наличии признаков нарушения земельного законодательства.

По результатам каждой проведенной проверки составляется акт. Учитывая то, что на основании материалов проверок соблюдения земельного законодательства государственным инспектором будут выноситься решения о виновности или невиновности лиц в совершении административного правонарушения и привлечении их к административной ответственности, акт должен содержать следующие необходимые данные: дату, номер и место составления акта; фамилию, имя, отчество и должность лица, составившего акт; номер распоряжения о проведении проверки; данные о понятых, присутствовавших при осмотре земельного участка и составлении акта; данные о других лицах, участвовавших в проведении проверки; сведения о земельном участке, на котором проводится проверка; сведения о лице, использующем проверяемый земельный участок; объяснения лица, использующего проверяемый земельный участок; подписи всех лиц, участвовавших при проведении проверки соблюдения земельного законодательства.

В целях укрепления доказательной базы и подтверждения достоверности полученных в ходе проверки сведений, в случае выявления достаточных данных, указывающих на наличие события нарушения земельного законодательства, к акту прилагаются: фототаблица с нумерацией каждого фотоснимка, обмер площади земельного участка и иная информация, подтверждающая или опровергающая наличие нарушения земельного законодательства.

В случае обнаружения достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, вместе с актом вручается уведомление о необходимости прибыть в управление для проведения мероприятий по осуществлению государственного земельного контроля (порядок установления дат прибытия определяется соглашением между управлением и органом муниципального земельного контроля), которое вручается под роспись землепользователю или его законному представителю.

Материалы проверок передаются в управление в следующем порядке. Полученные в ходе проверки материалы с приложением копии свидетельства о регистрации юридического лица, свидетельства о присвоении ИНН, справки с банковскими реквизитами, документами, подтверждающими право пользования земельным участком, сопроводительной запиской и иными документами, подтверждающими наличие нарушения земельного законодательства, в пятидневный срок после проведения проверки направляются в управление для рассмотрения

и принятия решения. Муниципальные инспектора направляют материалы в управление в случае выявления признаков, указывающих на наличие следующих видов административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена статьями КоАП РФ:

- статья 7.1 КоАП РФ — самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю;
- часть 1 ст. 7.2 КоАП РФ — уничтожение или повреждение межевых знаков границ земельных участков;
- статья 7.10 КоАП РФ — самовольная уступка права пользования землей, а равно самовольная мена земельного участка;
- статья 8.5 КоАП РФ — сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию;
- статья 8.6 КоАП РФ — самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы; уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;
- статья 8.7 КоАП РФ — невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, а также после завершения строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры; невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии

и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель;

- статья 8.8 КоАП РФ — использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

При обнаружении нарушений земельного законодательства, ответственность за которые не предусмотрена КоАП РФ, материалы об указанных нарушениях также подлежат передаче в управление.

Материалы проверки соблюдения земельного законодательства рассматриваются в следующем порядке. При поступлении материалов проверки из органа муниципального земельного контроля государственный инспектор в присутствии лица, в отношении которого была проведена проверка соблюдения земельного законодательства, рассматривает материалы проверки и в случае выявления достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, составляет протокол об административном правонарушении.

В случае наличия достаточных данных о надлежащем уведомлении лица, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении, о времени и месте рассмотрения поступивших материалов, протокол может быть составлен и в его отсутствии (см. например, п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

В случае отсутствия необходимых данных для рассмотрения материалов проверки государственным инспектором выносится определение о возвращении материалов проверки соблюдения земельного законодательства при осуществлении муниципального земельного контроля на доработку.

В случае отсутствия состава административного правонарушения в соответствии со ст. 24.5 КоАП РФ государственным инспектором выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении административного дела.

Если в результате рассмотрения материалов проверки, полученных от органа муниципального земельного контроля, государственным инспектором обнаруживается нарушение земельного законодатель-

ства, ответственность за которое не предусмотрена КоАП РФ, государственный инспектор выдает нарушителю предписание об устранении нарушений земельного законодательства (далее — предписание).

По результатам рассмотрения направленных материалов определение о возвращении материалов проверки соблюдения земельного законодательства при осуществлении муниципального земельного контроля, определение об отказе в возбуждении административного дела, копии постановления о назначении административного наказания и предписания, полученные в результате рассмотрения дела об административном правонарушении, направляются в орган муниципального земельного контроля.

Проверки устранения нарушения земельного законодательства проводятся в следующем порядке. Орган муниципального земельного контроля осуществляет проверки исполнения предписаний, вынесенных на основании материалов проверок, проведенных муниципальными инспекторами.

В течение 15 дней с момента истечения срока устранения нарушения земельного законодательства, установленного предписанием, органом муниципального земельного контроля проводится повторная (внеплановая) проверка устранения нарушения земельного законодательства.

Проверка исполнения предписания проводится в рамках первичной проверки и не требует вынесения распоряжения о проведении проверки соблюдения земельного законодательства.

По результатам проведенной проверки муниципальным инспектором составляется акт.

В случае неустранения нарушения земельного законодательства вместе с актом составляется уведомление о необходимости прибыть в управление для составления протокола об административном правонарушении. Уведомление вручается под роспись землепользователю или его законному представителю.

В случае устранения нарушения земельного законодательства в целях подтверждения устранения нарушения земельного законодательства к акту прилагаются: фототаблица, обмер площади земельного участка и иная информация, подтверждающая устранение нарушения земельного законодательства (оформленные правоустанавливающие документы и т.д.).

Полученные в ходе проверки исполнения предписания акт и материалы проверки с сопроводительной запиской в пятидневный

срок направляются соответствующему государственному инспектору, вынесшему предписание, для рассмотрения и принятия решения.

При поступлении материалов проверки из органа муниципального земельного контроля государственный инспектор в присутствии лица, в отношении которого была проведена проверка исполнения предписания, рассматривает материалы проверки и в случае выявления достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

Протокол об административном правонарушении в составе административного дела направляется на рассмотрение в суд (мировой суд).

По результатам рассмотрения административного дела судебный акт направляется в орган муниципального земельного контроля.

Органы муниципального земельного контроля ведут **учет проверок соблюдения земельного законодательства**. Все составляемые в ходе проведения проверки документы и иная необходимая информация записываются в типовую Книгу проверок соблюдения земельного законодательства и включает в себя 16 позиций (колонок).

Общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями (объединениями), гражданами за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель.

Статья 73. Производственный земельный контроль

1. Производственный земельный контроль осуществляется собственником земельного участка, землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка в ходе осуществления хозяйственной деятельности на земельном участке.

2. Лицо, использующее земельный участок, обязано предоставить сведения об организации производственного земельного контроля в уполномоченный орган государственного земельного надзора или уполномоченный орган муниципального земельного контроля в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. *(п. 2 в ред. Федерального закона от 25.06.2012 № 93-ФЗ)*

Производственный земельный контроль является одним из видов земельного контроля, но с определенной спецификой, которая заключается в том, что он осуществляется собственником земельного участка, землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка в ходе осуществления хозяйственной деятельности на земельном участке. Этот вид контроля имеет характер инициативного самоконтроля, но санкционированного законом. В случае невыполнения обязанности по осуществлению производственного контроля субъекты контроля могут быть подвергнуты ответственности.

Лицо, использующее земельный участок, обязано предоставлять сведения об организации производственного земельного контроля в уполномоченный орган государственного земельного надзора или уполномоченный орган муниципального земельного контроля в порядке, установленном Правительством РФ. Таким образом, лица, имеющие контрольные полномочия, сами являются подконтрольными объектами со стороны специально уполномоченных государственных и муниципальных органов.

Порядок получения сведений по проведению производственного земельного контроля утвержден одноименным приказом Роснедвижимости от 07.04.2005 № П/0060.

Согласно этому приказу руководителям управлений Роснедвижимости по субъектам РФ поручено в целях получения данных об осуществлении производственного земельного контроля в Российской Федерации собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков в ходе осуществления хозяйственной деятельности на земельном участке:

- разрабатывать и утверждать годовые планы получения сведений по производственному земельному контролю с учетом расходов на услуги связи в пределах установленного объема лимита бюджетных обязательств на соответствующий год. Планы утверждать не позднее чем за 30 дней до наступления соответствующего календарного года;
- представлять копии вышеуказанных планов в течение трех дней с момента их утверждения в Роснедвижимости;
- ежегодно, в соответствии с утвержденными планами, направлять запросы собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам, арендаторам земельных участков с просьбой о предоставлении информации о проведенных мероприятиях по производственному земельному контролю.

В случае непредставления или несвоевременного представления собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков необходимой информации территориальные органы Роснедвижимости могут привлекать подконтрольных лиц к административной ответственности в соответствии со ст. 19.7 КоАП РФ «Непредставление сведений (информации)».

Глава XIII
Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель

Статья 74. Административная и уголовная ответственность за земельные правонарушения

1. Лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную или уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством.

2. Привлечение лица, виновного в совершении земельных правонарушений, к уголовной или административной ответственности не освобождает его от обязанности устранить допущенные земельные правонарушения и возместить причиненный ими вред.

Применение ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель, как и в иных сферах, базируется на отечественной доктрине юридической ответственности, которая является составной частью общей теории государства и права[1]. В общей теории права (и в отраслевых нормативных правовых актах) традиционно предусматриваются «дисциплинарная, материальная, гражданско-правовая, административная и уголовная формы и виды ответственности»[2].

Понятие юридической ответственности как следствия совершения правонарушения появилось и утвердилось в советский период развития отечественной правовой науки и послужило основой для нормотворчества в соответствующих сферах. Замечено, что в западной правовой доктрине термины «*liability*» и «*responsibility*» носят неопределенный характер и не могут служить аналогом для юридической ответственности, как она понимается в отечественном праве. Возможно, это является следствием того обстоятельства, что понятие юридической ответственности не было разработано в римском частном праве[1]. В отечественной правовой науке большинством авторитетных ученых признается, что юридическая ответственность является следствием совершения правонарушения и заключается в обязанности виновного лица понести государственные меры принуждения.

По мере развития научной доктрины возникала дискуссия о соотношении позитивной и негативной юридической ответственности. При этом позитивная ответственность уже не всегда связывалась с совершением правонарушения, а заключалась во внутренней обязанности лица осуществлять правомерные действия. Этот подход именуется социологическим и имеет тот недостаток, что ответственность отождествляется с понятиями обязанности, компетенции, долга, в итоге чего юридические категории принимают двусмысленное содержание, возникает терминологическая неопределенность.

Другим предметом дискуссии являлось обсуждение ответственности без вины (безвиновной ответственности). Данный термин не прижился в научной литературе, так как отсутствие вины ставило под сомнение саму возможность применения ответственности, а соответствующие ситуации попадали (отчасти) в сферу действия правового института возмещения вреда. Впрочем, вопрос о правовом регулировании вреда, возникшего в результате правомерных действий, до настоящего времени остается открытым, а противоправные действия без вины именуются объективными противоправными деяниями. Аспекты позитивной и безвиновной ответственности имеют место также и в сфере ответственности за нарушения в области охраны и использования земель.

В гл. 13 ЗК РФ речь идет о традиционной (негативной) ответственности в области охраны и использования земель, основанием для которой является совершение правонарушения (ЗК РФ к их

---

[1] Исследование выполнено при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 14-03-00603 «Государственная казна как источник бюджетных доходов» (2014–2015).

[2] *Боголюбов С.А.* Ответственность в сфере охраны окружающей среды и значение возмещения причиненного ей вреда // Юридическая ответственность: современные вызовы и решения / материалы для VII ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся. М., 2013. С. 197.

[1] *См.: Грызунова Е.В.* Правонарушение и юридическая ответственность в их соотношении: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

числу отнесены административные правонарушения, преступления, дисциплинарные проступки). Содержание данной главы корреспондируется со ст. 75 Закона об охране окружающей среды, согласно которой за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством.

Позитивная (нравственная, внутренняя) ответственность также упоминается в других частях ЗК РФ, например, в ст. 42, согласно которой собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью разрешенными использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

Институт юридической ответственности за нарушения в области охраны и использования земель «является средством достижения общей цели — обеспечения правомерного использования земель»[1], в особенности «соблюдения обязанностей по рациональному использованию и охране земель»[2].

Позитивная ответственность не является абстрактной доктриной, так как ее игнорирование приводит к совершению правонарушений и, как следствие, к применению мер административной, уголовной, дисциплинарной ответственности.

Позитивная ответственность собственника (пользователя, правообладателя) за сохранность земельных ресурсов вытекает непосредственно из конституционных норм. В частности, согласно ч. 1 ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. До настоящего времени действует Закон РСФСР от 31.10.1990 № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР», согласно ст. 1 которого «*земля, ее недра... воды, леса, растительный и животный мир, другие природные и сырьевые ресурсы, расположенные*

[1] *Галиновская Е.А.* Проблемы эффективности юридической ответственности за земельные правонарушения // Юридическая ответственность: современные вызовы и решения / материалы для VII ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся. С. 218.

[2] Там же. С. 220.

на территории РСФСР... являются национальным богатством народов РСФСР». В целом правомочия собственника (пользователя) всегда сопровождаются бременем ответственности. Это бремя по отношению к земле в ст. 36 Конституции РФ определяется как обязанность не наносить ущерб окружающей среде и не нарушать права и законные интересы иных лиц.

О позитивной ответственности за сохранность земель упоминается в документах государственного стратегического планирования. В частности, согласно Основам государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденным Президентом РФ 30 апреля 2012 г., их реализация осуществляется в соответствии с принципами ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях и за нарушение законодательства РФ об охране окружающей среды, принципом полного возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Используются такие механизмы реализации государственной политики в области экологического развития, как усиление ответственности за нарушение законодательства РФ об охране окружающей среды и обеспечение неотвратимости наказания за экологические преступления и иные правонарушения.

Здесь можно увидеть, что используется понятие не только негативной, карательной (за нарушение законодательства) и гражданско-правовой (полное возмещение вреда) ответственности, но также и позитивной ответственности органов государственной власти и местного самоуправления, юридических и физических лиц.

Переходя к аспекту безвиновной ответственности за нарушения в земельной сфере, следует отметить, что в гл. 13 ЗК РФ неоднократно указывается, что именно к виновным в совершении земельных правонарушений лицам применяется административная и уголовная (ст. 74 ЗК РФ), дисциплинарная ответственность (п. 1 ст. 75 ЗК РФ). Согласно п. 3 ст. 76 ЗК РФ приведение земельных участков в пригодное для использования состояние также осуществляется теми лицами, которые являются виновными в совершении земельного правонарушения.

Однако иными нормативными актами могут быть установлены случаи безвиновной ответственности за нарушения в области охраны и использования земель. Применение иных, помимо ЗК РФ,

нормативных правовых актов для регулирования земельных правоотношений основано на ст. 3 ЗК РФ, согласно которой в случае, если земельные отношения не урегулированы земельным законодательством, то к ним применяется законодательство о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов РФ, специальные федеральные законы.

В частности, согласно ст. 60 ГрК РФ, вне зависимости от наличия вины собственник здания, сооружения, концессионер, застройщик, технический заказчик обязаны возместить в соответствии с гражданским законодательством потерпевшему или его родственникам вред, причиненный вследствие разрушения, повреждения здания, сооружения либо части здания или сооружения, объекта незавершенного строительства, нарушения требований безопасности при строительстве объекта капитального строительства, требований к обеспечению безопасной эксплуатации здания, сооружения, и выплатить компенсацию сверх возмещения вреда. Вред, указанный в ГрК РФ, может включать в себя вред государственному или муниципальному имуществу и (или) вред окружающей среде. Земля в том случае, если она находится в государственной и муниципальной собственности, является государственным и муниципальным имуществом, ее загрязнение, захламление или приведение в негодное состояние должно повлечь безвиновную ответственность указанных в ст. 60 ГрК РФ лиц.

Еще одним примером безвиновной ответственности в области охраны и использования земель является норма, содержащаяся в п. 2 ст. 77 Закона об охране окружающей среды, согласно которой вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект с положительным заключением государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности.

Помимо гл. 13 ЗК РФ, некоторые меры ответственности за ненадлежащее использование земли упоминаются в других его частях. Такая ответственность заключается в принудительном прекращении прав собственности или иных вещных прав на земельный

участок, т.е. его изъятие от правообладателя. В частности, согласно ст. 44, 45, 46 ЗК РФ право собственности, постоянного бессрочного пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения, аренды, безвозмездного срочного пользования земельным участком могут прекращаться при неиспользовании или ненадлежащем использовании земельного участка. Это связано, в частности, с порчей земель, т.е. существенным снижением плодородия почвы или ухудшением экологической ситуации, невыполнением рекультивации, охраны почв и т.д.

Ответственность, предусмотренная в п. 1 ст. 74 ЗК РФ, носит карательный характер. Норма, содержащаяся в п. 1 ст. 74 ЗК РФ, является бланкетной и отсылает к законодательству об административной или уголовной ответственности, где должна быть установлена ответственность за земельные правонарушения. Аналогичные отсылочные нормы содержатся в ряде иных законов. Например, согласно ст. 29 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» нарушение законодательства РФ в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством РФ. Согласно ст. 25 Федерального закона от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» лица, виновные в нарушении законодательства РФ в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, несут ответственность в соответствии с законодательством РФ. Согласно ст. 25 Закона о землеустройстве за его нарушение граждане и юридические лица несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

К законодательству об административной ответственности отсылают также Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р, которыми в качестве одного из основных направлений государственной политики по управлению земельным фондом названо повышение ответственности за неиспользование или ненадлежащее использование земельных участков, в том числе в части установления административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой стоимости земельного участка, на котором допущено земельное правонарушение.

Источниками законодательства, устанавливающего административную ответственность за земельные правонарушения, является КоАП РФ и законы субъектов РФ, что следует из ст. 2.1 КоАП РФ. Исключительно указанными нормативными правовыми актами может быть установлена административная ответственность за административные правонарушения.

Источником законодательства, устанавливающего уголовную ответственность за земельные правонарушения, является УК РФ. Основанием уголовной ответственности, согласно ст. 8 УК РФ, является совершение предусмотренного в нем деяния, содержащего все признаки состава преступления.

Отграничение земельных правонарушений от всех прочих преступлений и административных правонарушений является условным и неконкретным. Законодательством не установлены признаки данной категории правонарушений. Таким образом, земельные правонарушения в действительности представляют собой совокупность некоторых административных правонарушений и некоторых преступлений. Объединяющим началом здесь будет защита правоотношений, регулируемых ЗК РФ, т.е., согласно ст. 3 ЗК РФ, отношений по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Одновременно объектом земельного правонарушения выступает установленный земельным законодательством «земельный правопорядок, целью которого является обеспечение охраны и рационального использования земель, земельных прав и интересов юридических и физических лиц»[1].

Земельные правонарушения можно также отнести к категории нарушений правового режима природных объектов и природных ресурсов, за которые установлена юридическая ответственность[2]. Можно уточнить, что правопорядок, установленный в области охраны и использования земель, различных категорий установлен не только земельным, но также градостроительным, лесным, водным, природоохранным законодательством, законодательством о недрах и т.д.

[1] *Сухова Е.А.* Постатейный комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. Ростов н/Д, 2012. С. 374.

[2] См.: *Бобылев А.И., Ивакин В.И.* Юридическая ответственность за нарушения правового режима природных объектов, природных ресурсов. М., 2007. С. 58.

Субъектами ответственности за земельные правонарушения являются юридические и физические лица, в том числе должностные лица, граждане иностранных государств. Субъективная сторона земельных правонарушений может быть связана как с прямым умыслом (самовольное занятие земельного участка), так и без умысла (нерациональное использование земли).

Земельное правонарушение (его объективная сторона) может выражаться как в действии (например, уничтожение межевых знаков), так и в бездействии (невыполнение охранных мероприятий). Объективная сторона земельных правонарушений представляет собой противоправное поведение, описанное в конкретных составах правонарушений, предусмотренных КоАП РФ и УК РФ.

Составы земельных правонарушений в КоАП РФ не обособлены, разбросаны по разным главам. В частности, это гл. 7 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны собственности», гл. 8 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», гл. 10 КоАП РФ «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель», гл. 19 КоАП РФ «Административные правонарушения против порядка управления».

В указанных главах предусмотрены следующие составы административных правонарушений, которые можно отнести к земельным правонарушениям.

В области охраны собственности:

- статья 7.1 «Самовольное занятие земельного участка», согласно которой самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без правоустанавливающих документов на землю или разрешающих осуществление хозяйственной деятельности влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц;
- статья 7.2 «Уничтожение или повреждение специальных знаков», согласно которой уничтожение или повреждение межевых знаков границ земельных участков, невыполнение обязанностей по сохранению указанных знаков влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц;
- статья 7.9 «Самовольное занятие лесных участков», согласно которой самовольное занятие лесных участков или их использование для раскорчевки, переработки лесных ресурсов,

устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц;

- статья 7.10 «Самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом», согласно которой самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом, самовольная мена земельного участка влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц;
- статья 7.14 «Организация или проведение земляных, строительных или иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия», согласно которой организация или проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия в случаях, если такое разрешение обязательно, влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц;
- статья 7.16 «Незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения», согласно которой незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц.

В области охраны окружающей среды и природопользования:

- статья 8.6 «Порча земель», согласно которой самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления, влечет наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц, на юридических лиц и на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также административное приостановление деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и юридических лиц;

- статья 8.7 «Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв», согласно которой невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры, невыполнение требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель, влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц (при квалификации зарастания земельного участка сорными растениями используется ГОСТ 16265-89 «Земледелие. Термины и определения», где сорные астения определяются как дикорастущие, произрастающие на сельскохозяйственных угодьях и снижающие величину и качество продукции, урожай сельскохозяйственных культур);
- статья 8.8 «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению», согласно которой использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием или неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в течение срока, установленного федеральным законом, невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц;
- статья 8.12 «Нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах», согласно которой нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах влечет наложение административного

штрафа на граждан, на должностных лиц, на юридических лиц, на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или административное приостановление деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц.

В сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель:

- статья 10.5 «Непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры», согласно которой непринятие землевладельцем или землепользователем мер по уничтожению дикорастущих растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, после получения официального предписания уполномоченного органа влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц;
- статья 10.9 «Проведение мелиоративных работ с нарушением проекта», согласно которой проведение мелиоративных работ с нарушением проекта проведения мелиоративных работ влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц;
- статья 10.10 «Нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений. Повреждение мелиоративных систем», согласно которой нарушение правил эксплуатации мелиоративной системы или отдельно расположенного гидротехнического сооружения, повреждение мелиоративной системы, а равно защитного лесного насаждения, сооружение и (или) эксплуатация линий связи, линий электропередачи, трубопроводов, дорог или других объектов на мелиорируемых (мелиорированных) землях без согласования с уполномоченным государственным органом влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц.

В области порядка управления — ст. 19.9 «Нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов», согласно которой нарушение должностным лицом сроков рассмотрения заявлений граждан или юридических лиц о предоставлении находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных или лесных участков либо водных объектов, незаконное

удовлетворение (незаконный отказ в удовлетворении) заявления о предоставлении находящегося в публичной собственности земельного или лесного участка влечет наложение административного штрафа.

Так как отнесение тех или иных составов административных правонарушений к разряду земельных правонарушений является субъективным, не связано с объективными критериями, то приведенный перечень не следует считать исчерпывающим, он остается открытым.

Наиболее часто встречающимися земельными правонарушениями являются самовольное занятие земельных участков или использование их без правоустанавливающих документов, их неиспользование или использование не по целевому назначению, порча земель[1].

Согласно ст. 23.21 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.1, ч. 1 ст. 7.2, ст. 7.10, 8.8, рассматривают органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель.

Полномочия по осуществлению государственного кадастрового учета недвижимого имущества, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, государственному земельному надзору возложены, в соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства РФ от 01.06.2009 № 457, на Росреестр.

Росреестр находится в ведении Минэкономразвития России. Приказом Минэкономразвития России от 30.06.2011 № 318 утвержден Административный регламент Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии проведения проверок при осуществлении государственного земельного контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Данным регламентом установлено, что организация и осуществление проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется в соответствии с КоАП РФ.

Функции по осуществлению государственного земельного надзора в соответствии с Положением о государственном земельном кадастре, утвержденным постановлением Правительства РФ от

[1] См., напр.: *Бобылев А.И., Ивакин В.И.* Указ. соч. С. 64–65; *Комментарий* к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. Е.С. Болтановой. М., 2014. С. 341.

15.11.2006 № 689, возложены также на Росприроднадзор, Россельхознадзор и их территориальные органы.

Согласно указанному положению государственный земельный надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований, установленных земельным законодательством, посредством организации и проведения проверок, принятия мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений, а также систематического наблюдения, анализа и прогнозирования состояния исполнения всеми лицами требований земельного законодательства.

От имени таких органов административные дела вправе рассматривать должностные лица Росреестра и его территориальных органов:

- главный государственный инспектор РФ по использованию и охране земель, его заместители;
- главные государственные инспектора субъектов РФ по охране и использованию земель и их заместители;
- главные государственные инспектора городов и районов по использованию и охране земель, их заместители.

Указанные должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях и передавать их для рассмотрения уполномоченным лицам, которыми также являются должностные лица Росреестра либо судебные органы, в зависимости от состава административного правонарушения.

Поводами для возбуждения дела об административном правонарушении в соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ являются:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протокол об административных правонарушениях, данных, указывающих на правонарушение;
- поступившие из правоохранительных и иных государственных органов, органов местного самоуправления или общественных организаций материалы о совершении правонарушения;
- сообщения и заявления физических и юридических лиц, в СМИ.

Законами субъектов РФ также может быть установлена административная ответственность за земельные правонарушения. Содер-

жание законодательства субъектов РФ в этой части является достаточно разнообразным.

☑ Например, ст. 77, 90, 94 Закона Республики Алтай от 14.06.2003 № 12-8 «Об административных правонарушениях в Республике Алтай» установлены административные штрафы: за уничтожение или повреждение деревьев, кустарников, газонов, цветников, дорожек и площадок, растительного слоя земли; нарушение порядка предоставления земельных участков для строительства; нарушение требований при производстве земляных работ, в том числе в виде повреждения растительного слоя земли.

☑ Законом Республики Калмыкия от 26.11.2004 № 163–III–З «Об административных правонарушениях в Республике Калмыкия» установлена административная ответственность: собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земель, занимающихся пастбищным животноводством, за нарушение установленных законодательством Республики Калмыкия норм нагрузки скота на единицу площади (пастбища) (ст. 25); граждан и должностных лиц за невосстановление или несвоевременное восстановление нарушенного благоустройства после проведения земляных или аварийно-спасательных работ; нарушение правил производства земляных работ и т.д.

☑ Законом Забайкальского края от 02.06.2009 № 198-ЗЗК «Об административных правонарушениях» установлена административная ответственность за выжигание сухой травы на земельных участках (ст. 51.2); за нарушение собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков порядка добычи общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и порядка строительства подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 м, а также порядка устройства и эксплуатации бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения (ст. 35); за воспрепятствование проведению муниципального земельного контроля (ст. 51.1).

☑ Законом Вологодской области от 08.12.2010 № 2429-ОЗ «Об административных правонарушениях в Вологодской области» установлена административная ответственность за проезд или стоянку транспортного средства на участках с зелеными насаждениями, детских и спортивных площадках (ст. 3.4).

☑ Законом Краснодарского края от 23.07.2003 № 608-КЗ «Об административных правонарушениях» предусмотрена административная ответственность за нарушение либо неисполнение требований по использованию земельного участка, установленных органом местного самоуправления (ст. 7.4); невыполнение собственниками, владельцами, пользователями (в том числе арендаторами) земельных участков обязанностей по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренных нормативными правовыми актами Краснодарского края (ст. 7.6).

Составы земельных правонарушений, за которые предусмотрена уголовная ответственность, содержатся исключительно в УК РФ и могут располагаться, например, в гл. 22 УК РФ «Преступления в сфере экономической деятельности» и гл. 26 «Экологические преступления». Преступления, в отличие от административных правонарушений, характеризуются повышенной степенью общественной опасности. Предусмотрены следующие составы преступлений, которые можно отнести к земельным правонарушениям:

- статья 170 «Регистрация незаконных сделок с землей», согласно которой регистрация заведомо незаконных сделок с землей, искажение сведений государственного кадастра недвижимости и умышленное занижение платежей за землю наказываются уголовным штрафом, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, либо обязательными работами;
- статья 254 «Порча земли», согласно которой 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, наказывается уголовным штрафом, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, либо обязательными работами, либо исправительными работами;
- статья 262 «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов», согласно которой нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков,

памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба, наказывается уголовным штрафом, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, либо обязательными работами, либо исправительными работами.

Пункт 2 ст. 74 ЗК РФ корреспондируется со ст. 77 Закона об охране окружающей среды, согласно которой юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме.

Требование Закона об охране окружающей среды о возмещении вреда, нанесенного окружающей среде в полном объеме, раскрывается в п. 3 ст. 77, согласно которой возмещается:

- вред в соответствии с утвержденными таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде;
- фактические затраты на восстановление нарушенного состояния окружающей среды (при отсутствии такс и методик);
- упущенная выгода.

Обязанность компенсации виновным лицом вреда, нанесенного окружающей среде, раскрывается в ст. 76 ЗК РФ.

Пункт 2 ст. 74 ЗК РФ следует рассматривать так же, как норму, обеспечивающую защиту интересов собственника или иного правообладателя земли. Иначе говоря, обязанность по возмещению виновным в совершении земельного правонарушения лицом нанесенного им вреда, установленная п. 2 ст. 74 ЗК РФ, может рассматриваться не как следствие применения административной и уголовной ответственности, а как применение гражданско-правовой ответственности. Гражданско-правовая ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности, что обусловливает ее применение независимо от административной или уголовной ответственности. Такая ответственность в отличие от административной, уголовной или дисциплинарной ответственности носит уже не карательный, а компенсационный характер, направлена на восстановление нарушенных прав.

Применение гражданско-правовой ответственности в виде возмещения вреда базируется на нормах ГК РФ о способах защиты гражданских прав. Согласно ст. 12 ГК РФ защита гражданских прав, в числе прочего, осуществляется путем возмещения убытков и компенсации морального вреда. Согласно ст. 15 ГК РФ лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, под которыми понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Убытки и моральный вред в совокупности представляют собой вред, который должен быть компенсирован пострадавшему лицу.

Пункт 2 ст. 74 ЗК РФ не следует толковать таким образом, что для требования о возмещении вреда виновным лицом необходимо предварительное привлечение его к уголовной и административной ответственности. Суд может вынести решение о возмещении вреда в ходе рассмотрения гражданского иска в уголовном процессе или через предъявление гражданского иска в порядке, установленном ГПК РФ или АПК РФ.

Если физическое или юридическое лицо в ходе рассмотрения уголовного дела предъявит требование о возмещении имущественного вреда, при наличии оснований полагать, что данный вред причинен ему непосредственно преступлением, то такое лицо в соответствии со ст. 44 УПК РФ именуется гражданским истцом. Гражданский истец вправе предъявить гражданский иск и для имущественной компенсации морального вреда. В этом случае, согласно ст. 160.1 УПК РФ, следователь, дознаватель обязаны принять меры по установлению и наложению ареста на имущество подозреваемого, обвиняемого либо лиц, которые несут ответственность за причиненный вред. Судья в соответствии со ст. 230 УПК РФ по ходатайству потерпевшего, гражданского истца либо прокурора вправе вынести постановление о принятии мер по обеспечению возмещения вреда, причиненного преступлением, либо возможной конфискации имущества.

В случае предъявления иска о возмещении вреда (возмещении убытков), причиненного совершением земельного правонарушения, в порядке, установленном ГПК РФ или АПК РФ, факт применения административной или уголовной ответственности за земельное правонарушение является важным доказательством виновности ответчика при рассмотрении дела о возмещении вреда, но отсутствие данного факта не препятствует возможности обращения с иском о возмещении вреда, при рассмотрении которого будут установлены все необходимые обстоятельства. Равным образом, согласно ст. 246 УПК РФ, прекращение уголовного дела ввиду отказа государственного обвинителя от обвинения не препятствует последующему предъявлению и рассмотрению гражданского иска.

По сложившейся судебной практике, помимо установления вины, необходимо также доказать наличие убытков (вреда) и причинно-следственную связь между правонарушением и понесенным вредом.

Требование о возмещении вреда рассматривается судом по общим правилам искового производства.

Статья 75. Дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения

1. Должностные лица и работники организации, виновные в совершении земельных правонарушений, несут дисциплинарную ответственность в случаях, если в результате ненадлежащего выполнения ими своих должностных или трудовых обязанностей организация понесла административную ответственность за проектирование, размещение и ввод в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное (вредное) воздействие на состояние земель, их загрязнение химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами.

2. Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности определяется трудовым законодательством, законодательством о государственной и муниципальной службе, законодательством о дисциплинарной ответственности глав администраций, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В комментируемой статье речь идет о регрессной дисциплинарной ответственности работника в случае, если в результате его неверных действий на организацию — работодателя будет наложено административное взыскание в связи с негативным воздействием на состояние земель. Возложение на организацию — работодателя административной ответственности является, согласно п. 1 ст. 75

ЗК РФ, обязательным условием применения дисциплинарной ответственности к работнику.

Дисциплинарная ответственность представляет собой самостоятельный вид юридической ответственности, который применяется наряду с уголовной, административной и гражданской ответственностью.

Следует заметить, что применение дисциплинарной ответственности к работникам организации, которая привлечена к административной ответственности за земельное правонарушение, не связано с охраной земельного правопорядка, а служит цели обеспечения трудовой дисциплины, трудового распорядка, выполнения должностных инструкций. Можно, однако, согласиться с утверждением, что «применение некоторых видов дисциплинарных взысканий способствует тому, что виновное лицо не может более создавать угрозу окружающей среде в ходе своей деятельности»[1].

Субъектами данного вида ответственности могут быть лица, в должностные обязанности которых входит соблюдение земельного законодательства, например, агрономы, механизаторы, санитарные врачи, а дисциплинарным проступком может быть, например, непринятие мер по борьбе с эрозией почвы[2].

Непосредственно из п. 1 ст. 75 ЗК РФ вытекает, что работодатель обязан привлекать к дисциплинарной ответственности лиц, виновных в проектировании, размещении и вводе в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное воздействие на состояние земель и их загрязнение химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами. Таким образом, к дисциплинарной ответственности могут быть привлечены не только непосредственные исполнители, но и руководители работ, иные должностные лица.

Виды дисциплинарных взысканий и порядок их применения устанавливаются федеральным законодателем.

Согласно ст. 192 ТК РФ **дисциплинарным проступком** является неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей.

[1] *Юридическая* ответственность за экологические правонарушения / под ред. О.Л. Дубовик. М., 2012. С. 81.

[2] См.: *Комментарий* к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. Е.С. Болтановой. С. 343.

В случае применения дисциплинарной ответственности, предусмотренной ст. 75 ЗК РФ, такие обязанности могут быть связаны с проектированием, размещением и вводом в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное воздействие на состояние земель и их загрязнение. За совершение дисциплинарного проступка работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение.

Увольнение в качестве меры дисциплинарного взыскания в связи с нарушением земельного законодательства осуществляется по инициативе работодателя на основании, например, п. 5, 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ за неоднократное неисполнение без уважительных причин трудовых обязанностей, однократное грубое нарушение трудовых обязанностей работником.

Согласно ст. 193 ТК РФ до применения дисциплинарного взыскания работодатель обязан потребовать от работника письменное объяснение. Применяется дисциплинарное взыскание не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка и не позднее шести месяцев со дня его совершения, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — не позднее двух лет со дня его совершения.

Срок применения дисциплинарного взыскания в случае, предусмотренном ст. 75 ЗК РФ, по ее смыслу должен исчисляться с момента применения к организации — работодателю административной ответственности, что может быть обжаловано работником в установленном порядке в государственную инспекцию труда и (или) органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров, а также в суд.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. Приказ о применении дисциплинарного взыскания доводится до работника под роспись в течение трех рабочих дней со дня его издания. Дисциплинарное взыскание (за исключением увольнения) погашается по истечении года, если за этот срок работник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию.

Для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены особенные виды дисциплинарных взысканий в специальных законах.

В частности, согласно ст. 57 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» к государственному гражданскому служащему представи-

тель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; увольнение с гражданской службы по специальным основаниям.

Условием применения дисциплинарного взыскания к государственному гражданскому служащему, кроме обязательного получения письменного объяснения, является служебная проверка. Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени проверки, и не позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка.

Имеется еще ряд федеральных законов, которыми устанавливается дисциплинарная ответственность отдельных категорий работников. Согласно ст. 27 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» дисциплинарная ответственность муниципального служащего бывает в виде: замечания; выговора; увольнения с муниципальной службы по специальным основаниям.

Согласно ст. 50 Федерального закона 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на сотрудника органов внутренних дел могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел; увольнение со службы в органах внутренних дел.

Согласно ст. 28 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» к сотрудникам Следственного комитета РФ могут применяются следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; понижение в специальном звании; лишение медалей Следственного комитета; лишение нагрудного знака «Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации»; предупреждение о неполном служебном соответствии; увольнение из Следственного комитета по специальному основанию.

Согласно ст. 41.7 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» к прокурорским работникам могут применяться следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; понижение в классном чине;

лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»; лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации»; предупреждение о неполном служебном соответствии; увольнение из органов прокуратуры.

Законами субъектов РФ также могут устанавливаться виды дисциплинарных взысканий для государственных гражданских служащих субъектов РФ и муниципальных служащих органов местного самоуправления, расположенных на территории соответствующих субъектов РФ, которые соответствуют видам дисциплинарных взысканий, установленным федеральными законами «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации».

☑ Например, согласно ст. 20 Закона Республики Северная Осетия — Алания от 30.12.2005 № 75-РЗ «О государственной гражданской службе Республики Северная Осетия — Алания» за совершение дисциплинарного проступка гражданским служащим, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение им по собственной вине возложенных на него служебных обязанностей, применяются: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности; увольнение с гражданской службы.

☑ Согласно ст. 31 Закона Чеченской Республики от 26.06.2007 № 36-РЗ «О муниципальной службе в Чеченской Республике» за совершение дисциплинарного проступка — неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, к нему могут быть применены дисциплинарные взыскания, предусмотренные Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Статья 76. Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями

1. Юридические лица, граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений.

2. Самовольно занятые земельные участки возвращаются их собственникам, землепользователям, землевладельцам, арендаторам земельных участков без возмещения затрат, произведенных лицами, виновными в нарушении земельного законода-

тельства, за время незаконного пользования этими земельными участками.

3. Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их захламлении, других видах порчи, самовольном занятии, снос зданий, строений, сооружений при самовольном занятии земельных участков или самовольном строительстве, а также восстановление уничтоженных межевых знаков осуществляется юридическими лицами и гражданами, виновными в указанных земельных правонарушениях, или за их счет.

4. Принудительное прекращение прав на земельный участок не освобождает от предусмотренной настоящей статьей обязанности по возмещению причиненного земельными правонарушениями вреда. *(п. 4 введен Федеральным законом от 07.06.2013 № 123-ФЗ)*

Земля одновременно является имуществом и объектом природы. В том случае, если земельные правонарушения наносят ущерб собственнику и другим правообладателям земли, в том числе публично-правовому образованию, применяются меры гражданско-правовой ответственности о возмещении вреда и защите прав собственника (*см. комментарий к ст. 74 ЗК РФ*).

Возмещение вреда как мера ответственности упоминается не только в ст. 76 ЗК РФ, но и в ч. 2 ст. 74 ЗК РФ. Отличием является то, что в ст. 74 ЗК РФ в числе субъектов, которые обязаны возместить собственнику или правообладателю нанесенных земельным правонарушением вред, могут быть публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования), если вред нанесен по вине должностных лиц, состоящих на государственной или муниципальной службе. В ст. 76 ЗК РФ идет речь исключительно о возмещении вреда со стороны юридических лиц и граждан. Из этого можно сделать вывод, что в ст. 76 ЗК РФ преимущественно имеется в виду вред, нанесенный земле как части природы. Земля как природный объект является объектом защиты со стороны государства (публично-правового образования).

Возмещение убытков, причиненных государственными или муниципальными органами, регулируется ст. 57 ЗК РФ. Такие убытки связаны с изъятием земель для государственных и муниципальных нужд, в числе прочего, в случае ухудшения качества земель в результате деятельности других лиц. В этом случае применяются Правила возмещения собственникам земельных участков, землепользова-

телям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, утвержденные постановлением Правительства РФ от 07.05.2003 № 262. Убытки, причиненные изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд, включаются в плату за изымаемый участок и производятся за счет соответствующего бюджета.

К отношениям по возмещению вреда, причиненного в результате земельного правонарушения, применяется норма ст. 62 ЗК РФ, согласно которой убытки, причиненные нарушением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, подлежат возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. Виновное лицо может быть принуждено к исполнению обязанности в натуре, т.е. восстановлению плодородия почв, возведению зданий, строений, сооружений или их сносу в случае незаконного возведения, восстановлению межевых и информационных знаков и т.д.

Вред, который в результате совершения земельных правонарушений наносится окружающей среде, природным объектам и ресурсам, следует оценить как более масштабный. Данный вред также должен возмещаться. Обязанность по возмещению вреда в полном объеме, установленная в п. 1 ст. 76 ЗК РФ, означает не только восстановление нарушенных прав собственника, но и возмещение вреда, причиненного окружающей среде, земле как природному объекту.

Причиненный вред может возмещаться в натуре (например, через восстановление межевых знаков, приведение земельного участка в пригодное для использование состояние, снос самовольно возведенных строений) и через возмещение вреда в денежной форме, выплаты, осуществляемые по решению суда или компетентного органа. В любом случае, возмещение вреда связано с затратами, которое несет виновное лицо. Затраты могут осуществляться непосредственно в ходе устранения последствий неправомерных действий и через выплату компенсации понесенных или предстоящих затрат собственника или правообладателя.

Согласно п. 3 ст. 77 Закона об охране окружающей среды стоимость ущерба рассчитывается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками.

Приказом Минприроды России от 08.07.2010 № 238 утверждена Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды. По данной методике исчисляется размер вреда, причиненного почвам вследствие:

- химического загрязнения в результате поступления в почвы химических веществ или смеси химических веществ, приводящее к несоблюдению нормативов качества окружающей среды для почв;
- несанкционированного размещения в почве отходов производства и потребления;
- порчи почв в результате самовольного (незаконного) перекрытия поверхности почв, а также почвенного профиля искусственными покрытиями и (или) линейными объектами.

Вышеуказанная методика не распространяется на случаи загрязнения почв радиоактивными веществами и несанкционированного размещения радиоактивных отходов, биологических отходов, отходов лечебно-профилактических учреждений.

Существует также Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами, содержащийся в письме Минприроды России от 27.12.1993 № 04-25/61-5678. Данный порядок устанавливает правила расчета платы в возмещение ущерба, причиненного загрязнением земель (почв) химическими веществами, включая загрязнение земель несанкционированными свалками промышленных, бытовых и других отходов.

Методика определения ущерба окружающей природной среде при авариях на магистральных нефтепроводах утверждена Минтопэнерго России 1 ноября 1995 г. и предназначена для определения ущерба, наносимого окружающей природной среде при авариях на магистральных, а также промысловых нефтепроводах. Методика предусматривает исчисление вреда, причиненного земле, при аварийных разливах нефти. Земля здесь определяется как компонент окружающей природной среды, включающий почвенный слой и подстилающий его грунт.

Положения ст. 76 ЗК РФ корреспондируются с содержанием гл. VII, IX ЗК РФ и гл. 17 ГК РФ.

В частности, согласно ст. 60 ЗК РФ нарушенное право на земельный участок подлежит восстановлению в случае самовольного занятия земельного участка. Основания прекращения права собственности, права постоянного бессрочного пользования, пожизненного наследуемого владения и аренды земельным участком установлены ст. 44–46 ЗК РФ.

В ст. 76 ЗК РФ уточняется, что затраты, понесенные лицом, которое произвело самовольный захват участка, на его благоустройство, не компенсируются, за счет виновного лица осуществляется приведение участка в пригодное для его использования состояния.

Права собственности на земельный участок могут быть принудительно прекращены на основании ст. 284, 285 ГК РФ в случаях, когда участок для сельскохозяйственного производства, жилищного или иного строительства не используется по целевому назначению в течение трех лет или использование земельного участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, в частности, если это приводит к существенному снижению плодородия земель либо значительному ухудшению экологической обстановки. Согласно п. 4 ст. 76 ЗК РФ принудительное прекращение прав на земельный участок не освобождает от обязанности по возмещению вреда, связанного с земельным правонарушением.

Само по себе прекращение права собственности и иных вещных прав на земельный участок можно рассматривать как меру ответственности, которая носит специфический характер и не связана с совершением правонарушения, т.е. не относится к мерам уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

Следует отметить, что в законодательстве существует пробел, связанный с отсутствием ответственности за некомпенсацию порчи земель в результате «эпизодического использования земельных участков в районах падения отделяющихся частей ракет, которая характерна для северных регионов России»[1].

Международный аспект возмещения вреда, причиненного порчей земли, связан с принципом, который кратко звучит как «за-

[1] *Воронцова О.В.* Юридическая ответственность за порчу земли. Сыктывкар, 2012. С. 9.

грязнитель платит». Этот принцип означает полную компенсацию вреда со стороны загрязнителя, когда им оплачивается, в числе прочего, профилактика и меры по сокращению загрязнений, борьба с загрязнением земель. Следствием реализации этого принципа может быть такая мера, как повышенное налогообложение загрязняющего окружающую среду и земли оборудования, продуктов и деятельности[1].

[1] См.: *Воронцова О.В.* Указ. соч. С. 128.

Глава XIV
Земли сельскохозяйственного назначения

Статья 77. Понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения

1. Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. *(в ред. Федерального закона от 22.07.2008 № 141-ФЗ)*

2. В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. *(в ред. Федеральных законов от 03.06.2006 № 73-ФЗ, от 04.12.2006 № 201-ФЗ)*

Пункт 1 комментируемой статьи выделяет в составе земель сельскохозяйственного назначения две группы земель — предоставленные для нужд сельского хозяйства и предназначенные для этих целей. Однако точный состав этих двух групп земель не раскрывается ни в ЗК РФ, ни в Федеральном законе № 101-ФЗ. Вместо этого в п. 2 ст. 77, п. 1 ст. 78, ст. 79, ст. 81 ЗК РФ перечисляются (выделяются), по сути, виды разрешенного использования земельных участков. Причем в их перечислении не просматривается какая-либо научная или научно-практическая классификация.

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует единый классификатор видов разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения. Приказом Роснедвижимости от 27.12.2006 № П/0425 «Об утверждении классифи-

каторов и справочников, входящих в „Сборник классификаторов и справочников автоматизированной информационной системы ведения государственного кадастра недвижимости“» установлен классификационный код 141000000000 — «Земли сельскохозяйственного назначения». Для вида «сельскохозяйственное производство» указанной классификацией предусмотрено пять подвидов, причем сельскохозяйственные угодья — один из пяти. Еще 11 — для других видов, и среди них отдельно указаны «фонд перераспределения» и «для иных видов разрешенного сельскохозяйственного использования».

В классификаторе, который был разработан Московской областной регистрационной палатой совместно с Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству по Московской области и федеральным государственным учреждением «Земельная кадастровая палата» по Московской области, вид «сельскохозяйственное производство» предусматривает только сельскохозяйственные угодья, а общее количество видов — 12.

Предполагалось, что вопрос об исчерпывающем перечне видов разрешенного использования на землях сельскохозяйственного использования разрешится после принятия внесенного в Государственную Думу проекта федерального закона № 480434-5 ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка предоставления земельных участков и определения порядка их разрешенного использования», который после всех трех чтений и подписания Президентом РФ должен был вступить в силу с 1 января 2012 г. Однако указанный проект так и не был преобразован в закон.

В п. 2 комментируемой статьи перечисляются отдельные виды разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения, среди которых первыми в перечне указываются сельскохозяйственные угодья. Такие угодья имеют приоритет в использовании этих земель, как предназначенных для жизненно важных публичных нужд со сложно выстроенной системой правового регулирования, во главе которого стоит Федеральный закон № 101-ФЗ как специальный акт. Остальные законы являются общими по отношению к указанному закону в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения[1].

Сельскохозяйственные угодья, в строгом смысле слова, в период аграрной реформы — пашни, сенокосы и пастбища. Именно эти три подвида разрешенного использования были взяты за основу расчета среднерайонной доли бесплатной передачи земли в баллогектарах в процессе подготовки проектов землеустройства (перераспределения) реорганизуемых колхозов и совхозов. Земельная доля, право на которую возникало у граждан в основном в 1992–1995 гг. после утверждения главами администраций районов, состояла (и состоит в настоящее время) из сельскохозяйственных угодий — не менее 2/3 пашня, остальное — «прочие угодья».

Все остальные виды разрешенного использования (несельскохозяйственные угодья) — внутрихозяйственные дороги, коммуникации, лесные насаждения, водные объекты, а также здания, строения, сооружения соответствующего функционального назначения играют хотя и важную, но вспомогательную роль в обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Статья 78. Использование земель сельскохозяйственного назначения

1. Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, а также для целей аквакультуры (рыбоводства):
(в ред. Федеральных законов от 21.07.2005 № 111-ФЗ, от 04.12.2006 № 201-ФЗ, от 02.07.2013 № 148-ФЗ)

крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления их деятельности, гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество;
(в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 446-ФЗ)

хозяйственными товариществами и обществами, производственными кооперативами, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, иными коммерческими организациями;

[1] См.: *Научно-практический* комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный) / под ред. А.А. Ялбулганова. М. — Иваново, 2007. С. 6.

некоммерческими организациями, в том числе потребительскими кооперативами, религиозными организациями;

казачьими обществами;

опытно-производственными, учебными, учебно-опытными и учебно-производственными подразделениями научных организаций, образовательных организаций, осуществляющих подготовку кадров в области сельского хозяйства, и общеобразовательных организаций; *(в ред. Федерального закона от 02.07.2013 № 185-ФЗ)*

общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для сохранения и развития их традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов.

2. Использование земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель, предоставляемых на период осуществления строительства дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, осуществляется при наличии утвержденного проекта рекультивации таких земель для нужд сельского хозяйства без перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий. *(п. 2 введен Федеральным законом от 21.07.2005 № 111-ФЗ)*

3. Использование земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель допускается для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом. *(п. 3 введен Федеральным законом от 24.07.2009 № 209-ФЗ)*

Пункт 1 комментируемой статьи перечисляет отельные категории граждан, коммерческие и некоммерческие организации, а также «нетрадиционные» субъекты — казачьи общества и общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, которые могут использовать земли сельскохозяйственного назначения. Этот длинный перечень (исключая, может быть, «нетрадиционные» субъекты, положение о которых продублированы в ст. 83 ЗК РФ) с точки зрения законодательной техники выглядит совершенно излишним, так как Конституция РФ и без того гарантирует всем без исключения лицам самый широкий спектр прав на владение, пользование и распоряжением землей (ст. 9, 36) и не допускает какой-либо дискриминации (ч. 2 ст. 19). Более того, собственники, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков вправе

использовать земельные участки в соответствии со ст. 40–43 ЗК РФ с учетом положений ст. 27 ЗК РФ. Поэтому какую-либо смысловую нагрузку п. 1 ст. 78, на наш взгляд, практически не несет.

Требование п. 2 ст. 78 направлено на сочетание интересов публичной власти, хозяйствующих субъектов, осуществляющих строительство линейных объектов, и общества в целом, что является примером реализации ряда принципов земельного права — пп. 1, 2, 6 и 11 п. 1 ст. 1 ЗК РФ.

Пункт 3 комментируемой статьи допускает на землях сельскохозяйственного назначения «осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства». Пункт 3 введен Федеральным законом от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Часть 1 ст. 25 этого закона предусматривает, что для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства земельные участки и лесные участки из земель, находящихся в государственной собственности, предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в целях размещения объектов охотничьей инфраструктуры и (или) в целях, не связанных с их размещением, в соответствии с данным законом, земельным и лесным законодательством. Одно из условий охотхозяйственного соглашения включает в себя сведения о местоположении, границах и площади охотничьего угодья, о расположенных в его границах и предоставляемых в аренду земельных и лесных участках (п. 1 ч. 4 ст. 27 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Пункт 7 ч. 1 ст. 12 названного закона предусматривает такой вид охоты, как охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, охота, осуществляемая лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования. Напомним, что в Российской Федерации проживает 34 коренных малочисленных народа, для которых земля и другие природные биологические ресурсы были и остаются решающим источником жизнеобеспечения и сохранения их как этнических

общностей. Подавляющее их большинство живет на северных территориях Российской Федерации (около 60% ее площади), границы которых простираются с запада на восток от Кольского полуострова до Чукотки более чем на 6400 км и с севера на юг от островов Северного Ледовитого океана до отдельных северных районов Республики Бурятия, Хабаровского края, Читинской и Амурской областей более чем на 2700 км[1]. Значительная часть земель проживания таких народов входит в состав земель сельскохозяйственного назначения.

Статья 79. Особенности использования сельскохозяйственных угодий

1. Сельскохозяйственные угодья — пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), — в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

2–3. Утратили силу. *— Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ.*

4. Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается. *(в ред. Федеральных законов от 21.07.2005 № 111-ФЗ, от 02.07.2013 № 185-ФЗ)*

5. Использование земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». *(в ред. Федерального закона от 22.07.2008 № 141-ФЗ)*

В п. 1 комментируемой статьи раскрывается состав сельскохозяйственных угодий, включающий пять подвидов разрешенного использования. Законодатель в данном случае не проявил какой-либо оригинальности и возвел в ранг нормы расшифровку экспликации

[1] См.: *Емельянова Т.А.* Рациональное использование и охрана земель северных территорий Российской Федерации (экономика и организация): дис. ... д-ра экон. наук. М., 2006. С. 10.

земель из стандартного проекта землеустройства (перераспределения) реорганизуемого колхоза (совхоза) 1992–1995 гг., изменив только первоначальный порядок следования подвидов (пашня, многолетние насаждения, залежи, сенокосы, пастбища, лесные площади, кустарники, болота, под водой, нарушенные земли).

Комментируемая статья, несмотря на свой заголовок, на самом деле не раскрывает все особенности использования сельскохозяйственных угодий, употребляя в п. 1 юридически бессодержательное выражение «приоритет в использовании», а в п. 4, говоря об особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодьях, предусматривает, что они могут быть в соответствии с законодательством субъектов РФ включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается.

Пункт 4 ст. 79 наделяет субъекты РФ правом составления перечней особо ценных угодий, использование которых для других целей не допускается. На самом деле речь в данном случае идет не просто об угодьях, а о конкретных земельных участках не обязательно с определенными на местности границами, так как при выделе земельных участков в счет земельных долей кадастровыми инженерами используется в основном картометрический способ определения местоположения границ. Перечень особо ценных земельных участков утверждается главой субъекта РФ и опубликовывается в СМИ, определенных субъектом РФ. Правовой режим особо ценных угодий заключается прежде всего в невозможности изменения вида разрешенного использования. Однако до настоящего времени федеральным законодателем не разработаны для повсеместного применения принципы хозяйственного использования особо ценных угодий, возможности использования пашни, например, для сенокосов или пастбищ, ответственность за неиспользование таких угодий. Вне всякого сомнения, правило п. 4 ст. 79 ЗК РФ только частично разрешило вопрос об особо ценных угодьях из состава земель сельскохозяйственного назначения.

Правило п. 5 комментируемой статьи — порядок использования земельных долей — и вовсе выходит за рамки особенностей использования сельскохозяйственных угодий. Оборот земельных долей не связан непосредственно с «использованием» сельскохозяйственных угодий, он имеет самостоятельный характер. В процессе

этого оборота происходит всего лишь смена собственника долей[1]. С точки зрения законодательной техники обособленность оборота земельных долей также подчеркивается включением правил о них в отдельную гл. III (ст. 12, 12.1, 13, 13.1, 14) Федерального закона № 101-ФЗ.

Статья 80. Фонд перераспределения земель

1. В целях перераспределения земель для сельскохозяйственного производства, осуществления крестьянскими (фермерскими) хозяйствами их деятельности, расширения такой деятельности, создания и расширения личных подсобных хозяйств, ведения садоводства, животноводства, огородничества, сенокошения, выпаса скота в составе земель сельскохозяйственного назначения создается фонд перераспределения земель. *(в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 446-ФЗ)*

2. Фонд перераспределения земель формируется за счет земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, поступающих в этот фонд в случае приобретения Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием права собственности на земельный участок по основаниям, установленным федеральными законами, за исключением случаев приобретения права собственности на земельный участок, изъятый для государственных или муниципальных нужд. *(п. 2 в ред. Федерального закона от 29.12.2010 № 435-ФЗ)*

3. Использование земель фонда перераспределения земель осуществляется в соответствии со статьей 78 настоящего Кодекса в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

4. Сведения о наличии земель в фонде перераспределения земель являются общедоступными.

Пунктом 1 комментируемой статьи предусмотрено создание специального фонда перераспределения земель. Такой фонд не является изобретением действующего ЗК РФ. Его возникновение связано с особенностями проведения земельной реформы в 90-е гг. XX в. Пунктом 5 Указа Президента РФ от 27.12.1991 № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» было предусмотрено включение в фонды перераспределения земель участков, остающихся после бесплатной передачи земель коллективам колхозов, других кооперативных сельскохозяйственных предприятий, акционерным обществам, в том числе созданным на базе государственных сельскохозяйственных предприятий.

[1] См.: *Столяров В.М.* Организационно-экономический механизм консолидации и организации использования земельных долей (на примере Владимирской области): дис. ... канд. экон. наук. М., 2013. С. 39–46.

Согласно п. 7 Указа Президента РФ от 27.10.1993 № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» было введено следующее правило: «Установить, что комитеты по земельным ресурсам и землеустройству по поручению местных администраций имеют право выкупать по договорным ценам земельные доли (паи) в целях пополнения фондов перераспределения земель и наделения граждан и юридических лиц земельными участками и их продажи. Образовать для этих целей в комитетах по земельным ресурсам и землеустройству специальные денежные фонды за счет части средств, поступающих от продажи или сдачи в аренду местной администрацией земельных участков, компенсационных платежей за отвод сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей, штрафов за нарушение земельного законодательства, части средств, выплачиваемых за предоставление услуг, оказываемых комитетами по земельным ресурсам и землеустройству при проведении операций с земельными участками. Указанные фонды кроме выкупа земельных долей (паев) используются также на улучшение земель, обустройство территорий, материально-техническое обеспечение комитетов по земельным ресурсам и землеустройству, проведение земельно-кадастровых работ».

Пункт 6 Указа Президента РФ от 07.03.1996 № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» разрешал органам местного самоуправления 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 устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ.

Согласно Рекомендациям по проведению землеустроительных работ при реорганизации колхозов и совхозов, утвержденным в письме Роскомзема от 27.02.1992 № 3-14/468, в экспликации земель и на плане землепользования указываются и показываются границы земель, включенных в фонд перераспределения, с указанием границ

территорий, рекомендуемых под организацию крестьянских (фермерских) хозяйств, садоводство и другие цели.

В настоящее время в фонд перераспределения можно определить как часть земель сельскохозяйственного назначения без определенных границ и с изменяющейся площадью, состоящий из земельных участков, земель, в состав которых входят сельскохозяйственные угодья и другие виды земель, которые находятся в ведении субъектов РФ или муниципальных образований, не предоставленные на каком-либо праве ни гражданам, ни юридическим лицам.

Земельные участки, находящиеся в фонде перераспределения земель, могут передаваться гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставляться им в собственность на возмездной или безвозмездной основе в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ (абз. 5 п. 4 ст. 10 Федерального закона № 101-ФЗ).

Пункт 2 комментируемой статьи прямо не указывает основания включения земельных участков в фонд перераспределения, отсылая участников правоотношений к федеральным законам. Такими основаниями может быть, во-первых, приобретение земельных участков в порядке реализации преимущественного права субъекта РФ или муниципального образования в соответствии со ст. 8 Федерального закона № 101-ФЗ. Во-вторых, отчуждение земельного участка по основаниям, которые установлены ст. 5 Федерального закона № 101-ФЗ. В-третьих, в фонд перераспределения автоматически включаются земельные участки в случае отказа от права на них.

Субъекты РФ в своих законах не обходят вниманием фонд перераспределения земель и источники его формирования. В одних случаях они воспроизводят положения ст. 80 ЗК РФ, как, например, в республиках Адыгея (ст. 23 Закона Республики Адыгея от 07.06.2007 № 86 «О регулировании земельных отношений») и Дагестан (ст. 75 Закона Республики Дагестан от 29.12.2003 № 45 «О земле»), в Ростовской области (ст. 15 Закона от 22.07.2003 № 19-ЗС «О регулировании Земельных отношений в Ростовской области»). В других — дополняют положения комментируемой статьи.

☑ Так, например, в Тюменской области в фонд перераспределения земель включаются: часть земель запаса, участки, на которые прекращается право собственности, пожизненного наследуемого владения и пользования без передачи этих прав другим физическим и юридическим лицам, а также участки, остающиеся после бесплатной передачи в общую совместную и общую долевую собственность (ст. 3.7 Закона Тюменской области от 26.12.1995 № 23 «Об областном земельном фонде Тюменской области»).

☑ Согласно пп. 2 п. 2 ст. 11 Закона Тамбовской области от 05.12.2007 № 316-З «О регулировании земельных отношений в Тамбовской области» фонд перераспределения земель формируется за счет земель сельскохозяйственного назначения, поступающих в фонд перераспределения земель области при принудительном изъятии земельных участков в случаях, предусмотренных ЗК РФ и иными федеральными законами.

Пункт 3 ст. 80 ЗК РФ по вопросу об использовании земель фонда перераспределения отсылает к ст. 78 ЗК РФ, законам и иным нормативным правовым актам.

Пункт 4 комментируемой статьи предусматривает общедоступность сведений о наличии земель в фонде перераспределения. Формулировка указанного пункта с юридической точки зрения выглядит не совсем корректной, даже тавтологической. Естественно, что речь должна идти не о землях в составе земель, а о «земельных участках» в составе фонда перераспределения. Однако до настоящего времени не разработан механизм взаимодействия публичных субъектов с Росреестром по вопросу учета земельных участков в таком фонде, хотя для него Сборником классификаторов и справочников автоматизированной информационной системы ведения государственного кадастра недвижимости предусмотрен самостоятельный классификационный код — 141011000000. Также, и это, пожалуй, наиболее важное обстоятельство, законодательство не обязывает ни субъекты РФ, ни органы местного самоуправления строго учитывать состав фонда перераспределения, а тем более определять на местности местоположение границ земельных участков. Исключения представлены только земельными участками, которые приобретены в порядке реализации преимущественного права субъекта РФ или муниципального образования в соответствии со ст. 8 Федерального закона № 101-ФЗ, или в связи с отчуждением земельного участка по основаниям, которые установлены в ст. 5 этого же закона. Еще одно исключение — отказ от права на земельный участок. Во всех трех случаях границы земельного участка определены, местоположение его известно.

Для получения объективной картины о составе фонда перераспределения органам местного самоуправления (а именно они реально распоряжаются входящими в его состав земельными участками) необходимо проведение не только первичной инвентаризации таких земель, но и ежегодное обновление полученных ранее сведений. В некоторых субъектах РФ такая работа проводится систематически.

☑ Так, например, в целях формирования собственности Тюменской области и вовлечения в оборот земельных участков уполномоченным органом исполнительной власти Тюменской области начиная с 2003 года осуществляется инвентаризация используемой, востребованной пашни фонда перераспределения земель Тюменской области, площадь которой составляет 66,9 тыс. га. Инвентаризация земель проводится в рамках областной программы, утвержденной постановлением губернатора Тюменской области от 22.10.2002 № 384 «Об областной целевой программе „Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости на территории Тюменской области (2002–2007 годы)“». Инвентаризация с 2004 года проводится по районам. Часть земельных участков поставлена на кадастровый учет, а сведения о свободных участках фонда опубликованы в районных газетах и газете «Тюменская область сегодня».

☑ В Ивановской области в каждом районе соответствующий комитет администрации ведет каталог земель фонда перераспределения на территории землепользования бывшего колхоза (совхоза), а также в целом по всем землепользованиям района. Местоположение таких земельных участков указывается ориентировочно на картографическом основе из проекта перераспределения земель 1992–1996 гг. На местности местоположение границ определяется только после обращения в орган местного самоуправления заинтересованного в предоставлении земельного участка лица.

Из приведенных примеров видно, что общедоступность сведений о наличии земель в фонде перераспределения, которая декларируется комментируемой статьей, не гарантирует в настоящее время получение заинтересованными лицами сведений об образованных земельных участках.

Данные о динамике «движения» земель и земельных участков по четырем отдельным субъектам РФ в Центральном федеральном округе, Поволжье, Восточной Сибири и на Дальнем Востоке помогают понять значение комментируемой статьи для оборота земель сельскохозяйственного назначения и для эффективности управления земельными ресурсами.

☑ В Ивановской области, по данным государственного земельного кадастра, на 1 января 2010 г. общая площадь земель сельскохозяйственного назначения составляет 1074,2 тыс. га, или 50,1% от общей площади земель. В 2009 году было переведено в фонд перераспределения земель 5 тыс. га сельскохозяйственных угодий, из которых 30% приходится на Тейковский, 25% на Шуйский муниципальные районы Ивановской области. В состав данной категории земель входят земли фонда перераспределения земель площадью 185,8 тыс. га, или около 18% земель категории «земли сельскохозяйственного назначения» (см. распоряжение Правительства Ивановской области от 16.11.2010 № 389-рп «О концепции использования и распоряжения земельными ресурсами Ивановской области»).

☑ На 1 января 2012 г. на территории Ульяновской области площадь земельного фонда составила 3718,1 тыс. га. Более половины территории области занимают земли сельскохозяйственного назначения — это 2327,7 тыс. га (62,6% от общей площади земель Ульяновской области). На 1 января 2012 г. общая площадь земель запаса составила 15,7 тыс. га. Неиспользуемый фонд перераспределения земель является частью этой категории земель и составляет 15 тыс. га, т.е. менее 1% земель данной категории.

☑ На 1 января 2011 г. площадь земель сельскохозяйственного назначения Забайкальского края составила 8069,2 тыс. га, или 18,7% площади края. Фонд перераспределения на указанную дату увеличился на 10 тыс. га и составил 703,9 тыс. га за счет изъятия земель у сельскохозяйственных предприятий, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств в связи с окончанием сроков аренды. Площадь сельскохозяйственных угодий, вошедших в фонд перераспределения, увеличилась на 3 тыс. га, составила 520,4 тыс. га. Увеличение площади сельскохозяйственных угодий произошло за счет увеличения площади пашни, залежей, сенокосов и пастбищ. Фонд перераспределения составляет, таким образом, около 8,5,% всех земель

сельскохозяйственного назначения, из которых не менее 95% — сельскохозяйственные угодья.

☑ В Сахалинской области на 1 января 2011 г. из общей площади земли сельскохозяйственного назначения в 17 районах составляют 168,6 тыс. га (1,94% из всего земельного фонда области). В период с 2003 по 2007 г. земли фонда перераспределения на землях сельскохозяйственного назначения (сельскохозяйственные угодья) постепенно увеличились с 4,5 тыс. га до 22,9 тыс. га, что составляет не менее 13% всех сельскохозяйственных угодий.

Статья 81. Предоставление земель сельскохозяйственного назначения для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, гражданам и их объединениям для ведения садоводства, огородничества и дачного строительства

(в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 446-ФЗ)

1. Для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности гражданам, изъявившим соответствующее желание, земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения предоставляются в соответствии с настоящим Кодексом, федеральным законом о крестьянском (фермерском) хозяйстве. *(в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 446-ФЗ)*

2. Порядок предоставления земельных участков гражданам и их объединениям для ведения садоводства, огородничества и дачного строительства устанавливается настоящим Кодексом, федеральным законом о садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан.

3. Гражданам, изъявившим желание вести личное подсобное хозяйство, земельные участки предоставляются в соответствии с настоящим Кодексом, федеральным законом о личном подсобном хозяйстве.

4. Условия предоставления гражданам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для сенокошения и выпаса скота устанавливаются настоящим Кодексом, Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», другими федеральными законами, а также законами

субъектов Российской Федерации. *(в ред. Федерального закона от 22.07.2008 № 141-ФЗ)*

Комментируемая статья является отсылочной, устанавливая общие правила о предоставлении из фонда перераспределения земель земельных участков для различных видов разрешенного использования. Положения этой статьи взаимосвязаны с абз. 2 п. 1 ст. 1 Федерального закона № 101-ФЗ. Каждому из четырех пунктов ст. 81 ЗК РФ корреспондирует специальный федеральный закон. Пункту 1 — Закон о крестьянском (фермерском) хозяйстве; п. 2 — Федеральный закон № 66-ФЗ; п. 3 — Закон о личном подсобном хозяйстве. Наконец, п. 4 комментируемой статьи отсылает как к Федеральному закону № 101-ФЗ и законодательству о земле субъектов РФ.

Пункты 2, 3 и 4 комментируемой статьи самым тесным образом связаны с правилами ст. 34 ЗК РФ о порядке предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством. В нашем комментарии к ст. 34 ЗК РФ мы самым подробным образом разбираем вопросы о видах деятельности на дачном земельном участке, включая возведение на земельных участках строений, а также использование приусадебного земельного участка для производства сельскохозяйственной продукции, для возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий, строений, сооружений (*см. комментарий к ст. 34 ЗК РФ*).

В соответствии с п. 1 ст. 6 Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве в состав имущества фермерского хозяйства может среди другого имущества входить земельный участок.

Для осуществления фермерским хозяйством его деятельности могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения (п. 1 ст. 11 Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве).

Для строительства зданий, строений и сооружений, необходимых для осуществления фермерским хозяйством его деятельности, могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и земель иных категорий (п. 2 ст. 11 Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве).

Порядок предоставления земельных участков для указанных целей подробно описан в ст. 12 Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве. Он предусматривает обращение с заявлением к публичному образованию, в котором указываются:

- цель использования земельных участков (осуществление фермерским хозяйством его деятельности, расширение такой деятельности);
- испрашиваемое право на предоставляемые земельные участки (в собственность или аренду);
- условия предоставления земельных участков в собственность (за плату или бесплатно);
- срок аренды земельных участков;
- обоснование размеров предоставляемых земельных участков (число членов фермерского хозяйства, виды деятельности фермерского хозяйства);
- предполагаемое местоположение земельных участков.

К заявлению может быть приложен документ о государственной регистрации фермерского хозяйства. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления запрашивает по межведомственному запросу документы о государственной регистрации фермерского хозяйства (сведения, содержащиеся в них) в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, если указанные документы не были представлены заявителем по собственной инициативе.

Орган местного самоуправления на основании заявления, указанного в п. 1 ст. 12 Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве, или обращения исполнительного органа государственной власти с учетом зонирования территорий в течение месяца со дня поступления указанных заявления или обращения утверждает и выдает заявителю схему расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории. В случае представления заявления через многофункциональный центр схема расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории может быть выдана (направлена) через многофункциональный центр. Заявитель обеспечивает за свой счет выполнение в отношении этого земельного участка в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом № 221-ФЗ, работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения об этом земельном участке, и обращается с заявлением об осуществлении государственного кадастрового учета этого земельного участка в порядке, установленном указанным законом.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления в течение 14 дней со дня представления кадастрового паспорта испрашиваемого земельного участка принимает решение о предоставлении этого земельного участка в собственность за плату или бесплатно либо в аренду заявителю, указанному в п. 3 ст. 12 Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве, и направляет ему копию такого решения с приложением кадастрового паспорта этого земельного участка. Копия решения о предоставлении земельного участка в собственность за плату или бесплатно либо в аренду может быть выдана (направлена) через многофункциональный центр.

Договор купли-продажи или аренды земельного участка для осуществления фермерским хозяйством его деятельности или расширения фермерского хозяйства заключается в течение семи дней со дня принятия решения публичными образованиями.

Решение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления об отказе в предоставлении земельного участка для осуществления фермерским хозяйством его деятельности может быть оспорено в судебном порядке.

Минимальные размеры земельных участков не устанавливаются для фермерских хозяйств, основной деятельностью которых является садоводство, овощеводство защищенного грунта, цветоводство, виноградарство, семеноводство, птицеводство, пчеловодство, товарное рыбоводство или другая деятельность в целях производства сельскохозяйственной продукции по технологии, допускающей использование земельных участков, размеры которых менее минимальных размеров земельных участков, установленных законами субъектов РФ.

Для осуществления фермерским хозяйством его деятельности граждане, изъявившие соответствующее желание, вправе подать в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления заявления о предоставлении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Предоставление гражданам таких земельных участков осуществляется в порядке, установленном п. 1–6 ст. 12 Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве.

Статья 82. Предоставление земель сельскохозяйственного назначения хозяйственным обществам и товариществам, производственным кооперативам, государственным и муниципальным унитарным предприятиям, иным коммерческим организациям, религиозным организациям, казачьим обществам, научным организациям, образовательным организациям, осуществляющим подготовку кадров в области сельского хозяйства, общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

(в ред. Федерального закона от 02.07.2013 № 185-ФЗ)

Условия предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения хозяйственным товариществам и обществам, производственным кооперативам, государственным и муниципальным унитарным предприятиям, иным коммерческим организациям, религиозным организациям, казачьим обществам, научным организациям, образовательным организациям, осуществляющим подготовку кадров в области сельского хозяйства, общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, а также для сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации устанавливаются федеральным законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения. *(в ред. Федеральных законов от 04.12.2006 № 201-ФЗ, от 02.07.2013 № 185-ФЗ)*

Комментируемая статья является отсылочной. В свою очередь, п. 3, абз. 6 п. 4, п. 5, п. 7 ст. 10 Федерального закона № 101-ФЗ, к которому она отсылают, также являются отсылочными. Причем п. 3 и п. 5 ст. 10 Федерального закона № 101-ФЗ отсылают участников правоотношений обратно к ЗК РФ (к ст. 38 и 34). Пункт 2 ст. 10 Федерального закона № 101-ФЗ с точки зрения законодательной техники

включает как положения отсылочного характера на ст. 34 ЗК РФ, так и формулирует собственные материально-правовые нормы. К законодательству субъектов РФ отсылают абз. 3–6 п. 4, а также п. 7 Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве. Поэтому применение на практике ст. 82 ЗК РФ представляет определенные сложности.

Статья 82 ЗК РФ (с учетом отсылок) устанавливает условия предоставления земельных участков сельскохозяйственного назначения юридическим лицам и особым субъектам земельных отношений — религиозным организациям, казачьим обществам, общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ. Такие условия имеют как общие черты с условиями предоставления земельных участков, которые предусмотрены ст. 28, 33, 34, 37, 38, так и свои особенности. Статья 10 Федерального закона № 101-ФЗ предусматривает предоставление земельных участков в собственность или в аренду как на торгах (конкурсах и аукционах) (абз. 1 п. 1, п. 3 ст. 10), так и без торгов (абз. 1, 2, 5, 6 п. 4, п. 5, абз. 1 п. 5.1, п. 6 и 7 ст. 10), на возмездной или безвозмездной основе (абз. 5 п. 4 ст. 10).

Организация и проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, а также права на заключение договоров аренды таких земельных участков осуществляются в соответствии со ст. 38 ЗК РФ (п. 3 ст. 10 Федерального закона № 101-ФЗ).

⇨ Земельный участок предоставляется в собственность без торгов, если он арендуется в течение трех лет (абз. 1 п. 4 ст. 10 Федерального закона 101-ФЗ).

⇨ Земельный участок предоставляется в аренду без торгов в следующих случаях:

- при подаче заявления о предоставлении земельного участка в аренду (абз. 1 п. 2 ст. 10 Федерального закона № 101-ФЗ);
- при предоставлении земельного участка для сенокошения и выпаса скота в порядке, установленном ст. 34 ЗК РФ (п. 5 ст. 10 Федерального закона № 101-ФЗ).

⇨ Земельный участок предоставляется в собственность или в аренду в следующих случаях:

- сельскохозяйственной организации передается земельный участок, выделенный в счет земельных долей и принадлежащий муниципальному образованию на праве собственности, если

сельскохозяйственная организация обратилась в орган местного самоуправления с заявлением о заключении договора купли-продажи или договора аренды такого земельного участка в течение шести месяцев с момента государственной регистрации права муниципальной собственности на такой земельный участок (абз. 1 п. 5.1 ст. 10 Федерального закона 101-ФЗ);

- если земельный участок ранее использовался на праве постоянного (бессрочного) пользования (п. 7 ст. 10 Федерального закона № 101-ФЗ).

Что касается общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, то согласно Единому перечню коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства РФ от 24.03.2000 № 255, в стране таких народов насчитывается 45. Из них в европейской части живут абазины и шапсуги (Карачаево-Черкесская Республика и Краснодарский край), ижорцы и вепсы (Карелия и Ленинградская области), саамы (Мурманская область), а остальные — в Восточной и Западной Сибири, в Забайкалье, в районах Крайнего Севера и на Дальнем Востоке вплоть до Чукотского и Корякского автономных округов.

Места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ определены распоряжением Правительства РФ от 08.05.2009 № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации». Такие места — районы (улусы, кужууны), городские округа — образованы в семи республиках (Алтай, Бурятия, Коми, Карелия, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия), шести краях (Алтайском, Забайкальском, Красноярском, Камчатском, Приморском, Хабаровском), одиннадцати областях (Амурской, Вологодской, Иркутской, Кемеровской, Ленинградской, Мурманской, Магаданской, Сахалинской, Свердловской, Томской, Тюменской) и четырех автономных округах (Ненецком, Ханты-Мансийском, Чукотском, Ямало-Ненецком).

Правовое положение указанных народов регулируется: Указом Президента РФ от 22.04.1992 № 397 «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера», Федеральным законом от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (закон практически не работает, так как правительством до настоящего времени не разработан соответствующий механизм его реализации).

На родовые (семейные) общины коренного населения Севера в период проведения аграрной реформы было распространено действие Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве.

Перераспределение земель в сельском хозяйстве и активная реорганизация оленеводческих и оленеводческо-промысловых хозяйств начались с выходом Указа Президента РФ «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» и постановления Правительства РФ от 04.09.1992 № 708 «О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организации агропромышленного комплекса»[1].

Организация на их базе новых форм хозяйствования в лице товариществ, сельскохозяйственных кооперативов, акционерных обществ проходила, как правило, путем предоставления им земельных участков, ранее занимаемых бригадами и отделениями реорганизированных хозяйств.

Границы вновь организованных оленеводческих и оленеводческо-промысловых хозяйств обозначались и оговаривались в специальных ведомостях и протоколах и отражались на имеющихся планах межхозяйственного или внутрихозяйственного землеустройства.

Особенностью перераспределения земель на северных территориях является то, что в таких субъектах РФ, как Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский, Чукотский автономные округа, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва и Магаданская область, при реорганизации колхозов и совхозов не получила развития долевая или коллективно-долевая форма собственности на землю. Наибольшие площади оленьих пастбищ переданы в Ямало-Ненецком и Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округах.

Несмотря на проведенное перераспределение земель на северных территориях, до настоящего времени в структуре земельного фонда преобладают земли государственной и муниципальной собствен-

[1] Утратило силу.

ности, так как почти 85% территории относятся к землям лесного и водного фондов, землям запаса и особо охраняемых территорий и объектов. В субъектах РФ, земли которых полностью входят в районы Крайнего Севера, по состоянию на 1 января 2005 г. в собственности граждан и юридических лиц находится всего лишь около 0,01% от всей площади земель[1].

Для сенокошения и выпаса скота земельные участки предоставляются общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в порядке, установленном ст. 34 ЗК РФ, без права выкупа (п. 5 ст. 10 Федерального закона № 101-ФЗ). Кроме этого, земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными пастбищами и находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы гражданам и юридическим лицам только на праве аренды на срок не менее чем пять лет (п. 6 ст. 10 Федерального закона № 101-ФЗ).

Что касается другого особого субъекта земельных отношений — казачества, то его правовое положение регулируется Указом Президента РФ от 09.08.1995 № 835 «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации».

Указом Президента РФ от 16.04.1996 № 564 «Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы», предусмотрено формирование целевого земельного фонда для предоставления земель казачьим обществам, включенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также установлено, что членам казачьих обществ, взявшим на себя в установленном порядке обязательства по несению государственной и иной службы, переселившимся в приграничные районы РФ, предоставляются бесплатно земельные участки для индивидуального жилищного строительства и ведения личного подсобного хозяйства.

Во исполнение вышеназванного указа подготовлено Положение о порядке формирования целевого земельного фонда для предоставления земель казачьим обществам, включенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и режиме его ис-

[1] См.: *Емельянова Т.А.* Рациональное использование и охрана земель северных территорий Российской Федерации (экономика и организация): дис. ... д-ра экон. наук. С. 43, 46.

пользования, утвержденное постановлением Правительства РФ от 08.06.1996 № 667. Положением определено, что целевой земельный фонд создается органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по представлению территориальных комитетов по земельным ресурсам и землеустройству на основе предложений казачьих обществ. В работах при формировании целевого земельного фонда принимают непосредственное участие казачьи общества. В соответствии с названным положением, а также во исполнение постановления Правительства РФ от 21.07.1999 № 839 «О Федеральной целевой программе государственной поддержки казачьих обществ на 1999–2001 годы» в 52 субъектах РФ проводилась необходимая работа. По состоянию на 1 января 2001 г. на территории 27 субъектов РФ создан целевой земельный фонд на площади 284,9 тыс. га. Предоставлено земельных участков в 19 регионах на площади 50,7 тыс. га.

Наибольшие площади целевого земельного фонда имеют территории традиционного проживания казачества: Ставропольский край, Ростовская область, Республика Бурятия, Амурская и Челябинская области, Красноярский и Краснодарский края. Кроме этого, целевой земельный фонд создан на приграничных территориях в Калининградской, Псковской, Ленинградской областях.

Значительные площади земель предоставлены казачьим обществам в Ростовской области, Ставропольском и Красноярском краях, Челябинской, Кемеровской, Омской, Псковской областях[1].

В отдельных субъектах РФ могут создаваться войсковые казачьи фонды.

☑ В Ростовской области в соответствии со ст. 16 областного закона от 22.07.2003 № 19-ЗС «О регулировании земельных отношений в Ростовской области» в составе фонда перераспределения земель Ростовской области образуется войсковой казачий земельный фонд для предоставления земельных участков казачьим обществам, зарегистрированным в установленном законом порядке или включенным в Государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации (п. 1).

Войсковой казачий земельный фонд формируется администрацией Ростовской области по ходатайству казачьих обществ с це-

[1] См.: *Комов Н.В.* Российская модель землепользования и землеустройства. М., 2001. С. 192–193.

лью предоставления земельных участков казачьим обществам для ведения сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни, создания войскового земельного резерва, размещения поселений в приграничных районах. Войсковой казачий земельный фонд может пополняться за счет земель запаса и фонда перераспределения земель Ростовской области (п. 2).

Земельные участки, предоставленные ранее казачьим обществам на праве постоянного (бессрочного) пользования из целевого земельного фонда, входят в состав войскового казачьего земельного фонда. Право постоянного (бессрочного) пользования указанными земельными участками подлежит переоформлению казачьими обществами (п. 3).

Из войскового казачьего земельного фонда земельные участки предоставляются казачьим обществам в аренду и используются ими исключительно в целях сельскохозяйственного производства (п. 4).

Земельные участки из войскового казачьего земельного фонда, неиспользуемые в соответствии с их целевым назначением в течение трех лет, подлежат передаче в фонд перераспределения земель Ростовской области (п. 5).

Для сенокошения и выпаса скота земельные участки предоставляются казачьим обществам, как и общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, в порядке, установленном ст. 34 ЗК РФ, без права выкупа (п. 5 ст. 10 Федерального закона № 101-ФЗ). В остальном условия предоставления казачьим обществам земельных участков подчиняются приведенным выше нормам о предоставлении земельных участков сельскохозяйственного назначения в аренду или в собственность.

Глава XV
Земли населенных пунктов
(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)

Статья 83. Понятие земель населенных пунктов и понятие границ населенных пунктов
(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)

1. Землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов.

2. Границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Границы городских, сельских населенных пунктов не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы, а также пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам.

Согласно п. 1 комментируемой статьи землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. Любое развитие населенного пункта, включая его территориальное расширение, предполагает возникновение земельных отношений, связанных с процедурой изъятия земельных участков и связанных с ней юридически значимых действий.

В соответствии с п. 2 комментируемой статьи границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Границы городских, сельских населенных пунктов не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы, а также пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам.

Таким образом, из данного положения ЗК РФ вытекает, что критерием установления земель поселений является факт установления границы земельного участка, которая отделяет участок земель поселения от земель иных категорий.

Основное целевое назначение земель поселений состоит в том, что они служат территорией размещения различных, преимущественно жилых, строений, а также сооружений и объектов, предназначенных для обеспечения жизнедеятельности постоянно проживающего населения. По сравнению с землями иных категорий эта территория мала, для ее увеличения необходимо изменение черты поселения, что представляет собой трудоемкий, длительный и затратный процесс. Поэтому на землях многих городов происходит так называемая уплотнительная застройка[1].

Земли населенных пунктов составляют около 1,2% земельного фонда страны. К данной категории относятся земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. В муниципальной собственности находится 165,7 тыс. га таких земель, в федеральной — 535 тыс. га[2].

Необходимо отметить, что появление в российском законодательстве понятия «земли населенных пунктов» связано с принятием Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28.02.1990 № 1251-1 и ЗК РСФСР 1970 года.

В предшествовавшем данным актам ЗК РСФСР 1922 года подобное современному разделение земель на категории по целевому назначению отсутствовало, а наиболее близкими к землям населенных пунктов являлись городские земли — в соответствии со ст. 147 ЗК РСФСР 1922 года они отделялись от иных земель городской чертой, внутри которой земельные распорядки определялись особыми узаконениями. Все иные земли, расположенные за пределами городской черты, признавались законодательством входящими в территории волостей и состояли в общем ведении земельных органов[3].

[1] См.: *Научно-практический* комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой // под ред. С.А. Боголюбова.

[2] См.: *Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С.* Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики. М., 2010.

[3] См.: *Сухова Е.А.* Указ. соч.

Земельным кодексом РСФСР 1970 года земли были разделены на шесть категорий, в том числе земли населенных пунктов (городов, рабочих, курортных, дачных поселков и сельских населенных пунктов).

В ЗК РСФСР 1991 года категория «земли населенных пунктов» также была сохранена.

Впоследствии наименование данной категории земель было изменено. В соответствии с принятым в 2001 году ЗК РФ стала использоваться формулировка «земли поселений», которая также была изменена.

С 1 января 2007 г. и до сих пор данная категория земель именуется «земли населенных пунктов» (см. Федеральный закон от 18.12.2006 № 232 ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Необходимость изменения наименования категории земель возникла в связи с тем, что существовавшие на тот момент нормативные правовые акты оперировали разными понятиями.

На момент принятия ГК РФ градостроительное законодательство называло населенные пункты РФ поселениями. Так, в соответствии со ст. 5 ГрК РФ 1998 года все виды населенных пунктов относились либо к городским (города и поселки), либо к сельским поселениям (села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки и иные), подразделяя их в зависимости от численности на 10 групп (сверхкрупные города, крупнейшие города и т.д.). В то же самое время действовавший тогда Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяя понятие муниципального образования, относил к нему городские, сельские поселения, несколько поселений, объединенных общей территорией, части поселений, иные населенные территории. Термин «населенные пункты» использовался в указанных законах, скорее, лишь во вспомогательных целях. В связи с этим при принятии ЗК РФ оснований выделять категорию земель населенных пунктов не усматривалось[1].

В 2003 году был принят Федеральный закон № 131-ФЗ, в связи с чем понятийно-категориальный аппарат вновь претерпел изменения.

[1] См.: *Сухова Е.А.* Указ. соч.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ под городскими поселениями понимается город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно либо через органы местного самоуправления; сельские же поселения в настоящее время определяются как один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно либо через органы местного самоуправления. Следовательно, в состав поселения могут входить одновременно несколько населенных пунктов.

В п. 2 комментируемой статьи закреплено важное требование о том, что границы городских, сельских населенных пунктов не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы, а также пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам.

Как отмечает О.И. Крассов, границы населенных пунктов определяют не только территориально-пространственную сферу действия правовых норм, регламентирующих правовой режим земель соответствующей категории земель, но и пространственную сферу населенного пункта как географического объекта, служат средством индивидуализации данной категории земель[1].

Порядок присвоения географическим объектам собственных наименований установлен в Федеральном законе от 18.12.1997 № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов». Порядок рассмотрения Федеральной службой геодезии и картографии России предложений о присвоении наименований географическим объектам и переименовании географических объектов утвержден постановлением Правительства РФ от 20.05.1999 № 554.

Необходимо отметить, что комментируемое положение коррелирует с нормой, нашедшей отражение в п. 12 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения.

Следуя принципу единства правового режима земельного участка, комментируемое положение вводит также запрет на пересечение

[1] См.: *Крассов О.И.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2009.

границами населенных пунктов границ земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам. Однако исходя из данной формулировки можно сделать вывод, что если земельный участок сформирован и имеет удостоверенные в установленном порядке границы, но не предоставлен указанным лицам, то фактическое отнесение разных его частей к различным категориям земель (благодаря пересечению данного участка границами населенного пункта) допустимо (не запрещено)[1].

Статья 84. Порядок установления или изменения границ населенных пунктов

(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)

1. Установлением или изменением границ населенных пунктов является:

1) утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования;

2) утверждение или изменение схемы территориального планирования муниципального района, отображающей границы сельских населенных пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях).

2. Утверждение изменения границ городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется по решению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Включение земельных участков в границы населенных пунктов не влечет за собой прекращение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

В соответствии с п. 1 комментируемой статьи установлением или изменением границ населенных пунктов является:

- утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования;

[1] См.: *Сухова Е.А.* Указ. соч.

- утверждение или изменение схемы территориального планирования муниципального района, отображающей границы сельских населенных пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях).

Документы территориального планирования в соответствии с ч. 1 ст. 9 ГрК РФ определяют назначение территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Статус документов территориального планирования муниципальных образований определен в ст. 18 ГрК РФ. К таким документам относятся:

- схемы территориального планирования муниципальных районов;
- генеральные планы поселений;
- генеральные планы городских округов.

Состав, порядок подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, порядок подготовки изменений и внесения их в такие документы, а также состав, порядок подготовки планов реализации таких документов устанавливаются в соответствии с ГрК РФ, нормативными правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Требования к содержанию генерального плана поселений и городских округов установлены в ст. 23 ГрК РФ. Генеральный план содержит:

- положение о территориальном планировании;
- карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа;
- карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа;
- карту функциональных зон поселения или городского округа.

Порядок изменения границ муниципального образования (границ населенных пунктов) установлен в ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ.

Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта РФ по инициативе населения, органов местного

самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ либо федеральных органов государственной власти.

В отдельных случаях, например, когда изменение границ поселений влечет отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, необходим учет мнения населения данных пунктов.

Положение ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ было подтверждено Конституционным Судом РФ. В соответствии с определением Конституционного Суда РФ от 06.03.2008 № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ в системе действующего правового регулирования предполагает учет мнения населения при соответствующем изменении границ муниципальных районов и поселений, что должно осуществляться в порядке, устанавливаемом в законах субъектов РФ, уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований.

В свою очередь, положения о территориальном планировании, которые являются частью генерального плана, включают в себя:

- сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов местного значения поселения, городского округа, их основные характеристики, их местоположение (для объектов местного значения, не являющихся линейными объектами, указываются функциональные зоны), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов;
- параметры функциональных зон, а также сведения о планируемых для размещения в них объектах федерального значения, объектах регионального значения, объектах местного значения, за исключением линейных объектов.

Порядок подготовки и утверждения генерального плана поселения, городского округа, особенности согласования проекта генерального плана определяются Федеральным законом № 131-ФЗ, а также в ст. 23–25 ГрК РФ.

Анализ указанных положений законодательства, посвященных документам территориального планирования, позволяет выделить два аспекта этой функции. Во-первых, фиксация существующего

статуса территорий (в форме карт (схем) границ муниципальных образований, границ земель различных категорий, границ зон различного функционального назначения, зон с особыми условиями использования территории, границ территорий объектов культурного наследия и т.д.). Во-вторых, юридическое закрепление планируемого изменения их правового режима. Предусмотренные в документах планирования проектные решения по использованию территорий на перспективу служат основанием для резервирования земель, изменения их целевого назначения, установления ограничений прав на земельные участки и расположенные на них объекты недвижимости, т.е. порождают вполне конкретные юридические последствия[1].

Тем не менее предусмотренный порядок изменения границ участков населенных пунктов не является универсальным. В соответствии с п. 2 комментируемой статьи утверждение изменения границ городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется по решению Совета Федерации.

Данное полномочие Совет Федерации реализует на основании ч. 1 ст. 102 Конституции РФ.

Редким примером такого документа является постановление Совета Федерации от 27.12.2011 № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью».

В соответствии с ч. 3 ст. 67 и п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ, учитывая решения органов государственной власти субъектов РФ — города федерального значения Москвы и Московской области об изменении границы между субъектами РФ городом федерального значения Москвой и Московской областью, Совет Федерации принял решение об утверждении с 1 июля 2012 г. изменения границы между субъектами РФ городом федерального значения Москвой и Московской областью в соответствии с согласованными между ними картографическим изображением и картографическим описанием линии границы.

В ЗК РФ сохранилась норма законодательства о том, что включение земельных участков в черту поселений не влечет за собой

[1] См.: *Комментарий* к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ / под ред. С.Н. Волкова, Ю.Г. Жарикова // СПС «КонсультантПлюс» (далее — Комментарий к ЗК РФ / под ред. С.Н. Волкова, Ю.Г. Жарикова).

прекращения прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков. Положение п. 3 комментируемой статьи обеспечивает стабильность прав на землю.

Статья 85. Состав земель населенных пунктов и зонирование территорий

(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)

1. В состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам: *(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)*

1) жилым;

2) общественно-деловым;

3) производственным;

4) инженерных и транспортных инфраструктур;

5) рекреационным;

6) сельскохозяйственного использования;

7) специального назначения;

8) военных объектов;

9) иным территориальным зонам.

2. Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне.

Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков).

Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений.

3. Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков

независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки.

Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования.

4. Земельный участок и прочно связанные с ним объекты недвижимости не соответствуют установленному градостроительному регламенту территориальных зон в случае, если:

виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования;

их размеры не соответствуют предельным значениям, установленным градостроительным регламентом.

Указанные земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры.

В случаях, если использование не соответствующих градостроительному регламенту земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких объектов. *(в ред. Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ)*

Реконструкция существующих объектов недвижимости, а также строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с указанными земельными участками, могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами. *(в ред. Федерального закона от 18.07.2011 № 215-ФЗ)*

5. Земельные участки в составе жилых зон предназначены для застройки жилыми зданиями, а также объектами культурно-бытового и иного назначения. Жилые зоны могут предназначаться для индивидуальной жилой застройки, малоэтажной смешанной жилой застройки, среднеэтажной смешанной жилой застройки и многоэтажной жилой застройки, а также иных видов застройки согласно градостроительным регламентам.

6. Земельные участки в составе общественно-деловых зон предназначены для застройки административными зданиями, объектами образовательного, культурно-бытового, социального назначения и иными предназначенными для общественного использования объектами согласно градостроительным регламентам.

7. Земельные участки в составе производственных зон предназначены для застройки промышленными, коммунально-складскими, иными предназначенными для этих целей производственными объектами согласно градостроительным регламентам.

8. Земельные участки в составе зон инженерной и транспортной инфраструктур предназначены для застройки объектами железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, инженерной инфраструктуры, а также объектами иного назначения согласно градостроительным регламентам.

9. Земельные участки в составе рекреационных зон, в том числе земельные участки, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, используются для отдыха граждан и туризма.

10. В пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. *(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)*

Земельные участки, включенные в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными статьями 94–100 настоящего Кодекса.

Земельные участки, на которых находятся объекты, не являющиеся памятниками истории и культуры, но расположенные в границах зон охраны памятников истории и культуры, используются в соответствии с градостроительными регламентами, установленными с учетом требований охраны памятников истории и культуры.

11. Земельные участки в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах — земельные участки, занятые пашнями, многолетними насаждениями, а также зданиями, строениями, сооружениями сельскохозяйственного назначения, — используются в целях ведения сельскохозяйственного производства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами населенных пунктов и правилами землепользования и застройки. *(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)*

12. Земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами

и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации. *(в ред. Федерального закона от 03.06.2006 № 73-ФЗ)*

Комментируемая статья регламентирует состав земель населенных пунктов, а также определяет порядок зонирования территорий.

Согласно п. 1 ст. 85 ЗК РФ в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам: жилым, общественно-деловым, производственным, инженерных и транспортных инфраструктур, рекреационным, сельскохозяйственного использования, специального назначения, военных объектов, иным территориальным зонам.

В ст. 35 ГрК РФ, ст. 5–12 ЗК РФ определен состав большинства указанных зон,

⇨ **В состав жилых зон могут включаться**: зоны застройки индивидуальными жилыми домами; зоны застройки малоэтажными жилыми домами; зоны застройки среднеэтажными жилыми домами; зоны застройки многоэтажными жилыми домами; зоны жилой застройки иных видов (ч. 2 ст. 35 ГрК РФ, п. 5 ст. 85 ЗК РФ).

В жилых зонах допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, объектов дошкольного, начального общего и среднего общего образования, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду. В состав жилых зон могут включаться также территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства.

⇨ **В состав общественно-деловых зон могут включаться**: зоны делового, общественного и коммерческого назначения; зоны размещения объектов социального и коммунально-бытового назначения; зоны обслуживания объектов, необходимых для осуществления производственной и предпринимательской деятельности; общественно-деловые зоны иных видов (ч. 5 ст. 35 ГрК РФ, п. 6 ст. 85 ЗК).

Общественно-деловые зоны предназначены для размещения объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, социального и коммунально-бытового назначения, предпринимательской деятельности, объектов среднего профессионального

и высшего образования, административных, научно-исследовательских учреждений, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, объектов делового, финансового назначения, иных объектов, связанных с обеспечением жизнедеятельности граждан.

В перечень объектов капитального строительства, разрешенных для размещения в общественно-деловых зонах, могут включаться жилые дома, гостиницы, подземные или многоэтажные гаражи.

⇨ **В состав производственных зон, зон инженерной и транспортной инфраструктур могут включаться**:

- коммунальные зоны — зоны размещения коммунальных и складских объектов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, объектов транспорта, объектов оптовой торговли;
- производственные зоны — зоны размещения производственных объектов с различными нормативами воздействия на окружающую среду;
- иные виды производственной, инженерной и транспортной инфраструктур (ч. 7 ст. 35 ГрК РФ, п. 7 ст. 85 ЗК РФ).

Производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур предназначены для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, объектов инженерной и транспортной инфраструктур, в том числе сооружений и коммуникаций железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, а также для установления санитарно-защитных зон таких объектов в соответствии с требованиями технических регламентов (п. 8 ст. 85 ЗК РФ).

⇨ **В состав зон сельскохозяйственного использования могут включаться**:

- зоны сельскохозяйственных угодий — пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.);
- зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения (ч. 9 ст. 35 ГрК РФ, п. 11 ст. 85 ЗК РФ).

В состав территориальных зон, устанавливаемых в границах населенных пунктов, могут включаться зоны сельскохозяйственного использования (в том числе зоны сельскохозяйственных уго-

дий), а также зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

⇨ **В состав зон рекреационного назначения могут включаться** зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, береговыми полосами водных объектов общего пользования, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

Кроме этого, в состав территориальных зон могут включаться зоны особо охраняемых территорий. В зоны особо охраняемых территорий входят земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение (ч. 11 ст. 35 ГрК РФ, п. 9–10 ст. 85 ЗК РФ).

⇨ **В состав зон специального назначения могут включаться зоны**, занятые кладбищами, крематориями, скотомогильниками, объектами размещения отходов потребления и иными объектами, размещение которых может быть обеспечено только путем выделения указанных зон и недопустимо в других территориальных зонах (ч. 13 ст. 35 ГрК РФ). В данных территориальных зонах также могут размещаться военные объекты.

В соответствии с п. 12 ст. 85 ЗК РФ земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации.

Градостроительный кодекс РФ, так же как и ЗК РФ, содержит открытый перечень территориальных зон. Иные виды территориальных зон могут устанавливаться органом местного самоуправления с учетом функциональных зон и особенностей использования земельных участков и объектов капитального строительства.

В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге иные территориальные зоны устанавливаются законодательными актами органов государственной власти субъектов РФ.

☑ Так, например, в соответствии с Законом г. Санкт-Петербурга от 16.02.2009 № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» предусматриваются территориальные зоны объектов внешнего транспорта, социального назначения.

В соответствии со ст. 1 ГрК РФ под градостроительным зонированием понимается зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов.

Территориальные зоны являются зонами, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты. Таким образом, исходя из указанных норм, границы территориальных зон должны определяться правилами землепользования и застройки, предусматривающими установление в отношении данных зон неких градостроительных регламентов.

Согласно п. 8 ст. 1 ГрК РФ правила землепользования и застройки представляют собой документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Правила землепользования и застройки разрабатываются в целях:

- создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;
- создания условий для планировки территорий муниципальных образований;
- обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;
- создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

В соответствии с ч. 2 ст. 30 ГрК РФ правила землепользования и застройки включают в себя:

- порядок их применения и внесения изменений в указанные правила;
- карту градостроительного зонирования;
- градостроительные регламенты.

Границы каждой территориальной зоны должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне. Формирование одного земельного участка из нескольких земельных участков, расположенных в различных территориальных зонах, не допускается. Территориальные зоны, как правило, не устанавливаются применительно к одному земельному участку.

Границы территориальных зон устанавливаются на карте градостроительного зонирования.

В градостроительном регламенте указываются виды разрешенного использования, предельные размеры и ограничения использования земельных участков. Градостроительный регламент определяет правовой режим земельных участков. Его действие распространяется на все земельные участки поселения, за исключением земельных участков в границах объектов культурного наследия, территорий общего пользования и занятых линейными объектами.

Согласно п. 2 комментируемой статьи границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне.

Правилами землепользования и застройки должен быть установлен градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков).

☑ Например, Правилами землепользования и застройки муниципального образования «Город Ульяновск» от 12.03.2008 утверждены градостроительные регламенты для жилых зон; общественно-деловых зон; производственных зон, зон инженерной и транспортной инфраструктур; сельскохозяйственных зон; зон рекреационного назначения; зон особо охраняемых территорий, зон специального назначения.

В соответствии с данными правилами для каждой территориальной зоны утвержден градостроительный регламент.

Так, согласно ст. 22.1 жилая зона подразделяется на следующие:

- зона застройки индивидуальными жилыми домами в зонах охраны объектов культурного наследия;
- зона застройки индивидуальными жилыми домами;
- зона планируемой застройки индивидуальными жилыми домами;
- зона застройки малоэтажными жилыми домами;
- зона планируемой застройки малоэтажными жилыми домами;
- зона застройки среднеэтажными жилыми домами;
- зона планируемой застройки среднеэтажными жилыми домами;
- зона застройки многоэтажными жилыми домами;
- зона планируемой застройки многоэтажными жилыми домами;
- зона застройки многоэтажными жилыми домами в зонах охраны объектов культурного наследия;
- зона смешанной жилой застройки;
- зона садоводства и дачного хозяйства;
- зона застройки индивидуальными жилыми домами с возможностью ведения подсобного хозяйства (с содержанием скота и птицы);
- зона дальнейшего развития жилой застройки.

При этом определены цели создания каждой из зон, направления использования, а также физические характеристики использования территориальной зоны.

Зона застройки индивидуальными жилыми домами в зонах охраны объектов культурного наследия выделена в целях развития комфортной жилой застройки и сферы социального и культурно-бытового обслуживания, обеспечивающей потребности жителей указанных территорий, и создания условий по размещению необходимых объектов инженерной и транспортной инфраструктур.

В соответствии с Правилами землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск» данная территориальная зона может быть использована для строительства индивидуальных жилых домов; многоквартирных жилых домов до четырех этажей; жилых домов со встроенными или пристроенными объектами социального и коммунально-бытового назначения и обслуживания населения; объектов дошкольного и обще-

го образования; здравоохранения и медицинского назначения; культуры; торговли, досуга и развлечений; общественного питания; объектов социального и коммунально-бытового назначения; делового и финансового назначения; объектов для осуществления средней и малой производственной и предпринимательской деятельности; объектов санитарно-экологического назначения; площадок и зон для выгула собак; административных объектов; гостиниц; объектов физической культуры и спорта и многофункциональных объектов.

К условно разрешенным видам использования зоны застройки индивидуальными жилыми домами в зонах охраны объектов культурного наследия относится строительство: многоквартирных жилых домов свыше четырех этажей; многоэтажных жилых домов; объектов по обслуживанию автомобилей; стоянок автомобильного транспорта; культовых объектов, а также объектов зоотехнического и ветеринарного сервиса.

Кроме этого, на территории указанной зоны может быть разрешено строительство хозяйственных зданий (построек) при индивидуальных жилых домах; объектов охраны общественного порядка; объектов инженерной инфраструктуры и объектов пожарной безопасности.

Правилами также определены предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Например, минимальная площадь земельного участка для индивидуального жилого дома — 300 кв. м, максимальное количество этажей зданий, строений, сооружений на территории земельного участка (включая мансардный этаж) — четыре, а максимальная высота зданий, строений и сооружений на территории земельного участка — 15 м.

Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений.

В соответствии с п. 3 ст. 85 ЗК РФ градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами

земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки.

Земельные участки могут быть использованы в строгом соответствии с предусмотренным градостроительным регламентом правовым режимом для каждой территориальной зоны.

В п. 4 комментируемой статьи введен институт несоответствующего использования — использования земельного участка и прочно связанных с ним объектов недвижимости не в соответствии с градостроительным регламентом территориальных зон.

Несоответствующее использование земельного участка возможно в случаях, если виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования или их размеры не соответствуют предельным значениям, установленным градостроительным регламентом.

Участки с не соответствующими градостроительному регламенту видами использования могут образоваться в процессе первоначального установления зон, поскольку в районах существующей застройки будет практически невозможно выделить территориальные зоны, в которых все участки будут иметь однотипные виды использования. В пределах каждой зоны появятся участки, которые до введения зонирования использовались строго в соответствии с действующим законодательством, но после введения зонирования прежние виды использования станут несоответствующими[1].

Для таких случаев п. 4 комментируемой статьи установлено положение о том, что земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом. Исключение составляют лишь случаи, когда подобное использование земельных участков территориальных зон представляет опасность для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры.

В случаях, если использование не соответствующих градостроительному регламенту земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников

[1] См.: *Комментарий* к ЗК РФ / под ред. С.Н. Волкова, Ю.Г. Жарикова.

истории и культуры), в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких объектов.

Реконструкция существующих объектов недвижимости, а также строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с указанными земельными участками, могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами.

Статья 86. Пригородные зоны

1. В состав пригородных зон могут включаться земли, находящиеся за границами населенных пунктов, составляющие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию и не входящие в состав земель иных поселений. *(в ред. Федерального закона от 22.07.2008 № 141-ФЗ)*

2. В пригородных зонах выделяются территории сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города.

3. Границы и правовой режим пригородных зон, за исключением пригородных зон городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, утверждаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации.

4. Границы и правовой режим пригородных зон городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются и изменяются федеральными законами.

5–6. Утратили силу. — *Федеральный закон от 14.03.2009 № 32-ФЗ.*

Статья 86 ЗК РФ определяет правовой статус пригородных зон. В соответствии с п. 1 комментируемой статьи в состав пригородных зон закон включаются земли, находящиеся за границами населенных пунктов, составляющие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию и не входящие в состав земель иных поселений.

Вопрос о необходимости совместного планирования использования территории города и прилегающих к его границам земель начал обсуждаться в научной литературе еще в середине прошлого века. Это связано как с объективными процессами урбанизации, так и с возникновением ряда весьма важных градостроительных проблем, решение которых требует формирования пригородной зоны, освоения значительных территорий, окружающих город, без изменения его границ. При этом в основе формирования пригородной зоны находятся интересы развития не только города как такового, но

и прилегающих территорий. Проектирование и последующее формирование города и пригородной зоны следует рассматривать как единый процесс[1]. По этой причине в перечень материалов технико-экономических основ каждого города долгое время входила специальная схема, отображающая его расположение, место в системе расселения, функциональные связи с другими поселениями, земли под основными видами транспорта, лесными массивами, инженерными сооружениями.

Выделение пригородной зоны особенно актуально для крупнейших городов-мегаполисов. В этом случае особенно важно согласовать перспективы развития города и окружающих его муниципальных образований. Поэтому в последние годы законодательство о пригородной зоне принимается не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов РФ[2].

☑ Подобным примером служит Закон Нижегородской области от 05.12.2008 № 172-З «О пригородных зонах городов в Нижегородской области».

В соответствии с п. 2 ст. 1 этого закона под пригородной зоной понимается территория, находящаяся за пределами границы города, входящая в состав территории данного муниципального образования и не входящая в состав территорий иных поселений, выполняющая функции в соответствии с назначением выделяемых в составе пригородной зоны территорий сельскохозяйственного производства, зон отдыха населения, резервных земель для развития города, а также зеленых зон, с утвержденными границей и правовым режимом.

В состав пригородных зон могут включаться земли, находящиеся за пределами границ городов, составляющие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию и не входящие в состав земель иных поселений.

В соответствии с п. 2 комментируемой статьи в названный закон включено положение о том, что в пригородных зонах выделяются территории сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города. Кроме этого, в составе пригородных зон выделяются зеленые зоны,

[1] См.: *Каменский В.А., Вайтенс М.Е. и др.* Пригородные зоны крупных городов. Л., 1963. С. 6–7.

[2] См.: *Комментарий* к ЗК РФ / под ред. С.Н. Волкова, Ю.Г. Жарикова.

которые выполняют санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции и в границах которых запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на окружающую среду.

Границы пригородных зон утверждаются и изменяются законами субъектов РФ.

Границы пригородных зон подлежат изменению с учетом единства социальной, пригородной и хозяйственной территории города и пригородных зон, обеспечения потребностей населения города в продукции сельскохозяйственного производства (территории сельскохозяйственного производства), в отдыхе (зоны отдыха населения), перспективы развития города (резервные земли для развития города), обеспечения санитарных, санитарно-гигиенических и рекреационных функций (зеленые зоны), лесистости прилегающих территорий, состояния атмосферного воздуха и иных условий.

Утверждение границ пригородных зон осуществляется в виде описания границ с приложением карт (схем) пригородных зон. При этом на картах (схемах) пригородных зон отображаются границы:

- пригородной зоны;
- муниципальных образований, имеющих общие границы с пригородной зоной;
- населенных пунктов, имеющих общие границы с пригородной зоной;
- территорий сельскохозяйственного производства;
- зон отдыха населения;
- резервных земель для развития города;
- зеленых зон.

Границы пригородных зон отражаются в схеме территориального планирования субъекта РФ, документах территориального планирования муниципальных образований, в иной градостроительной документации, а также в схемах планируемого развития и размещения особо охраняемых природных территорий областного значения, в проектах землеустройства и лесоустройства в соответствии с ЗК РФ, ГрК РФ, ЛК РФ, ВК РФ, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Особый порядок утверждения и изменения границ пригородных зон земельным законодательством предусмотрен для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга: в соответствии

с п. 4 комментируемой статьи границы и правовой режим их пригородных зон утверждаются и изменяются федеральными законами.

Данное положение предполагает особую правовую конструкцию определения границ и правового режима пригородных зон городов федерального значения, состоящую из двух этапов: разработки правового режима пригородных зон и определения их границ законом субъекта РФ и их последующего утверждения и изменения на основании федерального закона. С одной стороны, наличие подобной правовой конструкции позволяет установить более стабильный правовой режим пригородных зон городов федерального значения, с другой стороны, данная конструкция делает весьма длительной процедуру изменения такого правового режима[1].

Наличие данного положения в земельном законодательстве продиктовано случаями совпадения пригородных зон городов федерального значения с границами соседних субъектов РФ: г. Москвы и Московский области, г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области и, таким образом, призвано обеспечивать их интересы.

[1] См.: *Умеренко Ю.А.* Особенности правового регулирования земельных отношений в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге на федеральном уровне // Современное право. 2012. № 4.

Глава XVI

Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения

Статья 87. Состав земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения

1. Землями промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землями для обеспечения космической деятельности, землями обороны, безопасности и землями иного специального назначения признаются земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, объектов для обеспечения космической деятельности, объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее — земли промышленности и иного специального назначения). *(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)*

Земли промышленности и иного специального назначения в соответствии со статьей 7 настоящего Кодекса составляют самостоятельную категорию земель Российской Федерации.

2. Земли промышленности и иного специального назначения в зависимости от характера специальных задач, для решения которых они используются или предназначены, подразделяются на:

1) земли промышленности;

2) земли энергетики;

3) земли транспорта;

4) земли связи, радиовещания, телевидения, информатики;

5) земли для обеспечения космической деятельности;

6) земли обороны и безопасности;

7) земли иного специального назначения.

Особенности правового режима этих земель устанавливаются статьями 88–93 настоящего Кодекса и учитываются при проведении зонирования территорий.

3. В состав земель промышленности и иного специального назначения в целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации объектов промышленности, энергетики, особо радиационно опасных и ядерно-опасных объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, транспортных и иных объектов могут включаться охранные, санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования земель.

Земельные участки, которые включены в состав таких зон, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, но в их границах может быть введен особый режим их использования, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон.

4. Земли промышленности и иного специального назначения, занятые федеральными энергетическими системами, объектами использования атомной энергии, федеральным транспортом, путями сообщения, объектами федеральной информатики и связи, объектами, обеспечивающими космическую деятельность, объектами обороны и безопасности, объектами оборонного производства, объектами, обеспечивающими статус и защиту Государственной границы Российской Федерации, другими объектами, отнесенными к ведению Российской Федерации в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации, являются федеральной собственностью.

5. Порядок использования отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения, а также установления зон с особыми условиями использования земель данной категории, если иное не установлено настоящим Кодексом, определяется: *(в ред. Федерального закона от 04.12.2006 № 204-ФЗ)*

1) Правительством Российской Федерации в отношении указанных земель, находящихся в федеральной собственности;

2) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанных земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

3) органами местного самоуправления в отношении указанных земель, находящихся в муниципальной собственности.

6. Земли промышленности и иного специального назначения в соответствии со статьей 24 настоящего Кодекса могут предоставляться в безвозмездное срочное пользование для сельскохозяйственного производства и иного использования.

Глава XVI ЗК РФ осуществляет правовое регулирование земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения.

Статья 87 ЗК РФ определяет состав земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения.

В соответствии с п. 1 комментируемой статьи землями промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землями для обеспечения космической деятельности, землями обороны, безопасности и землями иного специального назначения признаются земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, объектов для обеспечения космической деятельности, объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Перечень земель специального назначения не является закрытым. Содержание понятия «земли иного специального назначения»

в законодательстве не раскрыто. Вероятно, сюда можно отнести земельные участки, используемые для захоронения ядерных и иных отходов, рекреационные земли, земельные участки, выделяемые для развития производственной или иной деятельности новых отраслей промышленности.

Земли промышленности и иного специального назначения в зависимости от характера специальных задач, для решения которых они используются или предназначены, подразделяются на земли промышленности; энергетики; транспорта; связи, радиовещания, телевидения, информатики; для обеспечения космической деятельности; обороны и безопасности; иного специального назначения.

Особенности правового режима этих земель устанавливаются ст. 88–93 ЗК РФ.

Согласно п. 3 комментируемой статьи в состав земель промышленности и иного специального назначения в целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации объектов промышленности, энергетики, особо радиационно опасных и ядерно-опасных объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, транспортных и иных объектов могут включаться охранные, санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования земель.

Режим использования охранных зон, их площадь устанавливаются как нормативными правовыми актами, регулирующими соответствующий вид хозяйственной или иной деятельности, так и специальными нормативными актами, определяющими порядок установления и эксплуатации того или иного вида. В целом правовой режим охранных зон не может быть сведен только к ограничению прав на земельные участки и недвижимость. По сути, это совершенно особый способ взаимодействия владельцев соседних земельных участков, населения, органов государственной власти и местного самоуправления для достижения одной или нескольких связанных целей. Эти цели определены законодательно и обеспечивают как публичные, так и частные интересы. Общее назначение охранных зон — защита окружающей среды и конкретных объектов от негативного воздействия. Это достигается тем, что между объектами, способными оказать вредное воздействие, или, наоборот, объектами, которые необходимо оградить от такого воздействия, устанавливается определенный пространственный барьер, площадь и режим которого зависят от назначения объекта, ради которого зона создается. Охран-

ные зоны как особый режим защиты имеют свою нишу: режим зон дает более или менее приемлемую возможность соседства на одной территории трудно совместимых видов деятельности. Причем такое соседство нередко имеет вынужденный характер[1].

Земли промышленности и иного специального назначения, занятые федеральными энергетическими системами, объектами использования атомной энергии, федеральным транспортом, путями сообщения, объектами федеральной информатики и связи, объектами, обеспечивающими космическую деятельность, объектами обороны и безопасности, объектами оборонного производства, объектами, обеспечивающими статус и защиту Государственной границы РФ, другими объектами, отнесенными к ведению Российской Федерации в соответствии со ст. 71 Конституции РФ, являются федеральной собственностью (п. 4 комментируемой статьи). Эти земли могут находиться и в собственности субъектов РФ, и в муниципальной собственности. Земли, занятые такими объектами, находятся в публичной собственности.

Порядок использования отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения, а также установления зон с особыми условиями использования земель данной категории, если иное не установлено ЗК РФ, определяется:

- Правительством РФ в отношении указанных земель, находящихся в федеральной собственности;
- органами исполнительной власти субъектов РФ в отношении указанных земель, находящихся в собственности субъектов РФ;
- органами местного самоуправления в отношении указанных земель, находящихся в муниципальной собственности.

В настоящее время на федеральном уровне порядок использования отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения регулируется целым массивом подзаконных нормативных правовых актов. К таким документам можно отнести постановления Правительства РФ от 09.06.1995 № 578 «Об утверждении Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации», от 20.11.2000 № 878 «Об утверждении Правил охраны газораспределительных сетей», от 11.08.2003 № 486 «Об утверждении Правил

[1] См.: *Комментарий* к ЗК РФ / под ред. С.Н. Волкова, Ю.Г. Жарикова.

определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети», от 29.04.2006 № 264 «О порядке пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу „Российские железные дороги“», от 12.10.2006 № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог», от 24.02.2009 № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон».

Пункт 6 комментируемой статьи предусматривает возможность предоставления земель промышленности и иного специального назначения в безвозмездное срочное пользование для сельскохозяйственного производства и иного использования. Предоставление таких земель осуществляется в соответствии со ст. 24 ЗК РФ.

Статья 88. Земли промышленности

1. Землями промышленности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2. В целях обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности могут предоставляться земельные участки для размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений и обслуживающих их объектов, а также устанавливаться санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования указанных в пункте 1 настоящей статьи земель.

3. Размеры земельных участков, предоставляемых для целей, указанных в пункте 2 настоящей статьи, определяются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами или проектно-технической документацией.

4. Организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель, восстановления ранее отработанных земель. Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья предоставляются в соответствии со статьей 79

настоящего Кодекса после отработки других сельскохозяйственных угодий, расположенных в границах горного отвода.

В п. 1 комментируемой статьи установлено понятие земель промышленности. **Земли промышленности**, являясь составной частью категории «земли промышленности и иного социального назначения», предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

В целях обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности могут предоставляться земельные участки для размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений и обслуживающих их объектов, а также устанавливаться санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования земель промышленности.

Например, правовой режим санитарно-защитных зон и зон наблюдения вокруг ядерных установок определен Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», а зон воздействия вокруг предприятий — Законом РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

В соответствии с положениями названных законов границы таких зон должны быть обозначены специальными межевыми знаками. Земельные участки в пределах таких зон не изымаются у собственников, владельцев, пользователей, арендаторов, но на них вводится ограниченный режим землепользования.

Организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель, восстановления ранее отработанных земель.

В соответствии со ст. 7 Закона № 2395-1 под **горным отводом** понимается участок недр (геометризированный блок недр), предоставляемый пользователю в соответствии с лицензией на пользование недрами для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции при разведке и добыче минерального сырья.

Горный отвод осуществляется в соответствии с Законом № 2395-1 в порядке, установленном Инструкцией по оформлению горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых, утвержденной приказом Минприроды России от 07.02.1998 № 56 и Госгортехнадзора России от 31.12.1997 № 58.

Кроме этого, необходимо предоставление утвержденного проекта рекультивации земель, восстановления ранее отработанных земель. Недропользователь обязан привести земельные участки, нарушенные при пользовании, в прежнее состояние. Использование особо ценных продуктивных земель допускается только после использования других сельскохозяйственных угодий в границах горного отвода[1].

В соответствии со ст. 19 Закона о землеустройстве проекты рекультивации нарушенных земель относятся к виду землеустроительной документации.

Проекты рекультивации разрабатываются на основе действующих экологических, санитарно-гигиенических, строительных, водохозяйственных, лесохозяйственных и других нормативов и стандартов с учетом региональных природно-климатических условий и месторасположения нарушенного участка[2].

На основе проектов рекультивации устанавливаются условия приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, а также порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы.

Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья предоставляются после отработки других сельскохозяйственных угодий, расположенных в границах горного отвода.

Статья 89. Земли энергетики

1. Землями энергетики признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов энергетики и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2. В целях обеспечения деятельности организаций и объектов энергетики могут предоставляться земельные участки для:

[1] См.: *Болтанова Е.С., Женетль С.З.* Указ. соч.

[2] См.: *Комментарий* к ЗК РФ / под ред. С.Н. Волкова, Ю.Г. Жарикова.

1) размещения гидроэлектростанций, атомных станций, ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, тепловых станций и других электростанций, обслуживающих их сооружений и объектов;

2) размещения объектов электросетевого хозяйства и иных определенных законодательством Российской Федерации об электроэнергетике объектов электроэнергетики. *(пп. 2 в ред. Федерального закона от 04.12.2006 № 204-ФЗ)*

Для обеспечения безопасного и безаварийного функционирования, безопасной эксплуатации объектов электроэнергетики устанавливаются охранные зоны с особыми условиями использования земельных участков независимо от категорий земель, в состав которых входят эти земельные участки. Порядок установления таких охранных зон для отдельных видов объектов и использования соответствующих земельных участков определяется Правительством Российской Федерации. Надзор за соблюдением особых условий использования земельных участков в границах охранных зон объектов электроэнергетики осуществляется федеральным органом исполнительной власти, на который возложены функции по федеральному государственному энергетическому надзору. *(в ред. Федерального закона от 21.07.2011 № 257-ФЗ)*

3. Правила определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В соответствии с п. 1 комментируемой статьи **землями энергетики** признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов энергетики и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Земли энергетики используются в качестве пространственного операционного базиса для размещения различных энергетических объектов. Согласно п. 2 комментируемой статьи выделяются два подвида земель энергетики:

1) земли, предназначенные для размещения гидроэлектростанций, атомных станций, ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, тепловых станций и других электростанций, обслуживающих их сооружений и объектов;

2) земли, предназначенные для размещения объектов электросетевого хозяйства и иных определенных законодательством РФ об электроэнергетике объектов электроэнергетики.

Для обеспечения безопасного и безаварийного функционирования, безопасной эксплуатации объектов электроэнергетики устанавливаются охранные зоны с особыми условиями использования земельных участков независимо от категорий земель, в состав которых входят эти земельные участки.

Правила установления охранных зон объектов по производству электрической энергии и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утверждены постановлением Правительства РФ от 18.11.2013 № 1033.

Решение об установлении границ охранной зоны принимается Ростехнадзором на основании поступивших от организации, которая владеет объектом на праве собственности или на ином законном основании, заявления об установлении границ охранной зоны и карты (плана) объекта землеустройства, составленной в соответствии с требованиями Закона о землеустройстве с отображением этих границ, в течение 15 рабочих дней со дня поступления заявления. Владелец вводимого объекта подает заявление об установлении границ охранной зоны и карту (план) в течение 15 дней со дня ввода этого объекта в эксплуатацию.

В охранных зонах запрещается осуществлять действия, которые могут нарушить безопасную работу объектов, в том числе привести к их повреждению или уничтожению и (или) повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан и имуществу физических или юридических лиц, а также нанесение вреда окружающей среде и возникновение пожаров и чрезвычайных ситуаций, а именно:

- убирать, перемещать, засыпать и повреждать предупреждающие знаки;
- размещать кладбища, скотомогильники, захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;
- производить сброс и слив едких и коррозионных веществ, в том числе растворов кислот, щелочей и солей, а также горюче-смазочных материалов;

- разводить огонь и размещать какие-либо открытые или закрытые источники огня;
- проводить работы, размещать объекты и предметы, возводить сооружения, которые могут препятствовать доступу к объектам, без создания необходимых для такого доступа проходов и подъездов;
- производить работы ударными механизмами, сбрасывать тяжести массой свыше 5 т;
- складировать любые материалы, в том числе взрывоопасные, пожароопасные и горюче-смазочные.

Охранная зона устанавливается вдоль границы земельного участка, предоставленного для размещения объекта по производству электрической энергии, в виде части поверхности участка земли, ограниченной линией, параллельной границе земельного участка, предоставленного для размещения объекта по производству электрической энергии:

- на расстоянии 50 м от указанной границы — для объектов высокой категории опасности;
- на расстоянии 30 м от указанной границы — для объектов средней категории опасности;
- на расстоянии 10 м от указанной границы — для объектов низкой категории опасности и объектов, категория опасности которых не определена в установленном законодательством РФ порядке.

Охранная зона устанавливается вдоль подземных линейных гидротехнических сооружений (напорных деривационных туннелей и др.) в виде части поверхности участка земли, ограниченной параллельными вертикальными плоскостями, отстоящими на 30 м от внешнего края указанного гидротехнического сооружения по обе его стороны на глубину, соответствующую глубине прокладки подземного линейного гидротехнического сооружения.

Действующее законодательство предусматривает специальные требования, касающиеся энергетических объектов. Так, в соответствии со ст. 40 Закона об охране окружающей среды при проектировании и строительстве тепловых электростанций должны предусматриваться их оснащение высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства. При размещении, проектировании, строительстве,

реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации гидроэлектростанций должны учитываться реальные потребности в электрической энергии соответствующих регионов, а также особенности рельефов местностей.

Кроме этого, для некоторых территорий предусмотрены запреты на размещение в них определенных объектов энергетики. Так, постановлением Правительства РФ от 30.08.2001 № 643 утвержден Перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории. На этой территории запрещены производство, сбор и распределение электроэнергии при мощности энергоустановок свыше 100 МВт, деятельность по поставке энергии за пределы центральной экологической зоны Байкальской природной территории, а также производство энергии на атомных электростанциях.

Правила использования указанных земель помимо ЗК РФ устанавливаются также специальным законодательством, регулирующим отношения при функционировании данных отраслей. Так, правовые основы и принципы регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии, установлены Федеральным законом «Об использовании атомной энергии». Федеральным законом установлены полномочия органов государственной власти по размещению объектов атомной энергии, которые непосредственно связаны с полномочиями по отводу земельных участков для этих целей. При этом решения о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, имеющих оборонное назначение, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территории закрытых административно-территориальных образований, принимаются Правительством РФ. Решения о месте размещения указанных объектов принимаются совместно Правительством РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Решения о месте размещения и о сооружении других пунктов хранения, а также имеющих региональное значение радиационных источников принимают органы государственной власти субъектов РФ, на территории которых предполагаются их размещение и сооружение. Решения о месте размещения и о сооружении иных радиационных источников принимают органы местного самоуправления по представлению эксплуатирующей организации. Предоставление земельных участ-

ков для размещения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения осуществляется в порядке и на условиях, которые устанавливаются земельным законодательством РФ, законодательством РФ о недрах, законами и иными правовыми актами РФ. Решения о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения принимаются на основании заключений государственной экологической экспертизы и с учетом выводов экспертиз, проводившихся общественными организациями[1].

Положения о правовом режиме и эксплуатации электроэнергетических систем установлены в Федеральном законе от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике». В законе определены основные понятия: объекты электросетевого хозяйства — линии электропередачи, трансформаторные и иные подстанции, распределительные пункты и иное предназначенное для обеспечения электрических связей и осуществления передачи электрической энергии оборудование; объекты электроэнергетики — имущественные объекты, непосредственно используемые в процессе производства, передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и сбыта электрической энергии, в том числе объекты электросетевого хозяйства.

Правила определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети, утверждены постановлением Правительства РФ от 11.08.2003 № 486.

Статья 90. Земли транспорта

1. Землями транспорта признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2. В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов железнодорожного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

[1] См.: *Комментарий* к ЗК РФ / под ред. С.Н. Волкова, Ю.Г. Жарикова.

1) размещения железнодорожных путей;

2) размещения, эксплуатации и реконструкции строений, зданий, сооружений, в том числе железнодорожных вокзалов, железнодорожных станций, а также устройств и других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта; *(в ред. Федерального закона от 18.07.2011 № 215-ФЗ)*

3) установления полос отвода и охранных зон железных дорог.

Свободные земельные участки на полосах отвода железных дорог в пределах земель железнодорожного транспорта могут передаваться в аренду гражданам и юридическим лицам для сельскохозяйственного использования, оказания услуг пассажирам, складирования грузов, устройства погрузочно-разгрузочных площадок, сооружения прирельсовых складов (за исключением складов горюче-смазочных материалов и автозаправочных станций любых типов, а также складов, предназначенных для хранения опасных веществ и материалов) и иных целей при условии соблюдения требований безопасности движения, установленных федеральными законами.

Порядок установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог определяется Правительством Российской Федерации.

3. В целях обеспечения дорожной деятельности могут предоставляться земельные участки для:

1) размещения автомобильных дорог;

2) размещения объектов дорожного сервиса, объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, стационарных постов органов внутренних дел;

3) установления полос отвода автомобильных дорог. *(п. 3 в ред. Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ)*

3.1. Земельные участки в границах полос отвода автомобильных дорог могут предоставляться в установленном настоящим Кодексом порядке гражданам и юридическим лицам для размещения объектов дорожного сервиса. Для создания необходимых условий использования автомобильных дорог и их сохранности, обеспечения соблюдения требований безопасности дорожного движения и обеспечения безопасности граждан создаются придорожные полосы автомобильных дорог. Установление границ полос отвода автомобильных дорог и границ придорожных полос автомобильных дорог, использование таких полос отвода и придорожных полос осуществляются в соответствии с законо-

дательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности. *(п. 3.1 введен Федеральным законом от 08.11.2007 № 257-ФЗ)*

4. В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов морского, внутреннего водного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

1) размещения искусственно созданных внутренних водных путей;

2) размещения морских и речных портов, причалов, пристаней, гидротехнических сооружений, других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов морского, внутреннего водного транспорта; *(в ред. Федерального закона от 18.07.2011 № 215-ФЗ)*

3) выделения береговой полосы.

Береговая полоса внутренних водных путей выделяется для работ, связанных с судоходством и сплавом по внутренним водным путям, вне территорий населенных пунктов. Порядок выделения береговой полосы и пользования ею определяется Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации. *(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)*

5. В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов воздушного транспорта могут предоставляться земельные участки для размещения аэропортов, аэродромов, аэровокзалов, взлетно-посадочных полос, других наземных объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов воздушного транспорта. *(в ред. Федерального закона от 18.07.2011 № 215-ФЗ)*

6. В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов трубопроводного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

1) размещения наземных объектов системы нефтепроводов, газопроводов, иных трубопроводов; *(в ред. Федерального закона от 21.07.2011 № 257-ФЗ)*

2) размещения наземных объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов трубопроводного транспорта; *(в ред. Федеральных законов от 18.07.2011 № 215-ФЗ, от 21.07.2011 № 257-ФЗ)*

3) утратил силу. — *Федеральный закон от 21.07.2011 № 257-ФЗ.*

Границы охранных зон, на которых размещены объекты системы газоснабжения, определяются на основании строительных норм и правил, правил охраны магистральных трубопроводов, других утвержденных в установленном порядке нормативных документов. На указанных земельных участках при их хозяйственном использовании не допускается строительство каких бы то ни было зданий, строений, сооружений в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения. Не разрешается препятствовать организации — собственнику системы газоснабжения или уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту объектов системы газоснабжения, ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф.

7. В целях создания условий для строительства и реконструкции объектов автомобильного, водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта осуществляется резервирование земель. Порядок резервирования земель для указанных целей устанавливается федеральными законами.

8. Земельные участки, предоставленные под строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов трубопроводного транспорта, из состава земель других категорий не подлежат переводу в категорию земель транспорта и предоставляются на период осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта таких объектов. После ввода в эксплуатацию объектов трубопроводного транспорта земельные участки, предоставленные на период осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта таких объектов, возвращаются собственникам земельных участков. На земельные участки, где размещены подземные объекты трубопроводного транспорта, относящиеся к линейным объектам, оформление прав собственников объектов трубопроводного транспорта в порядке, установленном настоящим Кодексом, не требуется. У собственников земельных участков возникают ограничения прав в связи с установлением охранных зон таких объектов. *(п. 8 введен Федеральным законом от 21.07.2011 № 257-ФЗ)*

Землями транспорта согласно п. 1 комментируемой статьи признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта (например, трубопроводного) и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

В соответствии с п. 2 комментируемой статьи в целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов железнодорожного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

- размещения железнодорожных путей;
- размещения, эксплуатации и реконструкции строений, зданий, сооружений, в том числе железнодорожных вокзалов, железнодорожных станций, а также устройств и других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта;
- установления полос отвода и охранных зон железных дорог.

Аналогичное определение земель железнодорожного транспорта содержится в ст. 2 Федерального закона от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте Российской Федерации».

Свободные земельные участки на полосах отвода железных дорог в пределах земель железнодорожного транспорта могут передаваться в аренду гражданам и юридическим лицам для сельскохозяйственного использования, оказания услуг пассажирам, складирования грузов, устройства погрузочно-разгрузочных площадок, сооружения прирельсовых складов (за исключением складов горюче-смазочных материалов и автозаправочных станций любых типов, а также складов, предназначенных для хранения опасных веществ и материалов) и иных целей при условии соблюдения требований безопасности движения, установленных федеральными законами.

В соответствии с п. 1 ст. 9 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» размеры земельных участков для железнодорожного транспорта определяются проектно-сметной документацией, согласованной в порядке, установленном земельным законодательством.

Порядок установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог утвержден постановлением Правительства РФ от 12.10.2006 № 611.

Охранные зоны представляют собой земельные участки, необходимые для обеспечения сохранности, прочности и устойчивости объектов железнодорожного транспорта, земельные участки с подвижной почвой, прилегающие к земельным участкам, предназначенным для размещения объектов железнодорожного транспорта и обеспечения защиты железнодорожного пути от снежных и песчаных

заносов и других негативных воздействий. Охранные зоны устанавливаются в целях обеспечения безопасной эксплуатации железнодорожных путей и других объектов железнодорожного транспорта, а также безопасности населения, работников железнодорожного транспорта и пассажиров в местах, подверженных оползням, обвалам, размывам, селям и другим негативным воздействиям, в местах движения скоростных поездов[1].

В целях образования земельных участков в границах полосы отвода железных дорог или уточнения их границ владелец инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования или владелец железнодорожного пути необщего пользования либо организация, осуществляющая строительство объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и (или) железнодорожных путей необщего пользования, или иное заинтересованное лицо обеспечивает проведение соответствующих кадастровых работ в соответствии с Федеральным законом № 221-ФЗ. Границы полосы отвода устанавливаются с учетом норм отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода, утверждаемых Минтрансом России.

Земельные участки (их части) полосы отвода железных дорог, не занятые объектами железнодорожного транспорта и объектами, предназначенными для обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, могут использоваться для сельскохозяйственного производства, оказания услуг пассажирам, складирования грузов, устройства погрузочно-разгрузочных площадок, сооружения прирельсовых складов (за исключением складов горюче-смазочных материалов и автозаправочных станций любых типов, а также складов, предназначенных для хранения опасных веществ и материалов) и иных целей при условии соблюдения требований безопасности движения.

В границах полосы отвода в целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта заинтересованная организация обязана обеспечить следующий режим использования земельных участков:

- не допускать размещение капитальных зданий и сооружений, многолетних насаждений и других объектов, ухудшающих ви-

[1] См.: *Сухова Е.А.* Указ. соч.

димость железнодорожного пути и создающих угрозу безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта;

- не допускать в местах расположения инженерных коммуникаций строительство и размещение каких-либо зданий и сооружений, если это угрожает безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, а в местах расположения водопроводных, канализационных сетей и водозаборных сооружений — проведение сельскохозяйственных работ;
- не допускать в местах прилегания к сельскохозяйственным угодьям разрастание сорной травянистой и древесно-кустарниковой растительности;
- не допускать в местах прилегания к лесным массивам скопление сухостоя, валежника, порубочных остатков и других горючих материалов;
- отделять границу полосы отвода от опушки естественного леса противопожарной опашкой шириной от 3 до 5 м или минерализованной полосой шириной не менее 3 м.

Решение об установлении границ охранной зоны принимает Росжелдор. Земельные участки, расположенные в границах охранных зон, подлежат постановке на государственный кадастровый учет.

Размещение инженерных коммуникаций, линий электропередачи, связи, магистральных газо-, нефтепроводов и других линейных сооружений в границах полосы отвода допускается только по согласованию с заинтересованной организацией.

Земельные участки (их части), расположенные вдоль полосы отвода, могут быть включены в границы охранной зоны железных дорог в случае прохождения железнодорожных путей в местах, подверженных снежным обвалам (лавинам), оползням, размывам, селевым потокам, оврагообразованию, карстообразованию и другим опасным геологическим воздействиям; в районах подвижных песков; по лесам, выполняющим функции защитных лесонасаждений, в том числе по лесам в поймах рек и вдоль поверхностных водных объектов; по лесам, где сплошная вырубка древостоя может отразиться на устойчивости склонов гор и холмов и привести к образованию оползней, осыпей, оврагов или вызвать появление селевых потоков и снежных обвалов (лавин), повлиять на сохранность, устойчивость и прочность железнодорожных путей.

В границах охранных зон в целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта могут быть

установлены запреты или ограничения на осуществление следующих видов деятельности: строительство капитальных зданий и сооружений, устройство временных дорог, вырубка древесной и кустарниковой растительности, удаление дернового покрова, проведение земляных работ, за исключением случаев, когда осуществление указанной деятельности необходимо для обеспечения устойчивой, бесперебойной и безопасной работы железнодорожного транспорта, повышения качества обслуживания пользователей услугами железнодорожного транспорта, а также в связи с устройством, обслуживанием и ремонтом линейных сооружений; распашка земель; выпас скота; выпуск поверхностных и хозяйственно-бытовых вод.

Нормы отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также нормы расчета охранных зон железных дорог утверждены приказом Минтранса России от 06.08.2008 № 126.

В соответствии с п. 3 комментируемой статьи в целях обеспечения дорожной деятельности могут предоставляться земельные участки для:

- размещения автомобильных дорог;
- размещения объектов дорожного сервиса, объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, стационарных постов органов внутренних дел;
- установления полос отвода автомобильных дорог.

Правовой режим земель автомобильного транспорта регламентирован Федеральным законом от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Статья 3 указанного закона вводит важные понятия:

- **автомобильная дорогая** — объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, — защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог;

- **защитные дорожные сооружения** — сооружения, к которым относятся элементы озеленения, имеющие защитное значение; заборы; устройства, предназначенные для защиты автомобильных дорог от снежных лавин; шумозащитные и ветрозащитные устройства; подобные сооружения;
- **полоса отвода автомобильной дороги** — земельные участки (независимо от категории земель), которые предназначены для размещения конструктивных элементов автомобильной дороги, дорожных сооружений и на которых располагаются или могут располагаться объекты дорожного сервиса;
- **придорожные полосы автомобильной дороги** — территории, которые прилегают с обеих сторон к полосе отвода автомобильной дороги и в границах которых устанавливается особый режим использования земельных участков (частей земельных участков) в целях обеспечения требований безопасности дорожного движения, а также нормальных условий реконструкции, капитального ремонта, ремонта, содержания автомобильной дороги, ее сохранности с учетом перспектив развития автомобильной дороги.

В соответствии со ст. 5 названного закона автомобильные дороги в зависимости от их значения подразделяются на автомобильные дороги федерального значения; регионального или межмуниципального значения; местного значения и частные автомобильные дороги. Автомобильные дороги в зависимости от вида разрешенного использования подразделяются на автомобильные дороги общего пользования и автомобильные дороги необщего пользования. Кроме этого, выделяются также автомобильные дороги оборонного значения.

Статьей 19 данного закона определен порядок прокладки, переустройства и переноса инженерных коммуникаций, их эксплуатации в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог.

Прокладка или переустройство инженерных коммуникаций в границах полосы отвода автомобильной дороги осуществляется владельцами таких инженерных коммуникаций или за их счет на основании договора, заключаемого владельцами таких инженерных коммуникаций с владельцем автомобильной дороги, и разрешения на строительство, выдаваемого в соответствии с ГрК РФ и Федеральным законом «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в случае, если для прокладки или переустройства таких инженерных коммуникаций требуется выдача разрешения на строительство).

Размещение объектов дорожного сервиса в границах полосы отвода автомобильной дороги должно осуществляться в соответствии с документацией по планировке территории и требованиями технических регламентов.

Обеспечение автомобильной дороги объектами дорожного сервиса не должно ухудшать видимость на автомобильной дороге, другие условия безопасности дорожного движения, а также условия использования и содержания автомобильной дороги и расположенных на ней сооружений и иных объектов.

Земельные участки в границах полос отвода автомобильных дорог могут предоставляться гражданам и юридическим лицам для размещения объектов дорожного сервиса. Для создания необходимых условий использования автомобильных дорог и их сохранности, обеспечения соблюдения требований безопасности дорожного движения и обеспечения безопасности граждан создаются придорожные полосы автомобильных дорог. Установление границ полос отвода автомобильных дорог и границ придорожных полос автомобильных дорог, использование таких полос отвода и придорожных полос осуществляются в соответствии с законодательством РФ об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

Согласно ч. 1 ст. 25 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» границы полосы отвода автомобильной дороги определяются на основании документации по планировке территории. Подготовка документации по планировке территории, предназначенной для размещения автомобильных дорог и (или) объектов дорожного сервиса, осуществляется с учетом утверждаемых Правительством РФ норм отвода земель для размещения указанных объектов.

Порядок подготовки документации по планировке территории, предназначенной для размещения автомобильных дорог федерального значения, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере дорожного хозяйства, в соответствии с ГрК РФ.

В границах полосы отвода автомобильной дороги запрещаются:

- выполнение работ, не связанных со строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом, ремонтом и содержанием автомобильной дороги, а также с размещением объектов дорожного сервиса;
- размещение зданий, строений, сооружений и других объектов, не предназначенных для обслуживания автомобильной дороги, ее строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания и не относящихся к объектам дорожного сервиса;
- распашка земельных участков, покос травы, осуществление рубок и повреждение лесных насаждений и иных многолетних насаждений, снятие дерна и выемка грунта, за исключением работ по содержанию полосы отвода автомобильной дороги или ремонту автомобильной дороги, ее участков;
- выпас животных, а также их прогон через автомобильные дороги вне специально установленных мест, согласованных с владельцами автомобильных дорог;
- установка рекламных конструкций, не соответствующих требованиям технических регламентов и (или) нормативным правовым актам о безопасности дорожного движения;
- установка информационных щитов и указателей, не имеющих отношения к обеспечению безопасности дорожного движения или осуществлению дорожной деятельности.

В соответствии с п. 4 комментируемой статьи в целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов морского, внутреннего водного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

- размещения искусственно созданных внутренних водных путей;
- размещения морских и речных портов, причалов, пристаней, гидротехнических сооружений, других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов морского, внутреннего водного транспорта;
- выделения береговой полосы.

Береговая полоса внутренних водных путей выделяется для работ, связанных с судоходством и сплавом по внутренним водным путям,

вне территорий населенных пунктов. Порядок выделения береговой полосы и пользования ею определяется КВВТ РФ.

Как отмечается в п. 1 ст. 10 КВВТ РФ, в пределах внутренних водных путей, расположенных за пределами территорий поселений, организации внутреннего водного транспорта вправе использовать безвозмездно для работ, связанных с судоходством, береговую полосу — полосу земли шириной 20 м от края воды вглубь берега при среднемноголетнем уровне воды на свободных реках и нормальном уровне воды на искусственно созданных внутренних водных путях. На берегу, имеющем уклон более 45 градусов, береговая полоса определяется от края берега вглубь берега.

Администрации бассейнов внутренних водных путей имеют право:

- пользоваться береговой полосой для проведения работ по обеспечению судоходства и строительству зданий, строений и сооружений для этих целей в порядке, установленном законодательством РФ;
- устанавливать на береговой полосе береговые средства навигационного оборудования;
- осуществлять рубки произрастающих на береговой полосе деревьев и кустарников для обеспечения безопасности судоходства, в том числе видимости береговых средств навигационного оборудования, а также для геодезического обоснования при съемках участков русел рек. Установка береговых средств навигационного оборудования и прокладка просек для обеспечения их видимости могут проводиться также за пределами береговой полосы в порядке, установленном лесным законодательством РФ и водным законодательством РФ;
- использовать безвозмездно для проведения указанных в п. 2 ст. 10 КВВТ РФ работ грунт, камень, гравий, деревья и кустарники, находящиеся в пределах береговой полосы;
- разрешать устройство временных сооружений для причаливания, швартовки и стоянки судов и иных плавучих объектов, погрузки, выгрузки и хранения грузов, посадки на суда и высадки с судов пассажиров по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти в установленном порядке;

- разрешать строительство временных строений и проведение других необходимых работ в случаях непредвиденных зимовок судов или транспортных происшествий с судами.

Не допускается использовать береговую полосу для осуществления хозяйственной и иной деятельности, если такая деятельность не совместима с обеспечением безопасности судоходства.

В соответствии с п. 5 комментируемой статьи в целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов воздушного транспорта могут предоставляться земельные участки для размещения аэропортов, аэродромов, аэровокзалов, взлетно-посадочных полос, других наземных объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов воздушного транспорта.

Указанные земли ограничены в обороте, и их предоставление в частную собственность возможно лишь в случаях, предусмотренных федеральными законами. Правовой режим земель воздушного транспорта регулируется нормами земельного законодательства, Воздушного кодекса РФ, а также законами субъектов РФ.

Отвод земельных участков для аэродромов, возведение строений, сооружений и других наземных объектов для каждого аэродрома согласовывается как с местными, так и с федеральными органами исполнительной власти, со штабом военного округа и производится с учетом санитарных и иных норм. В целях исключения возможного вредного воздействия на здоровье людей и на деятельность организаций выполнения полетов устанавливается зона ограничения жилищного, культурно-бытового и промышленного строительства. В целях безопасного взлета и посадок воздушного судна в районе аэродромов запрещается размещение животноводческих ферм, птицефабрик, строительство жилых домов и других объектов ближе 30 км — в полосах воздушных подходов и ближе 15 км — вне воздушных подходов. Организация любых объектов в районе аэродрома, деятельность которых может привести к ухудшению безопасности использования воздушного транспорта по любым параметрам (помех видимости, высоты сооружений, радиопомех, электромагнитных излучений, огнеопасности и др.), должна согласовываться с начальником наземных служб аэродрома[1].

[1] См.: *Болтанова Е.С., Женетль С.З.* Указ. соч.

Пунктом 6 комментируемой статьи установлен правовой режим земель трубопроводного транспорта.

В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов трубопроводного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

- размещения наземных объектов системы нефтепроводов, газопроводов, иных трубопроводов;
- размещения наземных объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов трубопроводного транспорта.

Кроме положений ЗК РФ, статус земель трубопроводного транспорта регулируется федеральными законами от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и другими нормативными правовыми актами.

Нормы указанных актов определяют порядок передачи земельных участков для строительства, эксплуатации и ремонта объектов систем газоснабжения организациям — собственникам систем газоснабжения, определяют права и обязанности эксплуатирующих организаций в целях обеспечения нормальной транспортировки нефти, природного и сжиженного углеводородного газа, бензина, жидкого аммиака.

Границы охранных зон, на которых размещены объекты системы газоснабжения, определяются на основании строительных норм и правил, правил охраны магистральных трубопроводов, других утвержденных в установленном порядке нормативных документов. На указанных земельных участках при их хозяйственном использовании не допускается строительство каких бы то ни было зданий, строений, сооружений в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения.

Не разрешается препятствовать организации — собственнику системы газоснабжения или уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту объектов системы газоснабжения, ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф.

Согласно п. 7 комментируемой статьи в целях создания условий для строительства и реконструкции объектов автомобильного, водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта осу-

ществляется резервирование земель. Порядок резервирования земель для указанных целей устанавливается федеральными законами.

Так, например, ст. 37 Федерального закона от 17.07.2009 № 145-ФЗ «О государственной компании „Российские автомобильные дороги“» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определены особенности осуществления государственной компанией отдельных полномочий, связанных с резервированием земель, изъятием земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для размещения автомобильных дорог государственной компании.

В целях резервирования земель для размещения автомобильных дорог государственной компании по поручению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства, государственная компания осуществляет следующие полномочия:

- подготовку документации по планировке территории, предусматривающей размещение автомобильных дорог государственной компании, или их участков;
- подготовку схем резервирования земель или перечня кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель, для размещения автомобильных дорог государственной компании;
- подготовку проектов решений о резервировании земель для размещения автомобильных дорог государственной компании;
- обращение от имени Российской Федерации с заявлением о государственной регистрации ограничений прав, установленных решениями о резервировании земель;
- иные полномочия по подготовке и принятию решений о резервировании земель для размещения автомобильных дорог государственной компании.

В п. 8 комментируемой статьи установлен запрет на изменение категории земель, предоставленных под строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов трубопроводного транспорта. Данное ограничение действует на период осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта таких объектов.

После ввода в эксплуатацию объектов трубопроводного транспорта земельные участки, предоставленные на период осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта таких объектов, возвращаются собственникам земельных участков. На земельные участки, где размещены подземные объекты трубопроводного транспорта, относящиеся к линейным объектам, оформление прав собственников объектов трубопроводного транспорта в установленном ЗК РФ порядке не требуется. У собственников земельных участков возникают ограничения прав в связи с установлением охранных зон таких объектов.

Статья 91. Земли связи, радиовещания, телевидения, информатики

1. Землями связи, радиовещания, телевидения, информатики признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов связи, радиовещания, телевидения, информатики и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2. В целях обеспечения связи (кроме космической связи), радиовещания, телевидения, информатики могут предоставляться земельные участки для размещения объектов соответствующих инфраструктур, включая:

1) эксплуатационные предприятия связи, на балансе которых находятся радиорелейные, воздушные, кабельные линии связи и соответствующие полосы отчуждения;

2) кабельные, радиорелейные и воздушные линии связи и линии радиофикации на трассах кабельных и воздушных линий связи и радиофикации и соответствующие охранные зоны линий связи;

3) подземные кабельные и воздушные линии связи и радиофикации и соответствующие охранные зоны линий связи;

4) наземные и подземные необслуживаемые усилительные пункты на кабельных линиях связи и соответствующие охранные зоны;

5) наземные сооружения и инфраструктуру спутниковой связи.

Комментируемой статьей определяется правовой статус земель связи, радиовещания, телевидения и информатики.

В соответствии с п. 1 комментируемой статьи **землями связи, радиовещания, телевидения, информатики** признаются земли, которые

используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов связи, радиовещания, телевидения, информатики и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Для обеспечения связи (кроме космической связи), радиовещания, телевидения, информатики могут предоставляться земельные участки для размещения объектов соответствующих инфраструктур, включая:

- эксплуатационные предприятия связи, на балансе которых находятся радиорелейные, воздушные, кабельные линии связи и соответствующие полосы отчуждения;
- кабельные, радиорелейные и воздушные линии связи и линии радиофикации на трассах кабельных и воздушных линий связи и радиофикации и соответствующие охранные зоны линий связи;
- подземные кабельные и воздушные линии связи и радиофикации и соответствующие охранные зоны линий связи;
- наземные и подземные необслуживаемые усилительные пункты на кабельных линиях связи и соответствующие охранные зоны;
- наземные сооружения и инфраструктуру спутниковой связи.

Особенности использования определенных данной статьей земель установлены Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи». В соответствии с п. 1 ст. 10 Федерального закона «О связи» к землям связи относятся земельные участки, предоставленные для нужд связи в постоянное (бессрочное) или безвозмездное срочное пользование, аренду либо передаваемые на праве ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) для строительства и эксплуатации сооружений связи.

Предоставление земельных участков организациям связи, порядок (режим) пользования ими, в том числе установления охранных зон сетей связи и сооружений связи и создания просек для размещения сетей связи, основания, условия и порядок изъятия этих земельных участков устанавливаются ЗК РФ.

Размеры таких земельных участков, в том числе земельных участков, предоставляемых для установления охранных зон и просек, определяются в соответствии с нормами отвода земель для осуществления соответствующих видов деятельности, градостроительной и проектной документацией.

Статья 92. Земли для обеспечения космической деятельности

1. Землями для обеспечения космической деятельности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов космической деятельности и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2. В целях обеспечения космической деятельности могут предоставляться земельные участки для размещения наземных объектов космической инфраструктуры, включая космодромы, стартовые комплексы и пусковые установки, командно-измерительные комплексы, центры и пункты управления полетами космических объектов, пункты приема, хранения и переработки информации, базы хранения космической техники, районы падения отделяющихся частей ракет, полигоны приземления космических объектов и взлетно-посадочные полосы, объекты экспериментальной базы для отработки космической техники, центры и оборудование для подготовки космонавтов, другие наземные сооружения и технику, используемые при осуществлении космической деятельности.

3. Земельные участки, используемые под районы падения отделяющихся частей ракет эпизодически, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются.

Порядок возмещения ущерба этим лицам определяется Правительством Российской Федерации.

В соответствии с п. 1 комментируемой статьи **землями для обеспечения космической деятельности** являются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов космической деятельности и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

В целях обеспечения космической деятельности могут предоставляться земельные участки для размещения наземных объектов космической инфраструктуры, включая космодромы, стартовые комплексы и пусковые установки, командно-измерительные комплексы, центры и пункты управления полетами космических объектов, пункты приема, хранения и переработки информации, базы хране-

ния космической техники, районы падения отделяющихся частей ракет, полигоны приземления космических объектов и взлетно-посадочные полосы, объекты экспериментальной базы для отработки космической техники, центры и оборудование для подготовки космонавтов, другие наземные сооружения и технику, используемые при осуществлении космической деятельности.

Согласно п. 3 комментируемой статьи земельные участки, используемые под районы падения отделяющихся частей ракет эпизодически, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются.

Порядок возмещения ущерба этим лицам утвержден постановлением Правительства РФ от 31.05.1995 № 536 «О порядке и условиях эпизодического использования районов падения отделяющихся частей ракет».

Постановлением Правительства РФ установлена обязанность Минобороны России возмещать собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам прямой материальный и экологический ущерб, возникающий в результате падения отделяющихся частей ракет, по представлению заключений совместных комиссий Минобороны России, МЧС России, Минприроды России и органов исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

Использование районов падения осуществляется в соответствии с договорами, заключаемыми Минобороны России с органами исполнительной власти субъектов РФ, на территории которых находятся эти районы. Такие договоры, среди прочего, должны предусматривать порядок возмещения Минобороны России ущерба, а также порядок возвращения районов падения в хозяйственное пользование в состоянии, пригодном для их использования.

Статья 93. Земли обороны и безопасности

1. Землями обороны и безопасности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции по вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, защите и охране Государственной границы Российской Федерации, информационной безопасности, другим видам безопасности в закрытых административно-территориальных об-

разованиях, и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, федеральными законами. *(в ред. Федеральных законов от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 07.03.2005 № 15-ФЗ)*

2. В целях обеспечения обороны могут предоставляться земельные участки для:

1) строительства, подготовки и поддержания в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов (размещение военных организаций, учреждений и других объектов, дислокация войск и сил флота, проведение учений и иных мероприятий);

2) разработки, производства и ремонта вооружения, военной, специальной, космической техники и боеприпасов (испытательных полигонов, мест уничтожения оружия и захоронения отходов);

3) размещения запасов материальных ценностей государственного материального резерва. *(в ред. Федерального закона от 05.04.2013 № 55-ФЗ)*

При необходимости временного использования земель (территорий) для проведения учений и других мероприятий, связанных с нуждами обороны, земельные участки у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются.

Использование этих земель осуществляется применительно к порядку, установленному для проведения изыскательских работ, а также для зон с особыми условиями использования.

3. В целях обеспечения защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, отводятся в постоянное (бессрочное) пользование земельные полосы или участки для обустройства и содержания инженерно-технических сооружений и заграждений, пограничных знаков, пограничных просек, коммуникаций, пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации и других объектов.

Нормы отвода земельных полос, размеры земельных участков, необходимых для обеспечения защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, порядок их использования, включая особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, определяются законодательством Российской Федерации.

4. Для размещения объектов по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработ-

ке радиоактивных и других материалов, военных и иных объектов в закрытых административно-территориальных образованиях земельные участки предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду.

В закрытом административно-территориальном образовании устанавливается особый режим использования земель по решению Правительства Российской Федерации.

Исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, должны принимать необходимые меры по предоставлению земельных участков для удовлетворения потребностей населения в развитии садоводства, огородничества, сельскохозяйственного производства, жилищного и дачного строительства за пределами закрытого административно-территориального образования.

5. Исполнительные органы государственной власти, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, могут передавать отдельные земельные участки из земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности, в аренду или безвозмездное срочное пользование юридическим лицам и гражданам для сельскохозяйственного, охотхозяйственного, лесохозяйственного и иного использования. *(в ред. Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ)*

5.1. Допускается включать земельные участки, указанные в пункте 5 настоящей статьи, в границы охотничьих угодий с согласия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области обороны, или федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области безопасности. *(п. 5.1 введен Федеральным законом от 24.07.2009 № 209-ФЗ)*

6. В условиях чрезвычайного или военного положения использование земельных участков для нужд обороны и безопасности может осуществляться в порядке, установленном статьей 51 настоящего Кодекса.

7. В целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты населения, бесперебойного функционирования объектов в области обороны страны и безопасности государства могут устанавливаться запретные и иные зоны с особыми условиями использования земель.

Порядок установления указанных зон и использования в их границах земельных участков определяется Правительством Российской Федерации. *(п. 7 в ред. Федерального закона от 12.12.2011 № 425-ФЗ)*

В соответствии с п. 1 комментируемой статьи **землями обороны и безопасности** признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции по вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, защите и охране Государственной границы РФ, информационной безопасности, другим видам безопасности в закрытых административно-территориальных образованиях, и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ и федеральными законами.

Согласно п. 10 ст. 1 Федерального закона от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» земли и другие природные ресурсы, предоставленные для нужд Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, находятся в федеральной собственности.

Земли и другие природные ресурсы, находящиеся в собственности субъектов РФ, муниципальных образований, в частной собственности, могут быть изъяты для нужд Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов исключительно в соответствии с законодательством РФ.

Правовой статус земель закрытых административно-территориальных образований определяется Законом РФ «О закрытом административно-территориальном образовании».

Одной из особенностей закрытого административно-территориального образования является то, что такое образование, имея на своей территории местное самоуправление, по отдельным вопросам находится в ведении федеральных органов государственной власти, в том числе по вопросам выдачи разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых предприятиями и (или) объектами промышленных предприятий по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военными и иными объектами, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан[1].

[1] См.: *Комментарий* к ЗК РФ / под ред. С.Н. Волкова, Ю.Г. Жарикова.

В соответствии со ст. 6 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» земельные участки, занимаемые предприятиями и (или) объектами, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, находятся в федеральной собственности и передаются в постоянное (бессрочное) пользование этим предприятиям и (или) объектам. В закрытом административно-территориальном образовании особый режим использования земель устанавливается по решению Правительства РФ.

На основании п. 2 комментируемой статьи в целях обеспечения обороны могут предоставляться земельные участки для:

- строительства, подготовки и поддержания в необходимой готовности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов (размещение военных организаций, учреждений и других объектов, дислокация войск и сил флота, проведение учений и иных мероприятий);
- разработки, производства и ремонта вооружения, военной, специальной, космической техники и боеприпасов (испытательных полигонов, мест уничтожения оружия и захоронения отходов);
- размещения запасов материальных ценностей государственного материального резерва.

При необходимости временного использования земель (территорий) для проведения учений и других мероприятий, связанных с нуждами обороны, земельные участки у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются. Использование этих земель осуществляется применительно к порядку, установленному для проведения изыскательских работ, а также для зон с особыми условиями использования.

Правовой режим земель Государственной границы РФ регламентирован Законом РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

В соответствии с п. 3 комментируемой статьи, а также ч. 3 ст. 8 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» в целях обеспечения защиты и охраны Государственной границы РФ в порядке, а также интересах надлежащего содержания Государственной границы РФ в постоянное (бессрочное) пользование отводятся земельные полосы или участки для обустройства и содержания

инженерно-технических сооружений и заграждений, пограничных знаков, пограничных просек, коммуникаций, пунктов пропуска через Государственную границу РФ и других объектов.

Земельная полоса располагается непосредственно вдоль Государственной границы РФ на суше и при необходимости — по берегу российской части вод пограничной реки, озера или иного водного объекта.

Нормы отвода земельных полос, размеры земельных участков, необходимых для обеспечения защиты и охраны Государственной границы РФ, порядок их использования, включая особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, определяются ст. 13 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

Хозяйственная, промысловая и иная деятельность, связанная с пересечением Государственной границы РФ, и иным образом затрагивающая интересы РФ или иностранных государств, осуществляемая российскими и иностранными юридическими и физическими лицами, в том числе совместно, непосредственно на Государственной границе РФ либо вблизи нее на территории Российской Федерации (в пределах пятикилометровой полосы местности), не должна:

- наносить вред здоровью населения, экологической и иной безопасности РФ, сопредельных с ней и других иностранных государств или содержать угрозу нанесения такого ущерба;
- создавать помехи содержанию Государственной границы РФ и выполнению задач пограничными органами.

Хозяйственная, промысловая и иная деятельность, связанная с пересечением Государственной границы РФ, осуществляется в соответствии с международными договорами РФ или иными договоренностями с иностранными государствами, с соблюдением правил пересечения Государственной границы РФ и на основании разрешения пограничных органов, включающего сведения о местах, времени пересечения Государственной границы РФ и производства работ, количестве участников, используемых промысловых и иных судов, транспортных и других средств, механизмов.

В соответствии с п. 4 комментируемой статьи для размещения объектов по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военных и иных объектов в закрытых административно-

территориальных образованиях земельные участки предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду.

В закрытом административно-территориальном образовании устанавливается особый режим использования земель по решению Правительства РФ.

По решению исполнительных органов государственной власти земельные участки из земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности, могут быть переданы в аренду или безвозмездное срочное пользование юридическим лицам и гражданам для сельскохозяйственного, охотхозяйственного, лесохозяйственного и иного использования.

В то же время в комментируемой статье предусмотрен механизм принудительного изъятия земель у правообладателя для нужд обороны и безопасности. Данное изъятие возможно лишь в случаях чрезвычайного или военного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации на срок до 30 дней, а в отдельных местностях до 60 дней указом Президента РФ, в соответствии с федеральными конституционными законами от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении», от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

Понятие и порядок реквизиции земельного участка в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, порядок оценки и возмещения ущерба собственнику земельного участка установлены ст. 51 ЗК РФ.

В соответствии с п. 7 комментируемой статьи в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты населения, бесперебойного функционирования объектов в области обороны страны и безопасности государства могут устанавливаться запретные и иные зоны с особыми условиями использования земель.

Порядок установления указанных зон и использования в их границах земельных участков определяется постановлением Правительства РФ.

В настоящее время действует два постановления Правительства РФ. Первое — постановление Правительства РФ от 24.02.1999 № 208, утвердившее Положение о зоне защитных мероприятий, устанавливаемой вокруг объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия, второе — постановление Правительства РФ от 05.05.2014 № 405, утвердившее Поло-

жение об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны.

Положение об установлении запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах, складах Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

Положение о зоне защитных мероприятий, устанавливаемой вокруг объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия, определяет порядок установления и функционирования зоны защитных мероприятий вокруг объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия.

В соответствии с Федеральным законом от 02.05.1997 № 76-ЗФ «Об уничтожении химического оружия» зона защитных мероприятий представляет собой территорию вокруг объектов, в пределах которой осуществляется специальный комплекс защитных мероприятий, направленных на обеспечение коллективной и индивидуальной защиты граждан, защиты окружающей среды от возможного воздействия токсичных химикатов вследствие возникновения чрезвычайных ситуаций.

Чрезвычайной ситуацией, возникшей при проведении работ по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия, признается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Расчет площади зоны защитных мероприятий, устанавливаемой вокруг объектов, осуществляется, как правило, на этапе проектирования этих объектов согласно методике определения площади зоны защитных мероприятий, утвержденной Минобороны России по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Исходными данными для расчета площади зоны защитных мероприятий для конкретного объекта являются: характеристики чрезвычайной ситуации; физико-химические свойства токсичных химика-

тов; токсикологические характеристики токсичных химикатов; распределение (плотность) населения, проживающего и работающего вокруг объектов; метеорологические данные для конкретной местности; топографические данные для конкретной местности; критерии риска возникновения чрезвычайной ситуации на конкретном объекте.

На основании рассчитанных значений площади зоны защитных мероприятий осуществляется определение ее границ на местности. В случае прохождения границы зоны защитных мероприятий через административные границы населенного пункта (село, район, город и т.д.) этот пункт полностью включается в зону защитных мероприятий.

Положение об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны, определяет порядок установления запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны.

Местоположение границ запретной зоны, зоны охраняемого военного объекта и охранной зоны военного объекта обозначается на местности информационными ограничительными знаками в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится военный объект.

Информирование юридических и физических лиц, земельные участки которых полностью или частично находятся в границах запретной зоны, о содержании планов (в части, их касающейся) осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ и (или) органами местного самоуправления муниципальных образований, в административных границах которых расположены эти земельные участки.

Ответственность за организацию оповещения органов местного самоуправления, подразделений Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны, о возникновении на военном объекте чрезвычайной ситуации возлагается на командира (начальника) военного объекта.

Глава XVII
Земли особо охраняемых территорий и объектов

Статья 94. Понятие и состав земель особо охраняемых территорий

1. К землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим.

2. К землям особо охраняемых территорий относятся земли:

1) особо охраняемых природных территорий; *(в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 406-ФЗ)*

2) природоохранного назначения;

3) рекреационного назначения;

4) историко-культурного назначения;

5) особо ценные земли. *(пп. 5 в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 406-ФЗ)*

3. Порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий федерального значения, порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий федерального значения устанавливаются Правительством Российской Федерации на основании федеральных законов.

4. Порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий регионального и местного значения, порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий регионального и местного значения устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с федеральными зако-

нами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

5. Утратил силу. — *Федеральный закон от 28.12.2013 № 406-ФЗ.*

6. Земли особо охраняемых природных территорий, земли, занятые объектами культурного наследия Российской Федерации, используются для соответствующих целей. Использование этих земель для иных целей ограничивается или запрещается в случаях, установленных настоящим Кодексом, федеральными законами.

В п. 1 комментируемой статьи дано определение **земель особо охраняемых территорий**, согласно которому к этой категории относят земли, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, изъятые в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим.

К видам земель особо охраняемых территорий, согласно п. 2 комментируемой статьи, относятся, в частности, земли особо охраняемых природных территорий, природоохранного назначения, рекреационного назначения и историко-культурного назначения.

По данным государственного доклада Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году», земли особо охраняемых территорий и объектов составляют 2,0% (34,9 млн га) от общего объема земельного фонда РФ.

С 1 января 2014 г. перечень видов земель является закрытым. Ранее в него включались также «иные объекты, признаваемые особо ценными», и дискреционные полномочия по установлению иных видов земель особо охраняемых территорий имели Правительство РФ, соответствующие органы исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований.

Земли особо охраняемых территорий могут быть федерального, регионального и местного значения. В зависимости от принадлежности к указанным категориям изменяется уровень власти, на котором осуществляется регулирование земельных отношений, в силу п. 3–4 комментируемой статьи.

В п. 6 комментируемой статьи содержится требование соблюдения целевого использования земель особо охраняемых территорий

и земель, занятых объектами культурного наследия РФ. Понятие «объект культурного наследия Российской Федерации», включенное в текст комментируемой статьи, не раскрывается в российском законодательстве. Действующий Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ. Очевидно, что понятие «объект культурного наследия народов Российской Федерации» не тождественно понятию «объект культурного наследия Российской Федерации». Кроме этого, в силу п. 2 комментируемой статьи и п. 1 ст. 99 ЗК РФ земли объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ входят в состав земель особо охраняемых территорий, и включение в текст п. 6 комментируемой статьи целого понятия и его части не отвечает требованиям формальной логики.

Статья 95. Земли особо охраняемых природных территорий

1. К землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов. *(в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 406-ФЗ)*

2. Земли особо охраняемых природных территорий относятся к объектам общенационального достояния и могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности. В случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности.

3. На землях государственных природных заповедников, в том числе биосферных, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, включающих в себя особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавалась особо охраняемая природная территория, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не

предусмотренная федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В пределах земель особо охраняемых природных территорий изменение целевого назначения земельных участков или прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается. *(в ред. Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ)*

На специально выделенных земельных участках частичного хозяйственного использования в составе земель особо охраняемых природных территорий допускается ограничение хозяйственной и рекреационной деятельности в соответствии с установленным для них особым правовым режимом.

4. Для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки и памятники природы на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах создаются охранные зоны. В границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на природные комплексы особо охраняемых природных территорий. Границы охранных зон должны быть обозначены специальными информационными знаками. Земельные участки в границах охранных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются и используются ими с соблюдением установленного для этих земельных участков особого правового режима. *(в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 406-ФЗ)*

5. В целях создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

6. Земли и земельные участки государственных заповедников, национальных парков находятся в федеральной собственности и предоставляются федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление государственными природными заповедниками и национальными парками, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков не подлежат приватизации. В отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников,

деятельность которых не оказывает негативное (вредное) воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков. *(в ред. Федеральных законов от 04.12.2006 № 201-ФЗ, от 28.12.2013 № 406-ФЗ)*

7. На землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещаются:

1) предоставление садоводческих и дачных участков;

2) строительство автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешенной на особо охраняемых природных территориях деятельностью в соответствии с федеральными законами; *(в ред. Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ)*

3) движение и стоянка механических транспортных средств, не связанные с функционированием особо охраняемых природных территорий, прогон скота вне автомобильных дорог;

4) иные виды деятельности, запрещенные федеральными законами.

8. Территории природных парков располагаются на землях, которые предоставлены государственным учреждениям субъектов Российской Федерации, осуществляющим управление природными парками, в постоянное (бессрочное) пользование; допускается размещение природных парков на землях иных пользователей, а также собственников. *(в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 406-ФЗ)*

9. Объявление земель государственным природным заказником допускается как с изъятием, в том числе путем выкупа, так и без такого изъятия земельных участков у их собственников, землепользователей, землевладельцев.

10. Земельные участки, занятые природными комплексами и объектами, объявленными в установленном порядке памятниками природы, могут быть изъяты у собственников этих участков, землепользователей, землевладельцев.

Согласно п. 1 комментируемой статьи к землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов. Ранее, до 1 января 2014 г., к данной категории земель относились также территории традиционного природопользования коренных

малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока и земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Закон об особо охраняемых природных территориях среди особо охраняемых природных территорий прямо называет только государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники, национальные парки, природные парки, государственные природные заказники, памятники природы и дендрологические парки и ботанические сады.

Целью образования особо охраняемых природных территорий является сохранение особо ценных экологических систем и объектов. По общему правилу на этих землях запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов, и деятельность, оказывающая негативное воздействие на природные комплексы особо охраняемых природных территорий.

Для оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов ведется государственный кадастр особо охраняемых природных территорий, включающий в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценностях.

Согласно п. 2 комментируемой статьи земли особо охраняемых природных территорий могут находиться в федеральной, муниципальной собственности или собственности субъектов РФ сообразно их федеральному, местному или региональному значению.

На практике споры между органами власти различных уровней, связанные с принадлежностью земель особо охраняемых природных территорий, не являются редкостью, и часто заключенные сделки признаются ничтожными именно ввиду отсутствия полномочия лиц, их заключивших, на распоряжение земельными участками (см., например, постановления ФАС Северо-Кавказского округа от 12.01.2010 № А32-9768/2009, от 11.01.2010 № А32-7201/2009, от 12.01.2009 № Ф08-8076/2008).

Комментируемая статья устанавливает, что земли и земельные участки государственных заповедников, национальных парков могут

находиться только в федеральной собственности (п. 6). В отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное (вредное) воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков. Но при этом национальные парки имеют исключительное право приобретения указанных земель. В ст. 95 ЗК РФ устанавливаются ограничения в использовании данных земель (п. 7). Так, запрещаются следующие виды деятельности:

- предоставление садоводческих и дачных участков;
- строительство автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешенной на особо охраняемых природных территориях деятельностью в соответствии с федеральными законами;
- движение и стоянка механических транспортных средств, не связанные с функционированием особо охраняемых природных территорий, прогон скота вне автомобильных дорог;
- иные виды деятельности, запрещенные федеральными законами.

Перечень запрещаемой деятельности является открытым и может расширяться только положениями федеральных законов, однако практика такова, что в индивидуальных положениях о природных объектах (национальных парках) часто содержатся некоторые дополнительные запреты. Например, Положением о национальном парке «Куршская коса», утвержденным приказом Минприроды России от 09.11.2012 № 380, запрещается выгул собак без поводка, разведка и разработка полезных ископаемых, уничтожение и повреждение шлагбаумов, граничных столбов и других информационных знаков и стендов, оборудованных мест отдыха, строений и имущества национального парка, интродукция живых организмов с целью их акклиматизации. Положением о Сочинском национальном парке, утвержденным приказом Минприроды России от 27.09.2013 № 411, запрещено производить распашку земель (за исключением мер противопожарного обустройства лесов и земельных участков, используемых арендаторами для производства сельскохозяйственной продукции) и пускание палов, выжигание растительности (за

исключением противопожарных мероприятий, осуществляемых по согласованию с администрацией парка). Несмотря на большое количество запретов, связанных с целевым использованием земель особо охраняемых природных территорий, споры по этому вопросу все же возникают (см., например, постановление ФАС Московского округа от 07.09.2010 № КА-А40/10108-10).

Согласно п. 2 комментируемой статьи в случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности, с распространением на эти земельные участки правового режима земель особо охраняемых природных территорий, запретов и ограничений, без изъятия земельных участков. Такая возможность предусмотрена Законом об особо охраняемых природных территориях, например, в отношении государственных природных заказников в соответствии со ст. 22 названного закона.

Согласно п. 4 комментируемой статьи в целях защиты земель особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах могут создаваться охранные зоны. В границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное воздействие на природные комплексы особо охраняемых природных территорий.

По данным государственного доклада Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году», основным нарушением режима охранных зон особо охраняемых природных территорий является предоставление земельных участков, входящих в эти зоны, в пользование юридическим и физическим лицам для целей, не совместимых с режимом охранной зоны.

Статья 96. Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов

1. Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов предназначены для лечения и отдыха граждан. В состав этих земель включаются земли, обладающие природными лечебными ресурсами, которые используются или могут использоваться для профилактики и лечения заболеваний человека. *(в ред. Федеральных законов от 18.07.2011 № 219-ФЗ, от 28.12.2013 № 406-ФЗ)*

2. В целях сохранения благоприятных санитарных и экологических условий для организации профилактики и лечения заболеваний человека на землях территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов устанавливаются округа санитарной (горно-санитарной) охраны в соответствии с законодательством. Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, имеющих федеральное значение, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

3. Земельные участки в границах санитарных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков не изымаются и не выкупаются, за исключением случаев, если в соответствии с установленным санитарным режимом предусматривается полное изъятие этих земельных участков из оборота (первая зона санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов). Земельные участки, находящиеся в частной собственности, подлежат выкупу у их собственников в соответствии со статьей 55 настоящего Кодекса. Использование земельных участков в границах второй и третьей зон санитарной (горно-санитарной) охраны ограничивается в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях.

Целевым использованием земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов являются лечение и отдых граждан. В состав этих земель включаются земли, обладающие природными лечебными ресурсами, которые используются или могут использоваться для профилактики и лечения заболеваний человека.

До 1 января 2014 г. земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов включались в состав земель особо охраняемых природных территорий, но в действующей редакции ЗК РФ такого указания нет. Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов не перечислены в п. 2 ст. 94 ЗК РФ, который содержит перечень земель особо охраняемых природных территорий.

В целях охраны земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов предусматривается создание округов санитарной или горно-санитарной охраны. Для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, где природные лечебные ресурсы относятся к недрам, устанавливаются округа горно-санитарной охраны, в остальных случаях — округа санитарной охраны.

Постановлением Правительства РФ от 07.12.1996 № 1425 утверждено Положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны

лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения. Согласно п. 10 данного положения на территориях округов санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения устанавливается режим хозяйственной деятельности, запрещающий всякие работы, загрязняющие почву, воду и воздух, наносящие ущерб лесам, зеленым насаждениям, ведущие к развитию эрозионных процессов и отрицательно влияющие на природные лечебные ресурсы и санитарное и экологическое состояние территорий. Указанный режим должен также предусматривать выполнение санитарно-оздоровительных, природоохранных и других мероприятий.

В соответствии с п. 3 комментируемой статьи в составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны может быть выделено до трех зон с различным правовым режимом осуществления хозяйственной деятельности. На практике по вопросу отнесения земельных участков к определенной зоне округа санитарной (горно-санитарной) охраны возникает масса споров ввиду разных возможностей для осуществления деятельности в их границах (см., например, постановления ФАС Северо-Кавказского округа от 17.09.2013 № А63-15532/2012, от 07.05.2010 № А63-16711/2009; ФАС Уральского округа от 27.12.2010 № Ф09-10402/10-С6).

В рамках реализации международных обязательств РФ по сохранению уникального природного объекта озера Байкал был принят Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», которым предусмотрено создание Байкальской природной территории, состоящей из трех экологических зон: центральной, буферной и зоны атмосферного влияния. В каждой из экологических зон устанавливается особый режим осуществления хозяйственной деятельности, однако реального значения, к сожалению, установление этих зон не возымело[1].

Статья 97. Земли природоохранного назначения

1. К землям природоохранного назначения относятся земли:

1) утратил силу. — *Федеральный закон от 03.06.2006 № 73-ФЗ;*

2) утратил силу. — *Федеральный закон от 28.12.2013 № 406-ФЗ;*

[1] См.: *Никаноров А.М.*, *Матвеев А.А.*, *Резник С.А.*, *Аракелян В.С.*, *Лукьянова Н.Н.* Многолетняя динамика загрязнения озера Байкал полициклическими ароматическими углеводородами в районе сброса сточных вод Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (БЦБК) // Доклады академии наук. 2012. Т. 443. № 1.

3) занятые защитными лесами, предусмотренными лесным законодательством (за исключением защитных лесов, расположенных на землях лесного фонда, землях особо охраняемых природных территорий); *(в ред. Федеральных законов от 04.12.2006 № 201-ФЗ, от 28.12.2013 № 406-ФЗ)*

4) утратил силу. — *Федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ;*

5) иные земли, выполняющие природоохранные функции.

2. На землях природоохранного назначения допускается ограниченная хозяйственная деятельность при соблюдении установленного режима охраны этих земель в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

3. Юридические лица, в интересах которых выделяются земельные участки с особыми условиями использования, обязаны обозначить их границы специальными информационными знаками.

4. В пределах земель природоохранного назначения вводится особый правовой режим использования земель, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, которые несовместимы с основным назначением этих земель. Земельные участки в пределах этих земель не изымаются и не выкупаются у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

5. В местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами о коренных малочисленных народах, могут образовываться территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Порядок природопользования на указанных территориях устанавливается федеральными законами, их границы определяются Правительством Российской Федерации.

Согласно ст. 97 ЗК РФ к землям природоохранного назначения, в частности, относятся земли, занятые защитными лесами, предусмотренными лесным законодательством (за исключением защитных лесов, расположенных на землях лесного фонда, землях особо охраняемых территорий). Иные земли, выполняющие природоохранные функции, также могут быть отнесены к рассматриваемой категории земель. До 1 января 2014 г. к рассматриваемой категории земель относились также земли запретных и нерестоохранных полос. На мо-

мент принятия ЗК РФ в действующем тогда ЛК РФ 1997 года к лесам первой группы (т.е. лесам, основным назначением которых является выполнение водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных, иных функций, а также лесам особо охраняемых природных территорий) относились запретные полосы лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов, защищающие нерестилища ценных промысловых рыб, в то время как в первоначальной редакции действующий ЛК РФ таких понятий не содержал, и лишь в 2008 году ч. 2 ст. 102 ЛК РФ была дополнена п. «з» (запретные полосы лесов, расположенные вдоль водных объектов) и п. «и» (нерестоохранные полосы лесов). Таким образом, п. 1 ст. 97 был приведен в соответствие с ч. 2 ст. 102 ЛК РФ, которая определяет категории защитных лесов.

В пределах земель природоохранного назначения ограничивается (или вовсе запрещается) деятельность, которая не совместима с основным назначением земель. Традиционно по данному вопросу возникает много споров, доходящих до ВАС РФ. Одно из последних дел по этому вопросу было рассмотрено ВАС РФ в 2011 году (см. определение ВАС РФ от 19.08.2011 № ВАС-10732/11).

В местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и этнических общностей могут образовываться территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

Согласно ст. 1 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» под территориями традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации понимаются особо охраняемые территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ. Традиционное природопользование коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ представляют собой исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

Территории традиционного природопользования могут иметь федеральное, региональное или местное значение, в соответствии с которым устанавливаются особенности правового режима этих территорий. Границы территорий традиционного природопользования различных видов утверждаются соответственно Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Правовой режим территорий традиционного природопользования устанавливается положениями о территориях традиционного природопользования, утвержденными соответственно уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления с обязательным участием лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей.

Статья 98. Земли рекреационного назначения

1. К землям рекреационного назначения относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан.

2. В состав земель рекреационного назначения входят земельные участки, на которых находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, дома рыболова и охотника, детские туристические станции, туристские парки, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты. *(в ред. Федерального закона от 14.03.2009 № 32-ФЗ)*

3. Использование учебно-туристических троп и трасс, установленных по соглашению с собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков, может осуществляться на основе сервитутов; при этом указанные земельные участки не изымаются из использования.

4. Утратил силу. — *Федеральный закон от 14.03.2009 № 32-ФЗ.*

5. На землях рекреационного назначения запрещается деятельность, не соответствующая их целевому назначению.

К землям рекреационного назначения согласно комментируемой статье относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спор-

тивной деятельности граждан. К этой категории относятся земельные участки, на которых находятся объекты недвижимости рекреационного назначения (дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, дома рыболова и охотника, детские туристические станции, туристские парки, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты). На рассматриваемых землях запрещается деятельность, не соответствующая их целевому назначению.

Например, в одном из судебных решений суд признал законным решение администрации об отказе в предоставлении в аренду земельного участка для размещения торгового киоска по продаже мороженого, поскольку было установлено, что испрашиваемый земельный участок расположен в природно-рекреационной зоне.

См.: Постановление ФАС Поволжского округа от 24.01.2011 № А49-6615/2009.

В постановлении ФАС Центрального округа от 04.05.2011 № А54-4037/2010 суд отказал в признании незаконными действий администрации об отказе предоставить заявителю для целей благоустройства в пользование земельный участок, установив, что спорный земельный участок включен в состав земель рекреационного назначения и установленным видом разрешенного использования участка является обслуживание сквера. При названных обстоятельствах предоставление спорного участка заявителю в аренду для благоустройства повлечет изменение разрешенного целевого назначения земельного участка, что противоречит требованиям п. 5 ст. 98 ЗК РФ.

Перечень объектов недвижимости рекреационного назначения, содержащийся в п. 2 комментируемой статьи, не является исчерпывающим. Согласно п. 9 ст. 85 ЗК РФ земельные участки, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, используются для отдыха граждан и туризма, поэтому могут быть отнесены к землям рекреационного назначения, что подтверждается судебной практикой (см. постановление ФАС Уральского округа от 07.06.2006 № Ф09-4626/06-С6). К землям рекреационного назначения могут быть отнесены территории туристско-рекреационных особых экономических зон.

Статья 99. Земли историко-культурного назначения

1. К землям историко-культурного назначения относятся земли:

1) объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия;

2) достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел;

3) военных и гражданских захоронений.

2. Земли историко-культурного назначения используются строго в соответствии с их целевым назначением.

Изменение целевого назначения земель историко-культурного назначения и не соответствующая их целевому назначению деятельность не допускаются. *(в ред. Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ)*

3. Земельные участки, отнесенные к землям историко-культурного назначения, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, за исключением случаев, установленных законодательством.

На отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность.

4. В целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации устанавливаются зоны охраны объектов культурного наследия. В пределах земель историко-культурного назначения за пределами земель населенных пунктов вводится особый правовой режим использования земель, запрещающий деятельность, несовместимую с основным назначением этих земель. Использование земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в указанных зонах охраны, определяется правилами землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры. *(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)*

Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» относит к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ объекты недвижимого имущества со свя-

занными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры. Видами объектов культурного наследия народов РФ, согласно указанному закону, являются памятники, ансамбли и достопримечательные места.

В то же время п. 1 комментируемой статьи к землям историко-культурного назначения относит и земли объектов культурного наследия народов РФ и земли достопримечательных мест, что соотносится как целое и часть.

Согласно ст. 5 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» к землям историко-культурного назначения относятся земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, а также в границах территорий выявленных объектов культурного наследия. Единый реестр ведется Минкультуры России в соответствии с приказом Минкультуры России от 03.10.2011 № 954 «Об утверждении Положения о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации».

На практике возникают споры между органами различных уровней власти о полномочиях на распоряжение земельными участками, в пределах которых расположены объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов РФ.

Так, например, в постановлении ФАС Московского округа от 27.01.2011 № КГ-А41/16822-10 суд исходил из того, что спорный земельный участок относится к собственности РФ, при этом орган исполнительной власти не имел права заключать договор аренды этого участка, поскольку земельный участок относится к землям населенных пунктов и находится в охранной зоне объекта культурного наследия федерального значения, в связи с чем в силу ст. 99 ЗК РФ не подлежит предоставлению в целях

какого-либо строительства, кроме работ по сохранению данного памятника или ансамбля и (или) их территорий, а его предоставление для размещения автостоянки, придорожного и торгового комплекса противоречит целям и особому режиму его использования.

Комментируемой статьей введен запрет на ведение деятельности, не соответствующей целевому назначению земель историко-культурного назначения культурного наследия народов РФ (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия, достопримечательных мест, военных и гражданских захоронений.

В 2013 году в ФАС Уральского округа было рассмотрено очень интересное дело о предоставлении в результате аукциона земельного участка на право пользования недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи медных руд, по итогам которого прокурором было подано заявление в суд. Прокурорской проверкой был установлен факт нахождения на территории Максимовской площади памятника археологии «Остатки древнего горно-металлургического производства „Каргалинские медные рудники“», включенного в разд. II Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, утвержденного Указом Президента РФ от 20.02.1995 № 176, а также памятников природы областного значения: «Каргалинские рудники», «Андреевские рудники», «Мясниковский медно-рудный яр», «Старо-Ордынский рудник» и «Старо-Ордынский овраг», включенных в перечень памятников природы областного значения, утвержденный распоряжением главы администрации Оренбургской области от 21.05.1998 № 505-р.

Судом было установлено, что на участке недр на территории Максимовской площади, который предоставлен обществу по итогам оспариваемого аукциона, расположены памятники археологии, в отношении которых составлены соответствующие паспорта. При этом из представленных в материалы дела доказательств следовало, что памятник культурного наследия федерального значения «Каргалинские медные рудники» занимает более половины территории Максимовской площади, что исключает возможность осуществления горных разработок без нарушения (уничтожения) отдельных частей этого памятника. Таким образом, руководствуясь приведенными выше правовыми нормами,

устанавливающими ограничения пользования указанными особо охраняемыми территориями, суд удовлетворил заявленные прокурором требования, признав недействительным аукцион на право пользования недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи медных руд Максимовской площади в Оренбургской области.

См.: Постановление ФАС Уральского округа от 26.04.2013 № Ф09-3179/13.

Особый режим земель особо охраняемых территорий заключается не только в специальном использовании, но и в возможности изъятия этих земель у собственников, землепользователей и землевладельцев в общественно полезных целях. Согласно пп. 4 п. 5 ст. 27 ЗК РФ находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, занятые особо ценными объектами культурного наследия народов РФ, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, ограничиваются в обороте.

Статья 100. Особо ценные земли

1. К особо ценным землям относятся земли, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций).

2. На собственников таких земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов таких земельных участков возлагаются обязанности по их сохранению. *(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ)*

К особо ценным землям (ст. 100 ЗК РФ) относятся земли, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность. По сути, в данную категорию земель включаются особо ценные земли, не включенные в состав других категорий особо охраняемых территорий.

К особо ценным могут быть отнесены земли, имеющие значение для выполнения международных обязательств РФ.

Глава XVIII
Земли лесного фонда, земли водного фонда и земли запаса

Статья 101. Земли лесного фонда

1. К землям лесного фонда относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, — вырубки, гари, редины, прогалины и другие) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и другие).

2–5. Утратили силу. *— Федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ.*

6. Порядок использования и охраны земель лесного фонда регулируется настоящим Кодексом и лесным законодательством.

Глава XVIII ЗК РФ посвящена землям, которые имеют важное экологическое, социальное, а также экономическое значение: землям лесного, водного фонда и землям запаса.

Согласно пп. 2, 3 п. 5 ст. 27 ЗК РФ находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки из состава земель лесного фонда, а также земельные участки, в пределах которых расположены водные объекты, ограничиваются в обороте.

Под **лесом** принято понимать природный ресурс, представляющий собой совокупность древесно-кустарниковой и иной растительности, которая располагается на землях лесного фонда и землях иных категорий. Одновременно лес является экологической системой и представляет собой совокупность лесов, кустарников, иной растительности, живых микроорганизмов и животного мира, находящихся в неразрывной взаимосвязи[1].

Согласно ст. 6 ЛК РФ леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий. В соответствии со ст. 7 ЗК РФ к землям

[1] См.: *Лесной* кодекс Российской Федерации: постатейный научно-практический комментарий / под рук. А.А. Ялбулганова. М., 2012.

иных категорий (кроме земель лесного фонда) относятся земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли водного фонда и земли запаса.

Несмотря на то что леса могут находиться, как указывалось ранее, на различных категориях земель, лесные участки не могут располагаться на земельных участках, отнесенных в соответствии со сведениями государственного земельного кадастра к землям лесного фонда и не могут относиться, например, к землям промышленности (см. постановление ФАС Поволжского округа от 11.04.2013 № А55-19697/2010). Судебная практика также исходит из того, что надлежащим доказательством отнесения земельного участка к той или иной категории, вида разрешенного использования и описания его границ являются сведения государственного кадастра недвижимости, при этом земельный участок, относящийся к одной категории земель, не может одновременно являться земельным участком другой категории (см. постановления Президиума ВАС РФ от 22.05.2012 № 16576/11; ФАС Дальневосточного округа от 15.02.2011 № Ф03-9888/2010).

Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

В связи с этим довольно интересным является постановление ФАС Поволжского округа от 05.06.2009 № А55-13997/2008, в котором суд признал возможность отнесения озера, находящегося в пределах лесного участка, к землям водного фонда.

В постановлении ФАС Дальневосточного округа от 15.02.2011 № Ф03-9888/2010 суд указал, что факт проведения лесоустройства в отношении земельного участка не является доказательством его принадлежности к землям лесного фонда, так как согласно нормам лесного законодательства лесоустройство проводится не только на землях лесного фонда, но также на землях населенных пунктов, на которых расположены городские леса.

По данным государственного доклада Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году» земли лесного фонда составляют 65,3% (1115,8 млн га) от общего объема земельного фонда РФ. Леса представляют собой важный природный ресурс, основной вид растительности в России. Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются. Лесные участки в составе земель лесного фонда, согласно ст. 8 ЛК РФ, находятся в федеральной собственности. Относительно земель, не покрытых лесной растительностью, но предназначенных для ее восстановления (вырубки, гари, редины, прогалины), а также нелесных земель, предназначенных для ведения лесного хозяйства, которые также входят в состав земель лесного фонда, таких требований не предусмотрено.

Лесное законодательство регулирует лесные отношения и находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ и состоит из ЛК РФ, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ.

Имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, регулируются гражданским и земельным законодательством, если иное не предусмотрено ЛК РФ и другими федеральными законами.

В 2013 году ВАС РФ рассматривал дело о принадлежности земельного участка к землям лесного фонда, в котором указал, что отнесение земельного участка к землям лесного фонда не означает, что правовой режим особо охраняемых территорий и объектов не должен применяться к такому земельному участку, если он установлен в отношении этого участка в соответствии с законодательством. Таким образом, режим использования зон охраны объекта культурного наследия распространяется на все участки, расположенные в границах указанных зон, вне зависимости от их отнесения к категории «земли историко-культурного назначения» или любой другой категории земель (см. постановление Президиума ВАС РФ от 24.09.2013 № 17867/12).

Статья 102. Земли водного фонда

(в ред. Федерального закона от 03.06.2006 № 73-ФЗ)

1. К землям водного фонда относятся земли:

1) покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах;

2) занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах.

2. На землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков. *(в ред. Федерального закона от 22.07.2008 № 141-ФЗ)*

3. В целях строительства водохранилищ и иных искусственных водных объектов осуществляется резервирование земель. *(в ред. Федерального закона от 10.05.2007 № 69-ФЗ)*

4. Порядок использования и охраны земель водного фонда определяется настоящим Кодексом и водным законодательством.

К землям водного фонда комментируемая статья относит земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, и земли, занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах.

Согласно п. 4 ст. 1 ВК РФ под **водным объектом** следует понимать природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод, который имеет характерные формы и признаки водного режима.

Помимо норм ЗК РФ правовой режим земель водного фонда устанавливается и положениями водного законодательства (п. 4 ст. 102 ЗК РФ). В соответствии со ст. 2 ВК РФ водное законодательство состоит из ВК РФ, других федеральных законов, законов субъектов РФ, нормы которых регулируют отношения по использованию и охране водных объектов (водные отношения).

Согласно ч. 2 ст. 5 ВК РФ к поверхностным водным объектам относятся:

- моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и др.);
- водотоки (реки, ручьи, каналы);
- водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища);
- болота;
- природные выходы подземных вод (родники, гейзеры);
- ледники, снежники.

Поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии. Береговая линия (граница водного объекта) определяется: для моря — по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения уровня воды — по линии максимального отлива; для реки, ручья, канала, озера, обводненного карьера — по среднемноголетнему уровню вод в период, когда они не покрыты льдом; для пруда, водохранилища — по нормальному подпорному уровню воды; для болота — по границе залежи торфа на нулевой глубине. Границы подземных водных объектов определяются в соответствии с законодательством РФ о недрах.

Вопросы определения границ водных объектов, гидравлической связи с другими водными объектами не является праздным и усугубляется нахождением связанных водных объектов в собственности органов власти различных уровней. В ходе судебного рассмотрения дел, связанных с землями водных объектов, такие вопросы постоянно возникают (см. постановления ФАС Северо-Кавказского округа от 17.10.2012 № А63-8028/2011, от 08.06.2012 № А15-2594/2009; ФАС Центрального округа от 23.07.2012 № А08-4538/2011).

Критерии разграничения права собственности на земельные участки, в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, установлены в ст. 7 Федерального закона от 03.06.2006 № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации». Так, земельные участки, в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, являются собственностью РФ, если указанные объекты находятся на территориях двух и более субъектов РФ или указанные земельные участки отнесены федеральными законами к федеральной собственности.

По общему правилу поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования. Полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса), согласно ч. 6 ст. 6 ВК РФ, предназначается для общего пользования. Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет 20 м, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев протяженностью от истока до устья не более 10 км, у которых береговая полоса составляет 5 м.

Согласно п. 2 комментируемой статьи запрещается формирование и образование земельных участков из земель, покрытых поверхностными водами. Согласно правовой позиции ВАС РФ, изложенной в определении от 12.12.2013 № ВАС-15137/13, ввиду того,

что в соответствии с п. 1 ст. 130 ГК РФ водные объекты не относятся к недвижимому имуществу, формирование и образование земельного участка из земель, покрытых поверхностными водами, постановка его на кадастровый учет как объекта недвижимого имущества не допускаются.

По данным государственного доклада Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году» земли водного фонда составляют 1,6% (28,0 млн га) от общего объема земельного фонда РФ.

Статья 103. Земли запаса

1. К землям запаса относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения земель, формируемого в соответствии со статьей 80 настоящего Кодекса.

2. Использование земель запаса допускается после перевода их в другую категорию, за исключением случаев, если земли запаса включены в границы охотничьих угодий, и иных предусмотренных федеральными законами случаев. *(в ред. Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ)*

Согласно положениям комментируемой статьи к землям запаса относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения земель, формируемого в соответствии со ст. 80 ЗК РФ за счет земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, поступающих в этот фонд в случае приобретения Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием права собственности на земельный участок по основаниям, установленным федеральными законами, за исключением случаев приобретения права собственности на земельный участок, изъятый для государственных или муниципальных нужд. Целями создания данных фондов является перераспределение земель для сельскохозяйственного производства, создания и расширения крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, ведения садоводства, животноводства, огородничества, сенокошения, выпаса скота в составе земель сельскохозяйственного назначения.

Использование земель запаса возможно только в случае, если они включены в границы охотничьих угодий, либо после перевода их

в другую категорию в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (см., например, постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 06.04.2011 № А58-3160/09, от 04.04.2011 № А58-3163/09; ФАС Дальневосточного округа от 01.09.2011 № Ф03-4023/2011). Судебная практика изобилует делами по незаконному использованию земель запаса.

В 2013 году в ВАС РФ была подана надзорная жалоба по вопросу использования земель запаса. Суд первой инстанции исходил из того, что спорный участок отнесен к землям запаса, поэтому в силу ст. 103 ЗК РФ его использование допускается только после перевода в другую категорию. Отменяя решение суда первой инстанции, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что спорный участок относится к землям сельскохозяйственного назначения (в составе фонда перераспределения земель). Суд кассационной инстанции, изменяя постановление апелляционного суда, исходил из того, что согласно кадастровому паспорту спорный земельный участок относится к категории земель запаса, доказательства изменения категории земельного участка в материалах дела отсутствуют.

См.: Определение ВАС РФ от 27.02.2013 № ВАС-1496/13.

На этом примере видно как неоднозначно применение судами норм о землях запаса.

По данным государственного доклада Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году» земли запаса составляют 5,9% (101,3 млн га) от общего объема земельного фонда РФ.

Указатель сокращений

Нормативные правовые акты

АПК РФ	Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
ВК РФ	Водный кодекс Российской Федерации
ГК РФ	Гражданский кодекс Российской Федерации
ГПК РФ	Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
ГрК РФ (РФ 1998 г.)	Градостроительный кодекс Российской Федерации (РФ 1998 г.)
ЖК РФ	Жилищный кодекс Российской Федерации
ЗК РФ (РСФСР 1922 г.; РСФСР 1970 г.; РСФСР 1991 г.)	Земельный кодекс Российской Федерации (РСФСР 1922 г.; РСФСР 1970 г.; РСФСР 1991 г.)
КВВТ РФ	Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации
КоАП РФ	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
ЛК РФ (РФ 1997 г.)	Лесной кодекс Российской Федерации (РФ 1997 г.)
НК РФ	Налоговый кодекс Российской Федерации

ТК РФ	Трудовой кодекс Российской Федерации
УК РФ	Уголовный кодекс Российской Федерации
УПК РФ	Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
Закон № 2395-1	Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»
Закон о введении в действие ЗК РФ	Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»
Закон о государственной регистрации прав на недвижимое имущество	Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»
Закон о землеустройстве	Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»
Закон о крестьянском (фермерском) хозяйстве	Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»
Закон о личном подсобном хозяйстве	Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»
Закон о третейских судах	Федеральный закон от 24.07.2002 № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации»

Закон об искусственных земельных участках	Федеральный закон от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Закон об особо охраняемых природных территориях	Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»
Закон об охране окружающей среды	Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»
Федеральный закон № 101-ФЗ	Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»
Федеральный закон № 116-ФЗ	Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»
Федеральный закон № 131-ФЗ	Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
Федеральный закон № 178-ФЗ	Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»
Федеральный закон № 221-ФЗ	Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»

Федеральный закон № 66-ФЗ	Федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»
Правила, утвержденные постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 808	постановление Правительства РФ от 11.11.2002 № 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков»

Судебная практика

Постановление Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11	постановление Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»

Органы, организации и реестр

ВАС РФ	Высший Арбитражный суд Российской Федерации
Госгортехнадзор России	Федеральный горный и промышленный надзор России
Госкомзем	Государственный комитет по земельной реформе РСФСР
ЕГРП	Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним
МВД России	Министерство внутренних дел Российской Федерации
Минимущество России	Министерство имущественных отношений Российской Федерации
Минкультуры России (СССР)	Министерство культуры Российской Федерации (СССР)

Минобороны России	Министерство обороны Российской Федерации
Минприроды России	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
Минрегион России	Министерство регионального развития Российской Федерации
Минсельхоз России	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Минстрой России	Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации
Минтопэнерго России	Министерство топлива и энергетики Российской Федерации
Минтранс России	Министерство транспорта Российской Федерации
Минэкономразвития России	Министерство экономического развития Российской Федерации
МПС России	Министерство путей сообщения Российской Федерации
МЧС России	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
Райкомзем	районный земельный комитет
Росжелдор	Федеральное агентство железнодорожного транспорта
Росземкадастр	Федеральная служба земельного кадастра России
Росимущество	Федеральное агентство по управлению государственным имуществом
Роскомзем	Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству
Роснедвижимость	Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости

Роспотребнадзор	Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека
Росприроднадзор	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования
Росрегистрация	Федеральная регистрационная служба
Росреестр	Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии
Россельхознадзор	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору
Ростехнадзор	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
Рострой	Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству
ФАС	Федеральный арбитражный суд

Содержание

Предисловие **3**

Коллектив авторов **6**

ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОДЕКС
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава I. **Общие положения** **9**

Статья 1. Основные принципы земельного законодательства 9

Статья 2. Земельное законодательство 13

Статья 3. Отношения, регулируемые земельным законодательством 26

Статья 4. Применение международных договоров Российской Федерации 30

Статья 5. Участники земельных отношений 31

Статья 6. Объекты земельных отношений 35

Статья 7. Состав земель в Российской Федерации 36

Статья 8. Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую 40

Статья 9. Полномочия Российской Федерации в области земельных отношений 44

Статья 10. Полномочия субъектов Российской Федерации в области земельных отношений 46

Статья 11. Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений 47

Глава I.1. **Земельные участки** **50**

Статья 11.1. Понятие земельного участка 50

Статья 11.2. Образование земельных участков 60

Статья 11.3. Образование земельных участков из земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности 69

Статья 11.4. Раздел земельного участка 73

Статья 11.5. Выдел земельного участка 78

Статья 11.6. Объединение земельных участков 80

Статья 11.7. Перераспределение земельных участков 83

Статья 11.8. Возникновение и сохранение прав, обременений (ограничений) на образуемые и измененные земельные участки 87

Статья 11.9. Требования к образуемым и измененным земельным участкам 91

Глава II. **Охрана земель** **99**

Статья 12. Цели охраны земель 99

Статья 13. Содержание охраны земель 100

Статья 14. Использование земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению 109

Глава III. Собственность на землю 114

Статья 15. Собственность на землю граждан и юридических лиц 114

Статья 16. Государственная собственность на землю 122

Статья 17. Собственность Российской Федерации (федеральная собственность) на землю 127

Статья 18. Собственность на землю субъектов Российской Федерации 132

Статья 19. Муниципальная собственность на землю 137

Глава IV. Постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение земельными участками, ограниченное пользование чужими земельными участками (сервитут), аренда земельных участков, безвозмездное срочное пользование земельными участками 147

Статья 20. Постоянное (бессрочное) пользование земельными участками .. 147

Статья 21. Пожизненное наследуемое владение земельными участками 154

Статья 22. Аренда земельных участков 156

Статья 23. Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) 162

Статья 24. Безвозмездное срочное пользование земельными участками .. 167

Глава V. Возникновение прав на землю 171

Статья 25. Основания возникновения прав на землю 171

Статья 26. Документы о правах на земельные участки 173

Статья 27. Ограничения оборотоспособности земельных участков 179

Статья 28. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности ... 195

Статья 29. Исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие предоставление земельных участков 198

Статья 30. Порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности ... 200

Статья 30.1. Особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности ... 221

Статья 30.2. Особенности предоставления земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности ... 225

Статья 31. Выбор земельных участков для строительства 230

Статья 32. Принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства 264

Статья 33. Нормы предоставления земельных участков 266

Статья 34. Порядок предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством 273

Статья 35. Переход права на земельный участок при переходе права собственности на здание, строение, сооружение 285

Статья 36. Приобретение прав на земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения, сооружения 290

Статья 37. Особенности купли-продажи земельных участков 325

Статья 38. Приобретение земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или права на заключение договора аренды такого земельного участка на торгах (конкурсах, аукционах) 332

Статья 38.1. Порядок организации и проведения аукционов по продаже земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договоров аренды земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства 338

Статья 38.2. Особенности проведения аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для его комплексного освоения в целях жилищного строительства 346

Статья 39. Сохранение права на земельный участок лиц, не являющихся собственниками земельного участка, при разрушении здания, строения, сооружения 349

Глава VI. Права и обязанности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при использовании земельных участков 353

Статья 40. Права собственников земельных участков на использование земельных участков 353

Статья 41. Права на использование земельных участков землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков 362

Статья 42. Обязанности собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, по использованию земельных участков 365

Статья 43. Осуществление прав на земельный участок 371

Глава VII. Прекращение и ограничение прав на землю 374

Статья 44. Основания прекращения права собственности на земельный участок 374

Статья 45. Основания прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком 375

Статья 46. Основания прекращения аренды земельного участка 382

Статья 47. Основания прекращения права безвозмездного срочного пользования земельным участком 383

Статья 48. Основания прекращения сервитута 388

Статья 49. Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд 391

Статья 50. Конфискация земельного участка 394

Статья 51. Реквизиция земельного участка 394

Статья 52. Условия и порядок отчуждения земельного участка 398

Статья 53. Условия и порядок отказа лица от права на земельный участок 399

Статья 54. Порядок изъятия земельного участка, предоставленного на праве пожизненного наследуемого владения, праве постоянного (бессрочного) пользования, ввиду ненадлежащего использования земельного участка 404

Статья 55. Условия и порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд 413

Статья 56. Ограничение прав на землю 423

Статья 56.1. Ограничения прав на землю в связи с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд 429

Глава VIII. Возмещение убытков при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд 433

Статья 57. Возмещение убытков при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, ухудшении качества земель, временном занятии земельных участков, ограничении прав

собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков 433

Статья 58. Утратила силу с 1 января 2008 года. — *Федеральный закон от 18.12.2006 № 232-ФЗ.* 439

Глава IX. Защита прав на землю и рассмотрение земельных споров 440

Статья 59. Признание права на земельный участок 440

Статья 60. Восстановление положения, существовавшего до нарушения права на земельный участок, и пресечение действий, нарушающих право на земельный участок или создающих угрозу его нарушения 448

Статья 61. Признание недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления 460

Статья 62. Возмещение убытков 463

Статья 63. Гарантии прав на землю при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд 467

Статья 64. Рассмотрение земельных споров 472

Глава X. Плата за землю и оценка земли 485

Статья 65. Платность использования земли 485

Статья 66. Оценка земли 489

Глава XI. Мониторинг земель, землеустройство, государственный кадастровый учет земельных участков и резервирование земель для государственных и муниципальных нужд 494

Статья 67. Государственный мониторинг земель 494

Статья 68. Землеустройство 498

Статья 69. Организация и порядок проведения землеустройства 500

Статья 70. Государственный кадастровый учет земельных участков 510

Статья 70.1. Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд 518

Глава XII. Государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, общественный и производственный контроль за использованием земель 528

Статья 71. Государственный земельный надзор 528

Статья 72. Муниципальный и общественный земельный контроль 532

Статья 73. Производственный земельный контроль 541

Глава XIII. Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель 544

Статья 74. Административная и уголовная ответственность за земельные правонарушения 544

Статья 75. Дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения 561

Статья 76. Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями 565

Глава XIV. Земли сельскохозяйственного назначения 571

Статья 77. Понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения 571

Статья 78. Использование земель сельскохозяйственного назначения 573

Статья 79. Особенности использования сельскохозяйственных угодий 576

Статья 80. Фонд перераспределения земель 578

Статья 81. Предоставление земель сельскохозяйственного назначения для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, гражданам и их объединениям для ведения садоводства, огородничества и дачного строительства **584**

Статья 82. Предоставление земель сельскохозяйственного назначения хозяйственным обществам и товариществам, производственным кооперативам, государственным и муниципальным унитарным предприятиям, иным коммерческим организациям, религиозным организациям, казачьим обществам, научным организациям, образовательным

организациям, осуществляющим подготовку кадров в области сельского хозяйства, общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации 588

Глава XV. Земли населенных пунктов 595

Статья 83. Понятие земель населенных пунктов и понятие границ населенных пунктов 595

Статья 84. Порядок установления или изменения границ населенных пунктов 599

Статья 85. Состав земель населенных пунктов и зонирование территорий ... 603

Статья 86. Пригородные зоны 614

Глава XVI. Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения 618

Статья 87. Состав земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения 618

Статья 88. Земли промышленности 623

Статья 89. Земли энергетики 625

Статья 90. Земли транспорта 630
Статья 91. Земли связи, радиовещания, телевидения, информатики 645
Статья 92. Земли для обеспечения космической деятельности 647
Статья 93. Земли обороны и безопасности 648
Глава XVII. Земли особо охраняемых территорий и объектов 657
Статья 94. Понятие и состав земель особо охраняемых территорий 657
Статья 95. Земли особо охраняемых природных территорий 659
Статья 96. Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов 664
Статья 97. Земли природоохранного назначения 666
Статья 98. Земли рекреационного назначения 669
Статья 99. Земли историко-культурного назначения 671
Статья 100. Особо ценные земли 674
Глава XVIII. Земли лесного фонда, земли водного фонда и земли запаса 675
Статья 101. Земли лесного фонда 675
Статья 102. Земли водного фонда 677
Статья 103. Земли запаса 680
Указатель сокращений 682

Земельный кодекс Российской Федерации

Вып. № V–VI

Редактор М.А. Архимандритова
Корректор Г.Н. Хотеева
Верстка И.Ю. Луканина

Подписано в печать 16.06.2014.
Бумага офсетная № 1. Формат 60x88 1/16.
Усл. печ. л. 44,0. Уч.-изд. л. 00,0. Тираж 0000 экз.
Заказ №
Цена в рознице — договорная

Свидетельство о регистрации журнала «Кодексы Российской Федерации» как средства массовой информации — ПИ № 77-3915 от 10.07.2000.

Учредители: ФГБУ «Редакция «Российской газеты» и ЗАО «Библиотечка РГ».

Адрес редакции Издательства (ЗАО) «Библиотечка «Российской газеты»: 125993, г. Москва, А-40, ГСП-3, ул. Правды, 24, стр. 4. Контактные телефоны: 8-499-257-40-31; 8-499-257-52-47 (справки, тел./факс); www.bibliotechka.rg.ru; e-mail: bibliotechka@rg.ru.

Подписные индексы:

- по Объединенному каталогу «Пресса России» («АПР»): 38445 (самостоятельный), 41591 (в подписных комплектах);
- по каталогу российской прессы «Почта России»: 12432 (полугодовая), 12421 (годовая).

Льготная подписка проводится непосредственно в редакции

По вопросам публикации и размещения в журнале рекламы обращаться:

- **главный редактор — 8-499-257-52-64;**
- **коммерческий директор — 8-499-257-54-77.**

Отпечатано в Обособленном подразделении Академиздатцентра «Наука» — Производственно-полиграфическом предприятии «Типография «Наука». Адрес: 121099, г. Москва, Шубинский пер., 6; тел. 8-499-241-94-93.

В случае обнаружения полиграфического брака обращаться в Обособленное подразделение Академиздатцентра «Наука» — Производственно-полиграфическое предприятие «Типография «Наука»; в случае неполучения экземпляров журнала — в Агентство подписки и розницы (АПР): 123995, Москва, пр-т Маршала Жукова, д. 4, офис 94; тел. 8-495-974-11-11; — в ООО Межрегиональное Агентство Подписки (МАП): 127994, г. Москва, К-51, ГСП-4, Цветной б-р, д. 30, стр. 1; тел. 8-495-974-21-31.

ISSN 2219-6420 14005
9 772219 642777

ISSN 2219-6420 14006
9 772219 642777

Российская Газета

наше слово ЗАКОН

более
15 000 000
посещают сайт
Российской газеты
ежемесячно

более
1 000 000
читают
Российскую газету
ежедневно

более
500 000
используют
мобильные приложения
Российской газеты

РЕКЛАМА
12+

МГНОВЕННАЯ ПОДПИСКА НА САЙТЕ **RG.RU**

КОНТАКТ-ЦЕНТР (ЗВОНОК БЕСПЛАТНЫЙ)
8 800 100 1113

Более 200 тыс. наименований книг

Электронные книги и планшеты

Антиквариат и предметы коллекционирования

Фильмы, музыка, игры, софт

Канцелярские и офисные товары

VIP-обслуживание

Услуги по формированию библиотек и коллекций

Доставка книг из-за рубежа

Интернет-магазин www.bgshop.ru

Корпоративные подарки

Подарочные карты

Продажа цветов и флористических композиций

Услуги туроператора «Библио Глобус» www.bgoperator.ru

Билеты в театры, на концерты

Встречи с авторами книг

Читательские клубы по интересам

Товары для рукоделия

Творческая мастерская – бесплатные мастер-классы

Print on demand – печать книг по требованию

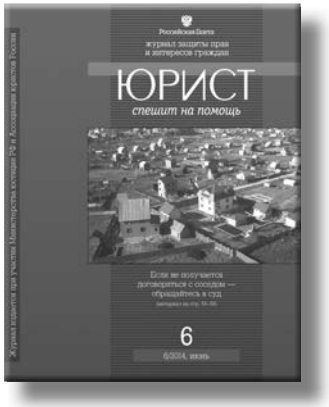
Москва, ул. Мясницкая, д. 6/3, стр.1
(495) 781-19-00
www.biblio-globus.ru

ИЗДАТЕЛЬСТВО
БИБЛИОТЕЧКА
РОССИЙСКОЙ ГАЗЕТЫ

Вы не успели оформить подписку
в почтовом отделении?

В редакции Вы можете подписаться
на второе полугодие и на весь 2014 год со скидкой!

Скидка 50% за издания первого полугодия-2014!



«Юрист спешит на помощь»:
- **на полугодие — 840 руб.**
- **на год (по акции) — 1260 руб.**

«Новые законы и нормативные акты»:
- **на полугодие — 4920 руб.**
- **на год (по акции) — 7380 руб.**

«Библиотечка РГ»:
- **на полугодие — 3024 руб.**
- **на год (по акции) — 4536 руб.**

«Кодексы РФ»:
- **на полугодие — 3156 руб.**
- **на год (по акции) — 4734 руб.**

**Реквизиты для оплаты: ЗАО «Библиотечка РГ», ИНН 7721017444,
КПП 772101001, р/с 40702810738000063604 в Московском банке
ОАО «Сбербанка России» доп. офис № 1536 г. Москва,
БИК 044525225, к/с 30101810400000000225**

8 (499) 257-52-47 • www. bibliotechka.rg.ru • bibliotechka@rg.ru