

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
СИБИРСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ — ФИЛИАЛ РАНХиГС

Составитель И. Б. Данилов

Земельное право

КУРС ЛЕКЦИЙ

для студентов всех форм обучения
по направлению 40.03.01 - Юриспруденция

(авторская редакция)

Новосибирск
2016

Издается в соответствии с планом учебно-методической работы
СИУ — филиала РАНХиГС

Рецензенты:

Д. А. Савченко — к.ю.н., доцент, и.о. декана Новосибирского
государственного университета экономики и управления «НИНХ»

Н.И. Красняков — к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой ТиИГП СИУ –
Филиала РАНХиГС

Данилов, И. Б.

Земельное право : курс лекций / И. Б. Данилов. — Новосибирск : Изд-во
СибАГС, 2016. — объем 199 с.

В курсе лекций излагаются основы правовых знаний по базовой дисциплине «Земельное право». Данный курс написан в соответствии с актуальной нормативно-правовой базой и решает важную задачу обеспечения студентов знаниями об основных институтах земельного права и тенденциях его развития.

Курс лекций по дисциплине «Земельное право» предназначен для студентов всех форм обучения по направлению подготовки 40.03.01 - «Юриспруденция», а также для тех, кто интересуется основами правовых знаний.

© СИУ — филиал РАНХиГС, 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	5
ВВЕДЕНИЕ.....	6
РАЗДЕЛ I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ.....	8
Глава 1. Предмет и система земельного права.....	8
§ 1. Понятие и особенности земельных отношений как предмета земельного права	8
§ 2. Понятие, принципы и методы земельного права.....	13
§ 3. Система земельного права	19
Глава 2. Источники земельного права	22
§ 1. Понятие и виды источников земельного права.....	23
§ 2. Закон как источник земельного права	25
§ 3. Подзаконные акты как источники земельного права	26
§ 4. Нормативные правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления как источники земельного права	29
Глава 3. Право собственности на землю.....	34
§ 1. Понятие и особенности права собственности на землю	34
§ 2. Формы земельной собственности.....	37
§ 3. Содержание права собственности на землю	40
§ 4. Основания возникновения и прекращения права собственности на землю.....	43
Глава 4. Правовые формы использования земель (виды прав на землю).....	48
§ 1. Право постоянного (бессрочного) пользования.....	49
§ 2. Право пожизненного наследуемого владения.....	51
§ 3. Сервитут	52
§ 4. Аренда земельных участков	55
§ 5. Безвозмездное пользование земельными участками	58
Глава 5. Управление в области использования и охраны земель	62
§ 1. Понятие и общая характеристика управления земельным фондом.....	62
§ 2. Система и полномочия органов управления	64
§ 3. Охрана земель	70
Глава 6. Юридическая ответственность за земельные правонарушения.....	74
§ 1. Понятие и особенности юридической ответственности за земельные правонарушения.....	74
§ 2. Формы и виды юридической ответственности за земельные правонарушения.....	76
РАЗДЕЛ II. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ.....	87

Глава 7. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения	87
§ 1. Понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения	87
§ 2. Правовой режим земель крестьянских (фермерских) хозяйств	89
§ 3. Правовой режим земель, используемых для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества	91
§ 4. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения	93
Глава 8. Правовой режим земель населенных пунктов	102
§ 1. Понятие и состав земель населенных пунктов	102
§ 2. Специфика управления землями населенных пунктов	109
§ 3. Ограничение деятельности землепользователей в городах	121
Глава 9. Правовой режим земель промышленности и иного специального назначения	125
§ 1. Общая характеристика земель промышленности и иного назначения	126
§ 2. Правовой режим земель обрабатывающей и добывающей промышленности	129
§ 3. Правовой режим земель транспорта	133
Глава 10. Правовой режим особо охраняемых территорий и объектов	140
§ 1. Понятие и состав земель особо охраняемых территорий	140
§ 2. Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий	142
§ 3. Правовой режим земель природоохранного назначения	153
§ 4. Правовой режим земель историко-культурного назначения	157
Глава 11. Правовой режим земель лесного фонда	160
§ 1. Понятие и состав земель лесного фонда	161
§ 2. Особенности правового режима земель лесного фонда	164
§ 3. Права пользования участками лесного фонда и участками лесов, не входящих в лесной фонд. Виды лесопользования	171
Глава 12. Правовой режим земель водного фонда	177
§ 1. Понятие и общая характеристика правового режима земель водного фонда	178
§ 2. Общая правовая характеристика водных объектов	180
§ 3. Особенности правового режима водоохраных зон и прибрежных защитных полос	191
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	197

ПРЕДИСЛОВИЕ

Представленный курс лекций по дисциплине «Земельное право» ориентирован на студентов всех форм обучения по направлению 40.03.01 – Юриспруденция. Основная цель курса – сформировать у студентов целостное и комплексное представление о земельном праве, основных этапах его формирования и развития, а также сущности земельно-правовых институтов общей и особенной части.

Данный курс лекций представляет собой изложенную в сжатом виде основополагающую информацию о земельном праве как об отрасли права, регулирующей общественные отношения в сфере использования и охраны земель.

Структура курса определена внутренней логикой построения земельного права и включает в себя два основных раздела – общую часть и особенную часть. Общая часть включает в себя правовые институты, регулирующие порядок использования и охраны всех земель безотносительно к их категории, особенная часть содержит нормы права, относящиеся к земельным участкам отдельных категорий.

Для удобства использования каждая глава издания снабжена кратким планом, а также контрольными вопросами и заданиями, выполнение которых позволит студентам самостоятельно оценить уровень и качество освоения учебного материала.

ВВЕДЕНИЕ

Курс земельного права составляет важнейший компонент системы высшего юридического образования. Это обусловлено специфическими функциями юридического знания и ролью земельного права в формировании научного мировоззрения, теоретических и практических знаний, навыков и умений студентов. Земельное право традиционно представляет собой совокупность правовых норм, которые регулируют общественные отношения в сфере использования и охраны земель. Поэтому содержание учебного курса в значительной степени определяется структурой отрасли Земельного права, включающей в себя общую и особенную часть.

Основной *целью* учебного курса лекций является формирование у студентов комплексных знаний об основных правовых институтах земельного права, содержании и сущности правового регулирования общественных отношений в сфере использования и охраны земель, а также месте и роли Земельного права в системе законодательства РФ. Учебная дисциплина выступает составной частью воспитания и подготовки высококвалифицированного юриста на основе достижений науки земельного права в системе высшего юридического образования.

По окончании изучения учебной дисциплины «Земельное право» студент должен:

— *иметь представление* о предмете, методе и принципах земельного права; специфике земельных отношений; конституционных основах и источниках земельного права; системе земельного права; механизме реализации земельно-правовых норм; охране земель; о правах на землю и возможностях их реализации; формах платы за землю; об органах государственного управления земельным фондом и их функциях; видах и характере ответственности за земельные правонарушения; о правовых режимах земель сельскохозяйственного назначения, земель населенных пунктов, земель промышленности и иного специального назначения,

земель особо охраняемых территорий, земель лесного фонда, земель водного фонда, земель запаса;

— *знать* содержание важнейших источников земельного права;

— *уметь* толковать и применять законы и другие нормативно-правовые акты; обеспечивать соблюдение требований законодательства в деятельности государственных органов, физических и юридических лиц; юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства конкретных судебных дел; разрабатывать документы правового характера; осуществлять правовую экспертизу нормативных актов, давать квалифицированные юридические заключения и консультации; принимать правовые решения и совершать иные юридические действия в точном соответствии с законом; распознавать и устанавливать факты земельных правонарушений, определять меры ответственности виновных; предпринимать необходимые меры к восстановлению нарушенных прав; систематически повышать свою профессиональную квалификацию; изучать законодательство и практику его применения; ориентироваться в специальной литературе;

— *владеть* навыками юридической квалификации фактов и обстоятельств, возникающих в процессе правового регулирования земельных отношений, толковать и применять законодательство.

РАЗДЕЛ I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Предмет и система земельного права

План

1. Понятие и особенности земельных отношений как предмета земельного права.
2. Понятие, принципы и методы земельного права.
3. Система земельного права.

§ 1. Понятие и особенности земельных отношений как предмета земельного права

Согласно общей теории права предметом правового регулирования является определенная группа или область общественных отношений, регулируемая нормами соответствующей отрасли права. Определение предмета правового регулирования необходимо для обособления той или иной отрасли права.

Впервые определение *предмета* земельного права в учебной литературе появилось в 1958 г.¹ И уже тогда не было единого подхода к предмету правового регулирования. Большинство ученых (В. К. Григорьев, Н. Д. Казанцев) считало, что предметом земельного права являются отношения, складывающиеся по поводу земли, т. е. собственно земельные отношения, которые в результате регламентации нормами советского земельного права приобретают характер земельных правоотношений. Однако некоторые ученые (Г. А. Аксененок, Б. В. Ерофеев) предлагали конструировать предмет земельного права, включая в него не только собственно земельные отношения, но и те, которые подразумевают использование иных объектов, тесно связанных с землей, недр, вод, лесов. Поскольку земля и другие природные ресурсы до известного

¹ См.: *Земельное право* / под ред. Н. Д. Казанцева. — М., 1958. — С. 13.

времени находились в исключительной государственной собственности, то параллельно шла дискуссия о характере этих отношений, о том, являются ли они имущественными. Так, С. Н. Братусь, Ю. Г. Жариков, Н. Т. Осипов в советский период обращали внимание на имущественный характер земельных отношений, хотя в целом в науке земельного права исключался подход к отношениям по поводу земли как имущественным¹. Единственное монографическое исследование о предмете земельного права было опубликовано в 1981 г. А. Е. Ереновым, Н. Б. Мухитдиновым, Л. В. Ильяшенко². Земельная реформа 1990-х гг. внесла свои коррективы во взгляды на данный вопрос. С введением земли в гражданский оборот был снят вопрос об имущественном характере земельных отношений. Закрепление Конституцией РФ многообразия форм собственности на землю, возможность совершать сделки с землей определило имущественный характер земельных отношений. Однако в некоторых случаях земельные отношения сужались до отношений собственности.

Так, в Основах земельного законодательства 1993 г. земельные отношения определялись как отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками. Аналогичное определение давалось в законе Новосибирской области от 12 ноября 1998 г. № 28-03 «О регулировании земельных отношений в Новосибирской области»³, принятым в 1998 г. Однако в целом в учебной литературе доминировали два подхода на предмет земельного права — в широком и узком смысле.

Б. В. Ерофеев, Е. Н. Колотинская, С. В. Коростелев определяют предмет земельного права как волевые

¹ См.: *Болтанова Е. С.* Земельное право : курс лекций. — М. : Инфра-М, 2002. — С. 5.

² См.: *Еренов А. Е., Мухитдинов Н. Б., Ильяшенко Л. В.* Предмет и система советского земельного права. — Алма-Ата : Наука, 1981. — 207 с.

³ *Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов.* — 1998. — № 46.

общественные отношения, имеющие объектом землю¹. Такой подход не позволяет в полной мере выявить специфику земельных отношений (не все отношения по поводу земли могут быть земельными), да и отграничить предмет земельного права от предметов иных отраслей права. О. И. Крассов также определяет земельные отношения как особый вид имущественных отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются по поводу земли и регулируются земельным законодательством.

Другая точка зрения была высказана Ю. Г. Жариковым². По его мнению, предмет земельного права составляют общественные отношения, возникающие в связи с распределением, использованием и охраной земель и регулируемые нормами земельного права. В данном случае идет конкретизация отношений. Кроме того, данное определение позволяет выявить характер отношений. Однако применение в определении словосочетания «распределение и использование земель», по мнению Е. С. Болтановой³, означает определенное противопоставление публичной и частной собственности, что противоречит п. 2 ст. 8 Конституции РФ. Базируясь на анализе земельно-правовых норм, К. С. Болтанова определяет предмет земельного права как совокупность имущественных и неимущественных общественных отношений, возникающих в области государственного управления, использования и охраны земель, урегулированных нормами земельного права. В настоящее время в законодательстве наметилась ясность в данном вопросе и согласно п. 1 ст. 3 Земельного кодекса РФ (ЗК РФ) определены земельные отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Таким образом, в *предмет земельного права* входят две группы отношений: использование земли и ее охрана. Можно считать, что в первом случае объектом земельных отношений

¹ См.: Болтанова Е. С. Указ. соч. — С. 5.

² См.: Болтанова Е. С. Указ. соч. — С. 5.

³ Там же.

является земля как природный ресурс, а во втором — как природный объект¹.

Уникальность земли (как, впрочем, и любого природного объекта) заключается в ее дуалистической природе, или проявлении двух полюсов — природного (нерукотворного) и экономического как объекта хозяйствования (хотя овеществленных затрат труда на создание объекта нет). Это отражено в самом определении земли, которое дается в ГОСТ 26640-85 «Земли. Термины и определения»². В п. 1 ГОСТа провозглашено, что земля — это важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения предприятий и организаций всех отраслей народного хозяйства.

Из определения ясно, что земля является очень сложным объектом. С одной стороны, земля — это природный объект, который является достоянием народа, основой его жизнедеятельности и подлежит особой охране для настоящих и будущих поколений. С другой стороны, она выступает как средство производства в сельскохозяйственном и лесном производстве и как пространственный операционный базис, т. е. строительная площадка для городов, населенных пунктов и т. д. Сложность объекта предопределяет сложность правового регулирования данных отношений.

Особый характер земельных отношений обусловлен специфической особенностью земли, которую необходимо законодателю учитывать, чтобы обеспечить эффективное регулирование земельных отношений. К таким особенностям можно отнести плодородие земель, которое определяет ее потребительную стоимость, полезность. Земля является вечным средством производства, поэтому ее нужно правильно обрабатывать и рационально использовать, чтобы она не

¹ См.: Мазуров А. В. Земельное право. — М. : Юрайт, 2006. — С. 12.

² См.: Ерофеев Б. Ф. Земельное право России : учеб. — 8-е изд. перераб. — М. : Юрайт, 2004. — С. 24.

утратила свои полезные свойства. Это единственное место обитания всех поколений, поэтому использование земли осуществляется с учетом нынешних и будущих поколений. Поскольку земля не является продуктом человеческого труда, то ее невозможно ничем заменить. Она не имеет стоимости овеществленного труда и ее невозможно сравнивать с другим рукотворным имуществом, хотя она, несомненно, имеет свою условную ценность. Постоянство местонахождения земли порождает институт соседства. Земля пространственно ограничена и является недвижимым объектом. Это порождает необходимость определенных землеустроительных действий по отношению к ней и зависимость судьбы земельных участков от судьбы строений и сооружений, расположенных на них. К тому же земля — это сложный хозяйственный объект, находящийся в сфере правового регулирования различных отраслей права. Наконец, земля обладает устойчивой природной неоднородностью, что порождает дифференциацию правового режима земель на категории, угодья и зоны. Все эти свойства необходимо учитывать законодателю в целях сохранения земли как природного объекта для настоящих и будущих поколений и эффективного ее использования.

Сложность этого объекта обуславливает и многообразие функций, которые проявляет земля по отношению к человеку. Можно выделить следующие функции земли:

- политическую — выступает как территория государства и пространственный предел государственной власти;

- социальную — является местом и условием жизни человека;

- экономическую — это объект хозяйствования;

- экологическую — охраняемый законом природный объект, который существует независимо от воли человека.

Многообразие выполняемых землей функций обуславливает необходимость регулирования отношений, складывающихся по поводу земли, различными отраслями права: конституционным, экологическим, административным, гражданским, земельным.

К отношениям по использованию и охране иных природных ресурсов, охране окружающей среды применяются нормы соответствующих законодательных актов о недрах, лесного, водного законодательства, законодательства об охране окружающей среды, охране атмосферного воздуха и т. д. Причем нормы иных отраслей права могут быть применены к земельным отношениям только в тех случаях, когда эти отношения не урегулированы земельным законодательством.

§ 2. Понятие, принципы и методы земельного права

Земельное право — это совокупность правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране земли как природного ресурса, как условия и средства производства в целях организации ее рационального использования и охраны, улучшения и воспроизводства плодородия почв, охраны прав и законных интересов субъектов земельных отношений.

Земельное право — это *комплексная* отрасль права, поскольку отношения, складывающиеся по поводу земли, представляют собой комплекс имущественных, управленческих и, наконец, экологических отношений. В силу этого они регулируются нормами различных отраслей права: земельного, гражданского, административного, экологического. Более того, можно отметить, что земельное право по регулированию отношений, касающихся использования земель, является самостоятельной отраслью права, а охраны земель — подотраслью экологического права. Комплексный характер земельного права обуславливает наличие его норм во многих законах. В соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 2 ЗК РФ нормы земельного права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ЗК РФ. В данном случае действует общее императивное положение, в соответствии с которым единственным критерием отнесения нормы к земельно-правовой является регулирование ею земельных отношений, а не наличие в акте той или иной отрасли законодательства.

Комплексный характер отрасли земельного права предопределяет сложность ее системы. В то же время, несмотря на комплексный характер земельного права, в его системе не выделяются подотрасли.

Сущность отрасли земельного права раскрывается в его принципах, характеризующих основные внутренние связи общественных отношений, регулируемых нормами этой отрасли права. Под **принципами земельного права** понимаются выраженные в нормах права, регулирующих земельные отношения, нормативно-руководящие идеи, положения, которые определяют содержание отрасли земельного права, придают целостность и единство правовым нормам, объединенным по предмету и методу правового регулирования в земельное право.

Сущность отрасли земельного права определяют три группы принципов: общие правовые, закрепленные в Конституции РФ, отраслевые принципы отрасли земельного права и специфические принципы институтов земельного права, регулирующие общественные отношения, присущие тому или иному институту земельного права.

К общим (конституционным) принципам можно отнести:

— принцип многообразия форм собственности (ст. 9 Конституции РФ);

— гарантированности права частной собственности на землю (ст. 36 Конституции РФ);

— свободы владения, пользования и распоряжения землей, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36 Конституции РФ);

— верховенства федеральных законов при регулировании земельных отношений (ст. 36, 76, 90 Конституции РФ);

— ограничения прав граждан на землю только на основании федерального закона в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства (ст. 55 Конституции РФ);

— разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов при регулировании земельных отношений (ст. 72, 76 Конституции РФ).

Общие (конституционные) принципы земельного права являются основой становления отраслевых принципов земельного права.

В ЗК РФ формируются следующие *отраслевые принципы* (ст. 1):

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

Конституция РФ (ст. 9) придает земле и другим природным ресурсам значение основы жизни и деятельности российского общества. Поэтому ЗК РФ и иные нормативные правовые акты, устанавливая нормы и требования рационального использования и охраны земель, учитывают ее особенности как природного объекта, составной части природы, природного ресурса.

Для всех обладателей земли (собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов) данный принцип устанавливает условие, чтобы при правовом регулировании земельных отношений земля рассматривалась как недвижимое имущество. При этом нормы ГК РФ о недвижимом имуществе применяются только те, которые не противоречат ЗК РФ. Это правило касается и объекта права собственности, и иных вещных прав на землю.

2. *Приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды* и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляется собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерба 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 воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат.

4. *Участие граждан и общественных объединений в решении вопросов, касающихся их прав на землю*, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные 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 формах, которые установлены законодательством.

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.

В статье провозглашено общеизвестное положение гражданского права: «принадлежность следует судьбе главной вещи». В данном случае земельный участок рассматривается как «главная вещь», а все, что прочно связано с ним (здания, строения, сооружения), является его принадлежностью.

6. *Принцип сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий*, согласно которому изъятие ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, занятых лесами первой группы (защитные леса), 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.

Реализация принципа сохранения особо ценных земель и территорий обеспечивается не только ст. 27, 30, 31, 32, 79, 94, 101 ЗК РФ, но и Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹.

7. *Платность использования земли*, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В ЗК РФ (ст. 65) устанавливаются следующие формы платы за землю: земельный налог и арендная плата. Земельный налог есть властное предписание государства. Арендная плата — предмет свободной договоренности сторон, заключающих договор аренды земельного участка.

8. *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.

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.

Разграничение государственной собственности на землю — необходимое условие земельного строя страны. В настоящее время названное разграничение определяется Федеральным законом от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»².

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.

¹ *СЗ РФ*. — 1995. — № 12. — Ст. 1024.

² *Там же*. — 2001. — № 44. — Ст. 4148.

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 применяются *специфические принципы институтов земельного права*: принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земли.

В новом ЗК РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ¹ содержится значительное количество бланкетных норм. Суть этого разграничения состоит в том, что гражданское законодательство устанавливает общие нормы регулирования имущественных отношений, в том числе и земельных, а земельное законодательство — специальные нормы регулирования земельных отношений. Поэтому если есть специальная норма, содержащаяся в ЗК РФ или в каком-либо другом нормативном правовом акте, решающая какой-то вопрос земельного права, то общая норма гражданского законодательства не может применяться.

Отраслевые принципы земельного права не являются постоянными и претерпевают существенные изменения в соответствии с преобразованиями, происходящими в земельном строе России. В результате земельной реформы и обновления законодательства произошли существенные изменения в принципах земельного права. Принципы земельного права содержатся в декларации нормативно-правовых актов, в конкретных нормах земельного права и в текстуальном смысле действующего законодательства.

Земельное право как самостоятельная отрасль права имеет присущие ему методы правового регулирования земельных отношений. Под *методом правового регулирования* понимается совокупность приемов, средств и способов воздействия на

¹ *СЗ РФ*. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.

участников земельных отношений. Теория права называет два метода правового регулирования: императивный и диспозитивный. Правовое регулирование на основе императивного метода осуществляется путем установления обязательных к исполнению предписаний и запретов, а диспозитивного — путем дозволения, т. е. определения лишь пределов поведения участников отношений, где им предоставляется возможность свободно и самостоятельно регулировать свои взаимоотношения в рамках установленных пределов. Поскольку земля, с одной стороны, является объектом собственности и недвижимым имуществом, а с другой — частью природной среды, то в регулировании земельных отношений используются оба метода, образуя комбинации различных способов правового регулирования.

Императивный метод регулирования земельных отношений имеет место в сфере государственного управления землей, при установлении порядка проведения земельных аукционов и конкурсов, при установлении ограничений по использованию земель в связи с ее пространственной ограниченностью и экологической безопасностью, а также в случаях обнаружения нарушений земельного законодательства и необходимости их предупреждения.

Диспозитивный метод имеет место при регулировании земельных отношений, основанных на равноправии сторон. Как правило, это касается отношения в области частной собственности и самостоятельности хозяйственного использования земли.

Соотношение императивного и диспозитивного методов регулирования земельных отношений исторически преобразовывалось в зависимости от изменений в содержании земельных отношений и их характера.

§ 3. Система земельного права

Земельное право занимает самостоятельное место в общей системе права. Оно имеет свой предмет и методы правового регулирования и является структурным элементом в системе

права. Однако как отрасль она тоже имеет определенную систему, т. е. свое внутреннее строение. Первым составным элементом служат правовые нормы. Это кирпичики, из которых образуется здание правовой системы. Отдельные правовые нормы объединяются в группы, регулируя однородные общественные отношения. Таким образом, под системой отрасли земельного права понимается совокупность земельно-правовых институтов, каждый из которых состоит из группы земельно-правовых норм, регулирующих однородные, обладающие качественным единством виды земельных отношений. Два и более правовых институтов могут быть объединены в один сложный.

Каждый отдельный правовой институт в зависимости от его соподчиненности с другими институтами и роли в регулировании земельных отношений располагается в системе отрасли земельного права в определенной последовательности.

Институты, содержащие отправные, общие положения, действия которых распространяются на все или большинство регулируемых земельных отношений, составляют в своей совокупности *общую часть* земельного права, которая включает в себя:

- институт права собственности на землю;
- институт использования земли (включает иные вещные права на землю);
- институт государственного управления земельным фондом (включает в себя ряд институтов: землеустройства, предоставления и изъятия земли, кадастра недвижимости, контроля за использованием земель и т. д.);
- институт охраны земель;
- институт ответственности.

Общая часть земельного права выражает то общее, что присуще правовому регулированию всех земель независимо от их категории и целевого назначения.

Особенная часть земельного права имеет подчиненное положение по отношению к общей части и складывается из институтов, определяющих правовой режим отдельных категорий земель, выделяемых по основному целевому

назначению. В соответствии с предусмотренными в законодательстве категориями земель *особенная часть* земельного права содержит следующие институты:

- правовой режим земель сельскохозяйственного назначения;
- правовой режим земель населенных пунктов;
- правовой режим земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, обороны, безопасности и иного специального назначения;
- правовой режим земель особо охраняемых территорий (земель особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов, природоохранного природно-заповедного, рекреационного, историко-культурного назначения, иных особо ценных земель);
- правовой режим земель лесного фонда;
- правовой режим земель водного фонда;
- правовой режим земель запаса.

Таким образом, система земельного права отражает объективный порядок организации правовых норм и институтов, регулирующих отношения в сфере использования и охраны земель.

Контрольные вопросы и задания

1. Какие признаки отличают землю как объект правового регулирования?
2. Какие общественные отношения включаются в предмет земельного права?
3. Проанализируйте содержание отраслевых принципов земельного права и выделите те, которые на Ваш взгляд являются наиболее важными, основополагающими.
4. Какую роль играет метод правового регулирования в земельном праве?
5. Какова структура системы земельного права?

Библиографический список

Основная литература

1. *Земельное право* : учебник для бакалавров / С. А. Боголюбов. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2013. — С. 20–44.

2. *Земельное право* : учеб. / под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева, А. В. Бабанова [и др.]. — М. : ТК Велби : Проспект, 2008. — С. 5–24.

Дополнительная литература

1. *Галиновская, Е.А.* Особенности включения земли в правовые отношения в качестве объекта / Е. А. Галиновская // Журн. рос. права. - 2012. — № 8. — С. 105–111.

2. *Жаворонкова, Н.Г.* Теоретические проблемы формирования концепции природоресурсного законодательства / Н. Г. Жаворонкова, В. Б. Агафонов // Lex Russica. — 2013. — № 1. — С. 25–33.

3. *Ждан-Пушкина, Д. А.* Земельное право в схемах и определениях : учеб. пособие / Д. А. Ждан-Пушкина. — М. : Проспект, 2009. — 104 с.

4. *Земельное право* : учеб. пособие для студентов вузов по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. Г. В. Чубукова, Н. А. Волковой, В. В. Курочкиной. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : ЮНИТИ : Закон и право, 2009. — 350 с.

5. *Пуряева, А. Ю.* Проблемы соотношения смежных отраслей права в сфере природопользования / А. Ю. Пуряева // Журн. рос. права. — 2008. — № 8. — С. 61–71.

Нормативно-правовые акты

1. Земельный кодекс РФ от 20 сентября 2001 г. №136-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – №44. – Ст.4147.

2. Федеральный закон от 25 октября 2001 №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – №44. – Ст.4148.

Глава 2. Источники земельного права

План

1. Понятие и виды источников земельного права.
2. Закон как источник земельного права.
3. Подзаконные акты как источники земельного права.

4. Нормативные правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления как источники земельного права.

§ 1. Понятие и виды источников земельного права

Источниками права в юридическом смысле, представляют собой внешнюю форму выражения права, т. е. нормативно-правовой акт, нормативный договор, юридический прецедент, правовой обычай, общие принципы права, идеи и доктрины, религиозные тексты. Не все эти источники права действуют одновременно и с одинаковой силой — на их действие влияют специфические черты правовых систем той или иной страны, периоды развития, традиции. Хотя для России характерно главенствование нормативных актов в большинстве отраслей права, но в последнее время начинают приобретать значение общие принципы, договоры и обычаи.

Так, в ст. 15 Конституции РФ обозначено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В условиях федеративного устройства государства приобретают значение соглашения (договоры) между государственными органами Федерации и ее субъектов.

К настоящему времени такие соглашения заключены между центром и частью субъектов Федерации и во всех присутствуют нормы по вопросам земельных отношений, так как в Конституции РФ эти вопросы отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, например, «Соглашение о взаимодействии в рамках реализации подпрограммы “Создание системы кадастра недвижимости (2006–2011 годы)” Федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002–2007 годы)” между Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости и

Новосибирской областью»¹ (заключено 6 июля 2006 г. № С-12/50, действует до момента полного выполнения мероприятий Подпрограммы).

Кроме того, примером нормативных договоров в земельном праве являются договоры об общих и специальных земельных сервитутах. Что касается правового обычая, то в земельном праве он занимает наибольшее место по сравнению с другими отраслями права, что можно объяснить наибольшей длительностью, актуальностью и во многом неурегулированностью земельных общественных отношений. Примером включенного в земельное право обычая можно считать правило раздела земельного участка между собственниками расположенного на нем строения не только пропорционально долям права собственности на строение, но и согласно сложившемуся порядку пользования участком, оправдавшему себя обычаю.

Нередко включаются сформировавшиеся и устоявшиеся правила пользования землей в договоры сервитутов, в распределении конкретных земельных долей при акционировании крестьянских коллективных хозяйств, при выделении из них отдельных членов. Наиболее характерным для России способом правового регулирования всегда являлся нормативный акт, что обуславливалось масштабами, централизацией и многонациональностью государства, желанием обеспечить единообразие правоприменения. Нормативные акты имеют определенные преимущества перед остальными источниками права и составляют иерархическую систему, или пирамиду соподчиненных звеньев, где их юридическая сила зависит от места и компетенции органа, принимающего акт. Среди нормативных актов различают законы и подчиняющиеся им подзаконные акты.

¹ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

§ 2. Закон как источник земельного права

Закон — это нормативный акт, принимаемый в особом порядке и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений. Конституция РФ занимает центральное место среди источников права и обладает высшей юридической силой. Ее нормы составляют основу источников земельного права и являются отправной юридической базой для определения основных направлений развития всего отраслевого законодательства.

В Конституции РФ провозглашены использование и охрана земли и других природных ресурсов как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, закреплена частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности на землю и другие природные ресурсы (ст. 9). В ст. 36 предусмотрены право граждан и их объединений иметь землю в частной собственности, свободно осуществлять владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами при условии, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Кроме того, в этой же статье закреплено положение об определении условий и порядка использования земли на основе федерального закона. В ст. 72 Конституции РФ отнесено к совместному ведению РФ владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей природной среды. В ст. 42 провозглашено право каждого на благоприятную окружающую среду, а в ст. 58 — обязанность каждого сохранять природу, бережно относиться к ее богатствам. Положения Конституции РФ разворачиваются и конкретизируются в законах и иных нормативно-правовых актах.

Отраслевые законодательные источники земельного права подразделяются на кодифицированные законодательные акты и иные законы РФ и субъектов РФ.

Земельный кодекс представляют собой систематизированный законодательный акт, регулирующие земельные отношения, правовые нормы которого располагаются в порядке, отражающем систему земельного права. К кодифицированным источникам земельного права следует также отнести ГК РФ¹, Градостроительный кодекс РФ (ГрК РФ) от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ², Лесной кодекс РФ (ЛК РФ) от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ³, Водный кодекс РФ (ВК РФ) от 3 июля 2006 г. № 74-ФЗ⁴.

Значительное место среди законодательных актов, регулирующих земельные отношения, приобрели отдельные некодифицированные законы. Их можно разделить на специальные законы, регулирующие только земельные отношения и законы других отраслей права, которые содержат нормы по поводу земли или так или иначе связаны с ней. К ним относятся: Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»⁵; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации»⁶; Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»⁷ и другие.

§ 3. Подзаконные акты как источники земельного права

На высшей иерархической ступени подзаконных актов находятся указы Президента РФ. Являясь главой государства, Президент РФ издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на территории РФ. Указы не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам, они вступают в силу

¹ *СЗ РФ*. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

² *Там же*. — 2005. — № 1 (ч. 1). — Ст. 16.

³ *Там же*. — 2006. — № 50. — Ст. 5278.

⁴ *Там же*. — № 23. — Ст. 2381.

⁵ *СЗ РФ*. — 1995. — № 12. — Ст. 1024.

⁶ *Там же*. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

⁷ *Там же*. — 1997. — № 30. — Ст. 3594.

с момента их опубликования. По юридическому содержанию указы Президента РФ могут быть индивидуальными, применяющими норму права к конкретному случаю, и нормативными, устанавливающие новые правовые нормы и являющиеся источниками права. Указы Президента РФ предназначаются для оперативного регулирования, например, акты быстрого реагирования на ситуацию. Хотя указы Президента РФ имеют подзаконный характер, но в определенных случаях они могут принимать силу закона (при чрезвычайных ситуациях).

Значительное влияние на развитие земельных отношений оказали указы, принятые в период 2001–2003 гг. (до принятия нового ЗК РФ). Однако на сегодняшний день большинство из них утратили юридическую силу, так как по данным вопросам были приняты законы, которые в полной мере регулируют соответствующие отношения. Из действующих ныне указов можно назвать следующие: от 24 декабря 1993 г. № 2284 (ред. 7 октября 2013 г., с изм. от 04 июня 2014 г.) «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»¹; от 16 мая 1997 г. № 485 «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами»²; от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»³.

Следующими в иерархии подзаконных актов следуют постановления Правительства РФ, которые предназначены для осуществления исполнительной власти в Российской Федерации. Постановления Правительства РФ принимаются на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ и являются обязательными к исполнению в Российской Федерации. В ряде случаев в ЗК РФ прямо устанавливается круг отношений, которые должны регулироваться именно нормативными актами

¹ *САПП РФ*. — 1994. — № 1. — Ст. 2.

² *СЗ РФ*. — 1997. — № 20. — Ст. 2240.

³ *Рос. газ.* — 1994. — 9 февр.

Правительства РФ. Так, Правительство РФ обязано определить порядок консервации земель с изъятием их из оборота, порядок использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, вправе установить общие начала определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Таким образом, во исполнение своих полномочий Правительство РФ, осуществляя распорядительные функции, активно участвует в формировании земельного права. Об этом свидетельствует большой объем актов Правительства РФ, принятых на основании и во исполнение законов РФ и указов Президента РФ, например, постановление Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. № 316 «Об утверждении правил проведения государственной кадастровой оценки земель»¹; постановление Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 830 «Об утверждении положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота»²; постановление Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. № 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»³; постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле»⁴ и др.

К числу федеральных подзаконных актов, являющихся источниками земельного права, относятся приказы, инструкции, правила, принимаемые центральными органами исполнительной власти, к которым относятся министерства, федеральные службы и агентства. Их акты регулируют отношения внутри системы своего ведомства, но некоторые из них выходят за ее рамки, т. е. имеют надведомственный характер. С 1992 г. введена государственная регистрация нормативных актов министерств и ведомств, затрагивающих права и законные

¹ *СЗ РФ*. — 2000. — № 16. — Ст. 1709.

² *Там же*. — 2002. — № 47. — Ст. 4676.

³ *Там же*. — № 46. — Ст. 4587.

⁴ *Там же*. — 2006. — № 47. — Ст. 4919.

интересы граждан или носящих межведомственный характер. Государственная регистрация этих актов возложена на Министерство юстиции России. Примером нормативных ведомственных актов, затрагивающих земельные отношения, могут служить: письмо Минэкономразвития РФ от 16.01.2009 № 266-ИМ/Д23 «О многоконтурных земельных участках»¹, письмо ФГБУ «ФКП Росреестра» от 27.06.2014 № 10-2050-КЛ «О проверке формы и содержания заявлений о кадастровом учете, межевых и технических планов с 30 июня 2014 г.»² и т. п.

§ 4. Нормативные правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления как источники земельного права

Вне пределов ведения РФ и совместного ведения субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование. Они могут принимать законы и иные нормативные акты. Многие республики приняли свои земельные кодексы (например, Карелия). Новосибирская область тоже готовила свой кодекс, но он так и остался существовать в проекте. Отсутствие полноценного новосибирского земельного кодекса обусловило принятие Новосибирской областью закона от 12 декабря 1998 г. № 28-03 «О регулировании земельных отношений в Новосибирской области», а затем закона от 14 апреля 2003 г. № 108-ОЗ «Об использовании земель на территории Новосибирской области»³.

По вопросам, относящимся к ведению субъектов и иным, нормативные акты принимает представительный орган государственной власти. Правовые акты, принятые представительным органом, передаются в установленные сроки на подпись главе Правительства НСО. Глава Правительства

¹ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ *Ведомости* Новосибирского областного Совета депутатов. — 1998. — № 46.

НСО подписывает и обнародует акты в сроки, определяемые представительными органами со дня поступления актов. Субъекты Российской Федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, принимают в пределах своей компетенции постановления и распоряжения. В ст. 10 ЗК РФ 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.

Согласно своей компетенции в Новосибирской области принят достаточно большой массив нормативно-правовых актов в отношении земли и других природных ресурсов, например: закон от 12 февраля 1996 г. № 31-ОЗ «О полномочиях органов государственной власти Новосибирской области в сфере недропользования»¹; закон от 14 апреля 2003 г. № 108-ОЗ «Об использовании земель на территории Новосибирской области»²; закон от 30 декабря 2003 г. № 162-ОЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Новосибирской области»³; закон от 17 декабря 2004 г. № 248-ОЗ «О предоставлении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для сенокосения и выпаса скота на территории Новосибирской области»⁴; закон от 06 октября 2010 № 531-ОЗ «Об охоте и сохранении

¹ *Ведомости* Новосибирского областного Совета депутатов. — 1996. — № 8.

² *Там же*. — 2003. — № 16.

³ *Сов. Сибирь*. — 2004. — 13 янв.

⁴ *Ведомости* Новосибирского областного Совета депутатов. — 2004. — № 56.
— С. 7.

охотничьих ресурсов на территории Новосибирской области»¹, и ряд других нормативных актов.

Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления. Представительные органы местного самоуправления принимают решения в пределах своих полномочий. Исполнительно-распорядительные функции осуществляются главой местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т. д.) непосредственно и через образуемые им органы местного самоуправления. К ведению местного самоуправления отнесено:

- 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;
- управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности;
- взимание платы за землю;
- осуществление муниципального контроля за использованием и охраной земель;
- иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Глава местного самоуправления в пределах своей компетенции принимает постановления и распоряжения. На сегодняшний день принят достаточно большой пакет нормативных документов по вопросам регулирования земельных отношений в г. Новосибирске.

¹ *Ведомости* Новосибирского областного Совета депутатов. — 2010. — № 51. — С. 4.

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что процесс формирования земельного законодательства в основном завершен, дальнейшее его развитие будет осуществляться в направлении совершенствования рыночных отношений, возрастания роли земельно-правового регулирования договоров, устранения пробелов.

Земельное право, как комплексная отрасль права, характеризуется особым многообразием ее источников. К числу основных законодательных источников относятся такие кодифицированные акты как Земельный кодекс, Гражданский кодекс, Градостроительный кодекс, Лесной кодекс, Водный кодекс. Ответственность за совершение земельных правонарушений регламентируется Уголовным кодексом, Кодексом об Административных правонарушениях и Гражданским кодексом.

Вне пределов ведения РФ и совместного ведения субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование земельных правоотношений. Законодательство Новосибирской области характеризуется отсутствием единого кодифицированного акта по данному вопросу.

Контрольные вопросы и задания

1. В какой форме закрепляется источник права?
2. Какие нормативные акты составляют систему источников земельного права?
3. Назовите действующие федеральные законы, регулирующие земельные отношения.
4. Какова компетенция органов местного самоуправления в сфере правового регулирования земельных отношений?
5. Проанализируйте содержание основных законов Новосибирской области, регулирующих земельные правоотношения, и оцените необходимость систематизации нормативно-правового материала. Считаете ли Вы целесообразным принятие единого кодифицированного акта (Земельного кодекса Новосибирской области)?

Библиографический список

Основная литература

1. *Земельное право* : учебник для бакалавров / С. А. Боголюбов. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2013. — С. 44–58.

2. *Земельное право* : учеб. / под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева, А. В. Бабанова [и др.]. — М. : ТК Велби : Проспект, 2008. — С. 25–74.

Дополнительная литература

1. *Жариков, Ю.Г.* Нормы гражданского права в сфере земельных отношений / Ю. Г. Жариков // Журн. рос. права. — 2011. — № 11. — С. 33–39.

2. *Кичигин, Н. В.* Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды / Н. В. Кичигин // Журн. рос. права. — 2008. — № 10. — С. 45–51.

3. *Минина, Е. Л.* Проблемы законодательства о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд / Е. Л. Минина // Там же. — 2008. — № 8. — С. 78–83.

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Российская газета. — 2009. — № 7.

2. Гражданский Кодекс РФ: часть 1 от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ // СЗ РФ. — 1994. — №32. — Ст.3301.

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ // СЗ РФ. — 2005. — Ст.16.

4. Лесной кодекс от 4 декабря 2006 г. №200-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — №50. — Ст. 5278.

5. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — №23. — Ст.2381.

6. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. — 1995. — №12. — Ст.1024.

7. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

8. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество

и сделок с ним» // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3594.

9. Закон НСО от 14 апреля 2003 г. № 108-ОЗ «Об использовании земель на территории Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. – 2003. – № 16.

Глава 3. Право собственности на землю

План

1. Понятие и особенности права собственности на землю.
2. Формы земельной собственности.
3. Содержание права собственности на землю.
4. Основание возникновения и прекращения права собственности на землю.

§ 1. Понятие и особенности права собственности на землю

Право собственности на землю — это урегулированное нормами земельного и иных отраслей права общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками со стороны граждан, организаций, государства.

Отличительной чертой институту права собственности на землю является то, что абсолютной земельной собственности не существует. С одной стороны, государство предоставляет собственникам земли право самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться ею (в пределах предусмотренных законом), а с другой — ограничивает это право в силу специфики земли (природный объект). В теории земельного права ограничения подразделяются на постоянные и временные. К *постоянным ограничениям* относятся предусмотренные в законодательстве обязанности:

— соблюдать требования рационального использования и охраны земель и сохранения экологической обстановки в процессе ее использования;

— не нарушать своими действиями прав и законных интересов других собственников, пользователей, арендаторов земель;

— выполнять особые условия использования особо охраняемых территорий, охраняемых зон, мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп;

— вести строительство в соответствии со строительными нормами и правилами, а на землях населенных пунктов еще и с соблюдением проектов планировки и застройки;

— право государства на принудительный выкуп земельного участка у собственника для государственных и муниципальных нужд;

— на исключение деградированных сельскохозяйственных угодий и загрязненных земель из хозяйственного оборота (с сохранением их за собственником).

К числу **временных ограничений** правомочий собственника относят строгое целевое использование земельного участка и возможность совершения сделки купли-продажи участка, занятого в сельскохозяйственном производстве при условии сохранения его целевого назначения.

Ограничение прав на землю (включая право собственности) вызвано спецификой объекта прав, его ограниченностью и незаменимостью. Ограничения права собственности могут возникать из федеральных законов, договоров или судебных решений. По целям можно выделить ограничения в интересах государства, общества и ограничения в интересах частных лиц. Основания ограничения прав на землю (в том числе права собственности) могут быть предусмотрены исключительно федеральными законами (п. 1 ст. 56 ЗК РФ, п. 2 ст. 1 ГК РФ).

Ограничения права собственности **в интересах государства и общества** регламентируются ст. 56 ЗК РФ. Согласно данной статье могут быть установлены следующие ограничения:

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

— 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;

— 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

Ограничение прав может быть обжаловано заинтересованным лицом в судебном порядке. Ограничения прав подлежат регистрации в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹. Ограничения прав на землю могут носить бессрочный характер или устанавливаться на определенный срок. Установленные ограничения обременяют непосредственно земельный участок, а поэтому при переходе права на соответствующий участок к другому лицу они сохраняются.

Ограничения права собственности **в интересах частных лиц** может возникнуть на основании договора. Например, заключая договор аренды, собственник ограничивает собственные правомочия владения и (или) пользования. Гражданским законодательством предусмотрен также договор сервитута, который предоставляет лицу, в пользу которого устанавливается сервитут, право ограниченного пользования чужим недвижимым имуществом. Договор сервитута может ограничить правомочия собственника по владению и пользованию земельным участком для обеспечения прохода и проезда через его участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд собственника соседнего земельного участка.

¹ *СЗ РФ*. — 1997. — № 30. — Ст. 3594.

Кроме того, в соответствии с современным законодательством можно выделить, в частности, ограничения, связанные с выбором контрагента по сделке (так, не все земельные участки могут приобретаться в собственность иностранными гражданами, лицами без гражданства и иностранными юридическими лицами); необходимостью сохранять целевое назначение земельного участка при совершении сделки.

Существенным образом ограничивается право собственности на земельный участок, когда на нем располагаются объекты недвижимости. Согласно ст. 35 ЗК РФ отчуждение земельного участка, на котором находятся здания, строения, сооружения, принадлежащие (на праве собственности) собственнику земельного участка, допускается только с одновременным отчуждением этих объектов недвижимости.

§ 2. Формы земельной собственности

До начала 1990 г. в Советском Союзе существовала исключительная государственная собственность на землю. В настоящее время Конституция РФ закрепляет многообразие форм собственности, в том числе и на землю.

Государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц, муниципальных образований (п. 2 ст. 214 ГК РФ, п. 1 ст. 16 ЗК РФ). Таким образом, установлена своего рода презумпция принадлежности земельных участков государству, если они не закреплены за указанными субъектами.

Государственная собственность на землю делится на два вида: федеральную собственность (Российская Федерация в целом) и собственность субъектов РФ (республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономий).

Муниципальная собственность на землю — это собственность муниципальных образований в пределах их черты (административно-территориальных границ), но не

исключается и нахождение земельных участков за их чертой. Например, в собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности. В состав муниципальных образований могут входить земли жилой, производственной, общественной застройки, земли общего пользования и др. Это новая самостоятельная форма собственности. Она не рассматривается в качестве разновидности государственной, но в то же время согласно закону она не относится к видам частной собственности.

Частная собственность на землю может принадлежать гражданам и юридическим лицам.

Право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю закреплено в ч. 1 ст. 36 Конституции РФ. Таким образом, установлена дополнительная гарантия обеспечения стабильности права частной собственности на землю.

Существует два вида частной собственности на земельные участки:

- индивидуальная (собственность граждан и собственность юридических лиц);
- общая (общая совместная и общая долевая).

Субъектами права частной собственности на земельные участки являются граждане и юридические лица. Право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю закреплено в ч. 1 ст. 36 Конституции РФ в гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина». Как известно, положения этой главы Конституции РФ не могут быть пересмотрены Федеральным собранием; для их пересмотра необходим созыв Конституционного собрания. Таким образом, установлена дополнительная гарантия обеспечения стабильности права частной собственности.

Объектом права частной собственности является индивидуально определенный земельный участок как часть земной поверхности, имеющая характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально-определенной вещи.

Путем межевания земель определяются границы земельного участка в натуре (на местности) и составляется кадастровый план (чертеж границ) земельного участка. Если земельный участок не был огорожен либо его собственник ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику.

Объектом частной собственности может быть только оборотоспособный земельный участок. Участки, которые отнесены к землям, изъятым из оборота, вообще не могут предоставляться в частную собственность и быть предметом сделок, а участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, предоставляются в частную собственность только в случаях, установленных федеральными законами.

Перечень изъятых из оборота и ограниченных в обороте земельных участков содержится в ст. 27 ЗК РФ. Оборот земель сельскохозяйственного назначения регулируется специальным федеральным законом. Из-под его действия выведены земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного строительства, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями.

Если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка замкнутые водоемы (пруды и обводненные карьеры), а также на произрастающие на нем лес и растения.

Собственник вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого земельного участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства, иными законами и не нарушает прав других лиц (ст. 261 ГК РФ).

Как объект права земельный участок имеет целевое назначение и разрешенное использование, которые устанавливаются при предоставлении земельного участка и не подлежат самовольному изменению. *Целевое назначение* — это установленные законодательством порядок и условия использования земель для конкретных целей в соответствии с категорией земель¹. *Разрешенное использование* — это условия и порядок эксплуатации земельного участка с учетом целевого назначения и установленных ограничений и обременений².

Таким образом, земельное законодательство основывается на многообразии форм собственности на землю, каждая из которых закрепляется и гарантируется Конституцией РФ.

§ 3. Содержание права собственности на землю

Право собственности в субъективном смысле представляет собой право конкретного собственника земли на владение, пользование и распоряжение ею. Эти три правомочия составляют содержание права собственности на землю (субъективное право). Оно осуществляется собственником по своему усмотрению, но в пределах, установленных законом.

Правомочие владения — обеспеченная законом возможность фактического обладания земельным участком. Правомочие владения представляет собой право фактического обладания землей. Оно создает необходимые предпосылки для осуществления двух других правомочий: пользования и распоряжения. Осуществляя правомочие владения землей, собственник вправе ограничить или запретить доступ граждан на принадлежащий ему земельный участок или определенный вид деятельности физических и юридических лиц на его участке. Реализация правомочия владения выражается также в обозначении границ земельного участка на местности (например, возведение забора).

¹ См.: Болтанова Е. С. Указ. соч. — С. 43.

² Там же.

Владеть землей — это значит просто иметь его в наличии, числить его на балансе, определять земельный участок как часть своего хозяйства. Владение осуществляется на основании закона. Собственник на основании этого права может требовать возврата земли из любого незаконного владения.

Правомочия владения и пользования неразрывно связаны между собой. Для граждан и юридических лиц правомочие владения неразрывно связано с обязанностью использовать земельный участок по целевому назначению. Поэтому физическое или юридическое лицо, владея земельным участком, обязано и пользоваться им. Неиспользование земельного участка в течение определенного в законе срока является основанием для привлечения лица к ответственности за нарушение земельного законодательства и может служить основанием изъятия такого участка. Для субъектов государственной собственности правомочие владения не обуславливается требованием использования земли. Данное правомочие распространяется на все земли, находящиеся в их собственности, независимо от того, используются они или нет. Владение землей на титуле права собственности сохраняется за собственниками и при передаче земли землепользователям, арендаторам в пользование.

Правомочие пользования — обеспеченная законом возможность хозяйственной эксплуатации земельного участка путем извлечения его полезных свойств для удовлетворения потребностей собственника. Правомочие пользования означает закрепленную законом возможность хозяйственной эксплуатации земли путем извлечения полезных свойств или получения дохода от земли. Согласно Конституции РФ условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Для граждан и юридических лиц правомочие пользования одновременно является и обязанностью использовать землю. Неиспользование земли в течение установленного законом срока (три года) или нецелевое использование запрещены законом и являются основанием для прекращения права на земельный участок. Собственник может использовать землю так, как считает нужным, но в рамках

целевого назначения. В процессе использования земли собственник земельного участка имеет право:

- хозяйствовать самостоятельно на земле;
- использовать имеющиеся на участке общераспространенные полезные ископаемые, торф, пресные подземные воды, водные объекты;
- возводить жилье, производственные или иные строения и сооружения с соблюдением требований законодательства;
- осуществлять мелиоративные работы в соответствии с природоохранными требованиями;
- производить посевы и посадки сельскохозяйственных культур и насаждений;
- получать арендную плату при сдаче земельного участка в аренду в размере, предусмотренном договором.

Субъекты права государственной и муниципальной собственности сами не осуществляют хозяйственной эксплуатации земли. Правомочие пользования реализуется ими путем присвоения части земельной ренты через систему платежей при передаче земли гражданам и юридическим лицам.

Правомочие распоряжения — обеспеченная законом возможность собственника определять юридическую судьбу земельного участка.

Собственники земельных участков имеют право продавать, передавать по наследству, дарить, сдавать в залог, аренду, обменивать, передавать земельный участок или его часть в качестве взноса в уставные фонды акционерных обществ, товариществ, кооперативов, образовывать общую собственность путем добровольного объединения принадлежащих им земельных участков, земельных паев (долей).

Собственник земельной доли (пая), так же как и собственник земельного участка, осуществляет распоряжение этой долей или паем. Он имеет право без согласия других собственников на выдел земельного участка в натуре для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, сдачу в залог и аренду, обмен земельной доли (пая) на имущественный пай, передачу ее по наследству, продажу земельной доли (пая) без согласия других собственников другим членам коллектива, а

также иным гражданам и юридическим лицам для производства сельскохозяйственной продукции.

Правомочие распоряжения землей, принадлежащее субъектам права государственной и муниципальной собственности, осуществляется от их имени уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции путем издания правовых актов на предоставление земельных участков, изъятие ранее предоставленных участков для государственных и муниципальных нужд.

§ 4. Основания возникновения и прекращения права собственности на землю

Субъективное право собственности на землю возникает в порядке, установленном в законе, и зависит от формы земельной собственности.

Согласно п. 2 ст. 15 ЗК РФ граждане и юридические лица имеют равный доступ к приобретению земельных участков в собственность.

Основанием возникновения права собственности на землю граждан и их объединений могут быть административно-правовые акты и сделки по поводу земли. **К административно-правовым актам** индивидуального значения относятся решения:

— о предоставлении земли в общую совместную или общую долевую собственность сельскохозяйственных предприятий при их реорганизации и приватизации;

— передаче бесплатно земельных участков в индивидуальную собственность граждан для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства, индивидуального жилищного строительства и других целей, указанных в законе;

— перерегистрации земельных участков, ранее предоставленных в пользование граждан и их собственность.

Сделками по поводу земли являются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение

и прекращение прав и обязанностей. В отношении земельных участков действуют общие гражданско-правовые положения о порядке заключения сделок, об условиях действительности сделок и последствиях их недействительности и др.

Основания прекращения права частной собственности на земельные участки могут носить как добровольный, так и принудительный характер. В любом случае такие основания должны быть предусмотрены законом. Причем новый ЗК РФ не устанавливает основания для принудительного прекращения права собственности в силу земельных правонарушений, а ограничивается ссылкой на гражданское законодательство.

Право собственности на земельные участки прекращается **добровольно**:

— при отчуждении земельного участка в порядке, установленном гражданским законодательством (например, при продаже, дарении земельного участка);

— прекращении деятельности юридического лица (его ликвидации), использующего земельный участок на праве собственности;

— смерти гражданина и переходе права собственности на земельный участок по наследству к государству (например, при отсутствии у гражданина наследников);

— добровольном отказе собственника от своих прав на земельный участок, который производится по его заявлению (ст. 53 ЗК РФ). При этом подача заявления не влечет прекращения права собственности.

Если земельный участок не обращен по решению суда в муниципальную собственность, то он может быть вновь принят во владение, пользование, распоряжение оставившим его собственником либо получен в собственность в силу приобретательной давности.

Основаниями **принудительного** прекращения права частной собственности на земельные участки являются:

а) обращение взыскания на земельный участок по обязательствам должника — собственника этого участка, что допускается только на основании решения суда (ст. 278 ГК РФ);

б) неиспользование земельного участка в соответствии с его назначением. Согласно ст. 284 ГК РФ земельный участок может быть изъят в случаях, когда он предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения земельного участка, а также период, в течение которого участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование;

в) использование земельного участка с нарушением законодательства. В соответствии со ст. 285 ГК РФ земельный участок может быть изъят, если он эксплуатируется с грубым нарушением правил рационального использования, установленных земельным законодательством, в частности, не в соответствии с назначением, или его эксплуатация приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки;

г) конфискация земельного участка — это безвозмездное его изъятие у собственника по решению суда в виде санкции за совершенное преступление;

д) реквизиция земельного участка применяется в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемии, эпизоотии и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства от угроз, возникающих в связи с этими чрезвычайными обстоятельствами;

е) изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных со следующими мероприятиями:

— выполнением международных обязательств Российской Федерации;

— размещением объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов;

— 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 собственности, в случаях, установленных законами субъектов Федерации;

ж) отчуждение земельного участка, который согласно закону не может принадлежать данному лицу. Такое прекращение права собственности применяется, когда имущество оказалось в собственности лица по основаниям, допускаемым законом (например, при наследовании участка), но не может ему принадлежать.

Как представляется, если лицо на законных основаниях приобретает земельный участок, который не может ему принадлежать на праве собственности, но законом не исключается его использование на иных правах, то это лицо может переоформить принадлежащее ему право в соответствии с требованиями законодательства;

з) заключение международного (двустороннего) договора, предусматривающего передачу земельного участка соседнему государству (демаркация границ).

Таким образом, право собственности имеет многозначное толкование и может пониматься как институт земельного права, как правоотношение, как правомочие собственника и как юридический факт, имеющий правообразующее, правоизменяющее и правопрекращающее значение.

На объем правомочий собственника влияют особенности земельных участков, находящихся в собственности, а также особенности правового статуса земельных собственников и иные обстоятельства.

Земельные участки могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иной собственности, определенной в законе. Каждая из форм и видов права собственности на землю обладает специфическим режимом

в рамках общего правового режима. Наличие специфики позволяет классифицировать земельную собственность по формам и видам.

Вместе с тем, абсолютной земельной собственности в Российской Федерации нет; право собственности ограничивается в интересах государства и общества.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение понятия «собственность на землю» в экономическом и юридическом смыслах.

2. Назовите правомочия собственников земли и содержание этих правомочий.

3. Какие виды земельной собственности предусмотрены законодательством России?

4. Каким образом могут ограничиваться права собственников на землю?

5. Предполагает ли реализация правомочия владения земельным участком обязанность собственника огораживать его, устанавливать заборы и запирающие конструкции для предотвращения свободного доступа посторонних лиц?

Библиографический список

Основная литература

1. *Земельное право* : учебник для бакалавров / С. А. Боголюбов. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2013. — С. 107–113.

2. *Земельное право* : учеб. / под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева, А. В. Бабанова [и др.]. — М. : ТК Велби : Проспект, 2008. — С. 91–166.

Дополнительная литература

1. *Анисимов, А.П.* Системно-структурный анализ категорий "целевое назначение" и "разрешенное использование" в природоресурсных отраслях права / А. П. Анисимов, Н. Н. Мельников // Журн. рос. права. — 2013. — № 11. — С. 27–35.

2. *Бродовская, В.Ю.* Проблемы судебной защиты права собственности на земельную долю / В. Ю. Бродовская // Государство и право. - 2011. — № 12. — С. 88–94.

3. *Сабирзянова, Н.Н.* Основания возникновения права общей долевой собственности на земельный участок / Н.Н. Сабирзянова // Журн. рос. права. — 2008. — № 4. — С. 89–94.

4. *Саурин, А.А.* Конституционные основы права собственности на землю / А. А. Саурин // Конституц. и муницип. право. — 2013. — № 2. — С. 42–45.

5. *Слепынин, А.* Земельный участок и приобретательная давность / А. Слепынин // Хоз-во и право. — 2008. — № 11. — С. 31–34.

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Российская газета. – 2009. – № 7.

2. Гражданский Кодекс РФ: часть 1 от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – №32. – Ст.3301.

3. Земельный кодекс РФ от 20 сентября 2001 г. №136-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – №44. – Ст.4147.

4. Федеральный закон от 25 октября 2001 №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – №44. – Ст.4148.

5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

6. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3594.

Глава 4. Правовые формы использования земель (виды прав на землю)

План

1. Право постоянного (бессрочного) пользования.
2. Право пожизненного наследуемого владения.
3. Сервитут.
4. Аренда земельных участков.
5. Безвозмездное срочное пользование земельными участками.

§ 1. Право постоянного (бессрочного) пользования

Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком означает право осуществлять без указания сроков владение и пользование этим участком в пределах, установленных законодательством. Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в ГК РФ относится к вещным правам лиц, не являющихся его собственниками (ст. 216 ГК РФ). Земельные участки в нашей стране пока в значительной мере находятся в государственной и муниципальной собственности.

Участки земли в постоянное (бессрочное) пользование предоставляются из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности (ст. 268 ГК РФ).

В ЗК РФ не дается определение понятия «бессрочное пользование», является ли оно безвозмездным или платным. На этот вопрос дается ответ в Законе РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю»¹. Под постоянным (бессрочным) пользованием понимается бесплатное предоставление земельных участков.

В отличие от ЗК РСФСР в ЗК РФ значительно сужен субъектный состав пользователей, обладающих правом на постоянное бессрочное пользование. В ст. 39.9 ЗК РФ дан исчерпывающий перечень юридических лиц, которым земельные участки могут предоставляться на праве постоянного бессрочного пользования, а именно:

- органам государственной власти и органам местного самоуправления;
- государственные и муниципальные учреждения (бюджетным, казенным, автономным);
- казенным предприятиям;
- центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий;

¹ ВСНД и ВС РФ. — 1991. — № 44. — Ст. 1424.

Таким образом, в составе субъектов постоянного пользования земельными участками остаются лишь государственные и муниципальные предприятия, которые будут либо выражать специфические государственные или муниципальные интересы, либо будут в дальнейшем приватизированы. Остальные юридические лица могут по своему выбору арендовать земельные участки либо выкупить их.

Гражданам земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование не предоставляются. При этом данное право, возникшее у граждан или юридических лиц до введения в действие ЗК РФ, сохраняется. Данные граждане имеют право однократно бесплатно приобрести в собственность находящийся в его постоянном пользовании земельный участок, при этом взимание дополнительных денежных сумм помимо сборов, установленных федеральными законами, не допускается.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»¹ юридические лица (за исключением государственных и муниципальных учреждений, федеральных казенных предприятий) обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды или приобрести эти участки в собственность (по своему желанию) до 1 июля 2012 г. Для граждан такие сроки не устанавливаются.

Лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, вправе, если иное не предусмотрено законом, самостоятельно использовать участок в целях, для которых он предоставлен, включая возведения для этих целей на участке здания, сооружения и другого недвижимого имущества. Недвижимое имущество, возведенное этим лицом, является его собственностью. В ЗК РФ определено, что граждане и юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не могут распоряжаться ими (ст. 20 ЗК РФ).

¹ *СЗ РФ*. — 2001. — № 44. — Ст. 4148.

§ 2. Право пожизненного наследуемого владения

Действующее федеральное законодательство не раскрывает содержание права пожизненного наследуемого владения. В определенной мере оно детализировано лишь в гл. 17 ГК РФ. На основании ст. 266, 267 ГК РФ гражданин, обладающий правом пожизненного наследуемого владения земельным участком, имеет права владения и пользования земельным участком, передаваемые по наследству. Владелец земельного участка вправе возводить на нем здания и сооружения и создавать другое недвижимое имущество, приобретая на него право собственности.

Распоряжение земельным участком, принадлежащим гражданину на праве пожизненного наследуемого владения, было существенно ограничено. Он мог передавать земельный участок только в аренду и безвозмездное срочное пользование, а сейчас — только по наследству. Продажа, залог земельного участка и совершение других сделок его владельцем, которые влекут или могут повлечь отчуждение земельного участка, не допускается. Так же как и собственники земельного участка, владельцы участка обязаны платить земельный налог.

Если из условий пользования земельным участком, установленных законом, не вытекает иное, владелец земельного участка вправе возводить на нем здания и сооружения и создавать другое недвижимое имущество, приобретая на него право собственности (п. 2 ст. 266 ГК РФ). Помимо правомочий владения и пользования землевладельцу принадлежит и право распоряжения в пределах, установленных законом.

Безусловно, землевладелец вправе передать принадлежащий ему земельный участок по наследству, а также отказаться от принадлежащего ему права. Однако совершать сделки, которые влекут или могут повлечь отчуждение земельного участка (например, продажу, залог), землевладелец не вправе.

Граждане, имеющие земельные участки в пожизненном наследуемом владении, имеют право приобрести их в собственность. Каждый гражданин может однократно бесплатно

приобрести в собственность находящийся в пожизненном наследуемом владении земельный участок, причем взимание дополнительных денежных сумм, помимо сборов, установленных федеральным законом, не допускается.

§ 3. Сервитут

Сервитут — право ограниченного пользования земельным участком. Данное право представляет своего рода «право безысходности», невозможности не затрагивать интересы соседних землепользователей. В любом случае осуществление сервитута должно быть наименее обременительным для земельного участка, в отношении которого он установлен. В зависимости от оснований возникновения и целей установления сервитута делятся на публичные и частные.

Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, ее субъектов, нормативным правовым актом органа местного самоуправления без изъятия земельных участков.

Например, согласно ГрК РФ публичные сервитуты могут устанавливаться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с градостроительной документацией и правилами застройки в случаях, если это определяется государственными или общественными интересами (ст. 64).

Публичный сервитут вводится с учетом результатов общественных слушаний. Публичные сервитуты могут устанавливаться :

- для прохода или проезда через земельный участок;
- использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей; а также объектов транспортной инфраструктуры;
- размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;
- проведения дренажных работ на земельном участке;
- забора воды и водопооя;
- прогона скота через земельный участок;

— других целей.

Отличие публичного сервитута от частного заключается:

а) в основаниях возникновения;

б) интересах не отдельного лица, а государства, муниципального образования или местного населения, т. е. пользу от него получает неопределенное число лиц.

В тех случаях, когда установление публичного сервитута приводит к невозможности использования земельного участка, собственник земельного участка, землепользователь и землевладелец вправе требовать изъятия у него, в том числе путем выкупа, данного земельного участка с возмещением органом государственной власти или органом местного самоуправления, установившим публичный сервитут, убытков или предоставления равноценного участка с возмещением убытков.

По общему правилу публичный сервитут имеет безвозмездный характер. Собственник вправе требовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установившего сервитут, соразмерную плату, если установление публичного сервитута существенно затрудняет использование земельного участка. Лица, права и законные интересы которых затрагиваются публичным сервитутом, могут осуществлять защиту своих прав в судебном порядке (п. 8 ст. 23 ЗК РФ).

Частный сервитут устанавливается соглашением сторон или по судебному решению. Частный сервитут распространяется на соседний земельный участок (имеющий общую границу), а в отдельных случаях — и на другой участок (например, чтобы пройти к колодцу, требуется пересечь несколько земельных участков). Он может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопровода, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также для нужд собственника недвижимости (земельного участка или другой недвижимости), которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

Соглашение о сервитуте заключается между собственником земельного участка и лицом, требующим его установления. По общему правилу частный сервитут имеет возмездный характер; установление бесплатного частного сервитута может быть предусмотрено только федеральным законом, поэтому собственник участка, обремененного частным сервитутом, вправе требовать соразмерную плату от лиц, в интересах которых он установлен.

Поскольку сервитут неотделим от недвижимости, он сохраняется в случае перехода прав на земельный участок, который обременен этим сервитутом, к другому лицу и не может быть самостоятельным предметом купли-продажи, залога и передаваться каким-либо способом лицам, не являющимся собственниками недвижимого имущества, для обеспечения использования которого сервитут установлен. Владелец права ограниченного пользования чужим земельным участком вправе совершать собственные активные действия (проход, проезд и др.) и требовать от собственника, землевладельца, землепользователя чужого (соседнего) земельного участка воздержания от определенных действий (например, от создания препятствий к реализации сервитута). Как частный, так и публичный сервитут может быть срочным (на определенный срок) и бессрочным. Как правило, сервитуты устанавливаются на неопределенный срок.

Основаниями прекращения сервитута являются:

- истечение срока, на который был установлен сервитут;
- соглашение сторон;
- отказ владельца сервитута от ограниченного пользования чужим участком;
- основания, предусмотренные в договоре об установлении сервитута (например, в течение установленного срока не внесена плата за ограниченное пользование участком);
- совпадение права собственности на земельные участки, в отношении которого и в интересах которого был установлен сервитут;
- отпадение надобности, т. е. оснований, по которым был предоставлен сервитут (либо проявляются иные, помимо

сервитута, возможности удовлетворять потребности, интересы обладателя сервитута либо интерес вообще отпал);

— невозможность использования земельного участка по назначению в результате обременения сервитутом.

В двух последних случаях нормы ГК РФ прямо закрепляют право собственника земельного участка требовать (при наличии указанных оснований) прекращения сервитута в судебном порядке. Одно из оснований прекращения публичного сервитута предусмотрено в п. 2 ст. 48 ЗК РФ: он может быть прекращен в случае отсутствия общественных нужд, для которых был установлен путем принятия акта об отмене сервитута. Сервитут вступает в силу и прекращается с момента его регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

§ 4. Аренда земельных участков

По договору аренды земельного участка арендодатель обязуется предоставить арендатору земельный участок за плату во временное владение и пользование или во временное пользование (ст. 606 ГК РФ).

Согласно ст. 22 ЗК РФ в качестве арендодателей могут выступать собственники земельных участков, а также законные представители лиц, не достигших совершеннолетия, при получении последними земельных участков в порядке наследования (в аренду такой земельный участок может быть сдан на срок до достижения наследником совершеннолетия).

К существенным условиям договора аренды земельных участков, необходимых и достаточных для его заключения, в соответствии с законом относится, во-первых, предмет договора. В договоре должны быть указаны данные, позволяющие определенно установить передаваемое (подлежащее передаче) имущество, т. е. должны быть указаны местоположение, площадь, целевое назначение, категория участка, кадастровый номер (до его присвоения может быть условный номер) земельного участка. По договору аренды

может быть передан земельный участок, если он не изъят из оборота. Договор подлежит государственной регистрации.

Во-вторых, в ЗК РФ в качестве существенного условия называется размер арендной платы (ст. 65 ЗК РФ).

Если договором аренды земельного участка, находящегося в частной собственности, не определены порядок, условия и сроки внесения арендной платы, считается, что установлены порядок, условия и сроки, обычно применяемые при аренде земельного участка, аналогичного по качеству, назначению, местоположению и другим характеристикам.

Порядок определения размера арендной платы, а также порядок, условия и сроки ее внесения за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, ее субъектов или муниципальной собственности, устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Размер арендной платы за частные земли определяется соглашением сторон. При определении размера арендной платы за государственные и муниципальные земли применяются ставки, устанавливаемые компетентными органами (базовые размеры арендной платы). Традиционно эти ставки устанавливаются за единицу площади арендованного земельного участка с учетом зоны градостроительной ценности (в поселениях), категории землепользователя, вида использования земли. Арендная плата выражается в денежной, натуральной или комбинированной форме. Она может взиматься отдельно за арендуемый земельный участок или в составе общей арендной платы за все арендуемое имущество (например, земельный участок и здание).

Что касается такого условия договора аренды, как срок, то действующее федеральное законодательство отдало этот вопрос на усмотрение сторон договора. Единственное ограничение предусмотрено в отношении земельных участков, передаваемых в аренду для государственных или муниципальных нужд либо для проведения изыскательских работ. Срок в этих случаях — не более одного года. Поскольку срок не является существенным условием договора аренды земельных

участков, то он может быть заключен как с указанием срока, так и без него. В последнем случае имеет место бессрочный договор или, точнее, договор, заключенный на неопределенный срок. Отличие между этими видами договоров проявляется прежде всего в порядке их расторжения. Договоры аренды, субаренды земельного участка, заключенные на срок менее одного года, не подлежат государственной регистрации, кроме случаев, установленных федеральным законом.

Арендатор вправе без согласия собственника земельного участка, но при условии его уведомления, если иное не предусмотрено договором, передать свои права и обязанности по договору аренды третьему лицу, в том числе отдать арендные права в залог, внести их в качестве вклада в уставной капитал хозяйственного товарищества или общества или паевого взноса в производственный кооператив, а также передать арендованный земельный участок в субаренду в пределах срока договора аренды.

Основаниями прекращения договора аренды земельного участка являются:

- соглашение сторон;
- истечение срока договора аренды (если договор аренды не считается возобновленным) (п. 2 ст. 621 ГК РФ);
- судебное решение о расторжении договора;
- требование одной из сторон расторгнуть договор аренды, заключенный на неопределенный срок.

Досрочное расторжение договора по инициативе одной из сторон допустимо только в судебном порядке. Основания досрочного расторжения установлены в ст. 619, 620 ГК РФ, ст. 46 ЗК РФ, а также могут быть предусмотрены в договоре.

Так, согласно нормам ГК РФ арендатор может требовать расторжения договора, если арендодатель не предоставляет ему имущество либо препятствует его использованию, если земельный участок в силу обстоятельств, за которые арендатор не отвечает, окажется в состоянии, не пригодном для использования. Арендодатель вправе требовать расторжения, если, например, арендатор существенно ухудшает качество земельного участка, более двух раз подряд по истечении

установленного договором срока платежа не вносит арендную плату.

Согласно нормам ЗК РФ предусматриваются дополнительные основания прекращения аренды земельного участка по инициативе арендодателя, а именно:

— использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и категорией;

— использование земельного участка, которое приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки;

— неустранение последствий умышленно совершенного земельного правонарушения (в виде отравления, загрязнения, порчи земель или уничтожения плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими и биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекших причинение вреда здоровью человека или окружающей среде);

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

— изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд.

Данные основания прекращения права аренды, как можно заметить, носят характер санкции за совершенное земельное правонарушение.

§ 5. Безвозмездное пользование земельными участками

Данный вид прав на землю отличается от аренды земельных участков тем, что осуществляется всегда бесплатно. В безвозмездное пользование могут предоставляться участки:

а) из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления на основании акта исполнительной власти или органа местного самоуправления;

б) в виде служебного надела гражданам ;

в) из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, иным гражданам или юридическим лицам на основании договора.

Предельный срок временного землепользования устанавливается законом. При производственной необходимости и взаимной заинтересованности этот срок может быть продлен. Специальным видом временного землепользования является занятие земельного участка для изыскательских работ (землеустроительных, геологосъемочных, геодезических, поисковых). В этом случае срок землепользования не превышает одного года без изъятия земель у собственника и землепользователя.

По договору безвозмездного пользования земельным участком одна сторона обязуется передать или передает его в безвозмездное временное пользование другой стороне, а последняя обязуется вернуть этот участок в том состоянии, в котором получила, или в состоянии, обусловленном договором (ст. 689 ГК РФ). Основное отличие этого договора от аренды заключается в его безвозмездном характере.

Отношения, возникающие из договора безвозмездного пользования, регулируются в гл. 36 ГК РФ («Безвозмездное пользование»), а также отдельными нормами гл. 35 («Аренда»).

Право безвозмездного пользования земельным участком согласно п. 1 ст. 47 ЗК РФ прекращается по решению лица, предоставившего земельный участок, или по соглашению сторон. Право безвозмездного срочного пользования прекращается:

— при истечении срока, на который земельный участок был предоставлен;

— добровольном отказе обладателя права от принадлежащего ему права;

— смерти гражданина землепользователя;

— ликвидации юридического лица-землепользователя.

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что вещные права на землю выражаются в праве пожизненного наследуемого владения земельным участком, в праве постоянного (бессрочного) пользования участком и в праве сервитута (ограниченного пользования соседним земельным участком).

Вещные права являются производными от права собственности на земельный участок, обладая при этом определенной самостоятельностью и независимостью от права собственности. Наряду с вещными правами на земельные участки существуют и обязательственные правоотношения, порождающие права на эти участки, что имеет определенную правовую специфику.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем выражаются различия между постоянным (бессрочным) и безвозмездным срочным использованием земельным участком?

2. Каково соотношение в регулировании аренды земли между земельным и гражданским законодательствами?

3. Назовите основные пункты договора аренды земельного участка.

4. Какие виды прав можно отнести к «умирающим»?

5. Как Вы считаете, почему действующий Земельный кодекс налагает запрет на предоставление гражданам земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения?

Библиографический список

Основная литература

1. *Земельное право* : учебник для бакалавров / С. А. Боголюбов. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2013. — С. 113–137.

2. *Земельное право* : учеб. / под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева, А. В. Бабанова [и др.]. — М. : ТК Велби : Проспект, 2008. — С. 167–205.

Дополнительная литература

1. *Бабенко, Р.В.* Оценка долей из земель сельскохозяйственного назначения: выдел доли / Р. В. Бабенко // *Имуществ. отношения в РФ.* — 2012. — № 12. — С. 77–94.

2. *Завьялов, А.А.* Права на земельные участки и регулирование "земельных" отношений местным самоуправлением / А. А. Завьялов // *Имуществ. отношения в РФ.* — 2011. — № 8. — С. 68–73.

3. *Волков, Г.* Правовые проблемы предоставления земельных участков для развития застроенных территорий / Г. Волков // *Там же.* — 2008. — № 8. — С. 14–22.

4. *Умеренко, Ю.А.* Фактический землепользователь как нелегальный участник земельных отношений / Ю. А. Умеренко // *Соврем. право.* — 2013. — № 4. — С. 72–78.

Нормативно-правовые акты

1. Гражданский Кодекс РФ: часть 1 от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ // *СЗ РФ.* — 1994. — №32. — Ст.3301.

2. Земельный кодекс РФ от 20 сентября 2001 г. №136-ФЗ // *СЗ РФ.* — 2001. — №44. — Ст.4147.

3. Закон РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю» // *ВСНД и ВС РФ.* — 1991. — № 44. — Ст. 1424.

4. Указ Президента РФ от 7 марта 1996 г. № 357 «О реализации конституционных прав граждан на землю» // *СЗ РФ.* — 1996. — № 11. — Ст. 1026.

5. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // *СЗ РФ.* — 1997. — № 30. — Ст. 3594.

Глава 5. Управление в области использования и охраны земель

План

1. Понятие и общая характеристика управления земельным фондом.
2. Система и полномочия органов управления.
3. Информационная функция управления.
4. Земельный контроль.

§ 1. Понятие и общая характеристика управления земельным фондом

Управление в области использования и охраны земель представляет собой деятельность, направленную на организацию рационального использования и охрану земли как компонента окружающей среды, средства производства, пространственно-операционного базиса, объекта имущественных отношений.

В зависимости от классификационных признаков различают несколько видов управления.

По направлениям деятельности оно включает социально-экономическое, политическое, экологическое управление. Последнее, в свою очередь, включает управление в области охраны и использования окружающей среды и отдельных ее компонентов, основным из которых является земля.

Оно также выступает в виде государственного, муниципального, общественного управления, управления в хозяйствующих субъектах (производственное управление). Государственное и муниципальное управление достаточно близки по своей природе, поскольку, во-первых, и то, и другое по праву можно объединить понятием публичного управления (властного, действующего в интересах большинства населения, проживающего на определенной территории) и, во-вторых, органам местного самоуправления передан ряд функций государственного управления, что само по себе не позволяет противопоставлять эти два вида управления. Непосредственно

текущую управленческую деятельность реализуют органы исполнительной власти и местного самоуправления.

Таким образом, объектом управления в данном случае выступают земельные общественные отношения. Субъектами управления в зависимости от вида управления выступают соответствующие государственные и муниципальные органы, общественные организации или иные ассоциации граждан, субъекты предпринимательской деятельности или их структурные подразделения. Управление в области охраны и использования земель, как и иные виды социального управления, характеризуются регламентированными направлениями деятельности, именуемыми функциями управления, формами и методами¹.

Под формами управления принято понимать внешнее выражение деятельности субъектов управления. Они подразделяются по различным классификационным признакам:

- на правовые и неправовые (организационные);
- нормативные акты и акты индивидуального характера;
- коллегиальные и индивидуальные;
- регулятивные и правоохранительные;
- императивные и диспозитивные;
- материальные и процессуальные.

Правовой формой управления является правовой документ, принимаемый (составляемый, заключаемый, ведущийся и т. д.) органом исполнительной власти (местного самоуправления). Формы правовых актов управления являются результатом нормотворчества либо правоприменения.

Под методами управления понимаются способы управленческого воздействия или средства практической реализации стоящих перед соответствующими органами задач, функций исполнительной и распорядительной деятельности для достижения управленческого результата. Их обычно подразделяют на метод убеждения и принуждения либо на следующие методы:

¹ См.: *Земельное право* / под ред. Н. Д. Казанцева. — М., 1958. — С. 365.

— *экономические* (оценка земли, которая в ближайшее время должна трансформироваться в оценку объекта недвижимости как имущественного комплекса);

— *внеэкономические* (к ним можно отнести *метод контроля и надзора*).

В основе управления охраной и использованием земель лежат следующие принципы:

— *общеправовые* — присущи системе государственного управления социально-экономическим развитием;

— *специфические* — вытекают из объективных законов развития общества и природы и учитываются при организации процесса управления (общезологические принципы);

— *отраслевые* земельно-правовые.

К общеправовым принципам управления относятся следующие принципы: федерализма, местного самоуправления, вертикальной соподчиненности (он характерен для системы федеральных органов исполнительной власти), ответственности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. К принципам экологического управления относятся принципы, предусмотренные в ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹.

Отраслевые земельно-правовые принципы закреплены в ст. 1 ЗК РФ.

§ 2. Система и полномочия органов управления

Органы управления в области охраны и использования земель подразделяются на органы общей и специальной компетенции. По уровням осуществления управление в указанной области общественных отношений делится на федеральное, региональное (на уровне субъекта РФ) и муниципальное.

¹СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

Высшим органом управления *общей компетенции* выступает **Правительство РФ**, компетенция которого, наряду с Конституцией РФ, установлена в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹, законодательных актов, регулирующих земельные отношения.

Компетенция *высшего органа исполнительной власти субъекта РФ* и его высшего должностного лица определяется рядом нормативно-правовых актов и в первую очередь ст. 21 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»², законодательными актами субъектов РФ, определяющими правовой статус и полномочия указанных органов, а также актами, составляющими земельное законодательство, включая законодательство субъектов РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 10 ЗК РФ субъекты РФ осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в их собственности.

Значительный объем компетенции возложен и на *органы местного самоуправления*, которые в соответствии с ч. 2 ст. 11 ЗК РФ осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в их собственности. Земельная управленческая компетенция этих органов закреплена также в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. Наряду с органами общей компетенции управление в области охраны и использования земель осуществляется уполномоченными на то органами исполнительной власти и местного самоуправления.

В настоящее время создана трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти, структура и правовая регламентация которой содержится в указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре

¹ *СЗ РФ*. — 1997. — № 51. — Ст. 5712.

² *Там же*. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

³ *СЗ РФ*. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

федеральных органов исполнительной власти»¹ и в последующих его редакциях. Новая система федеральных органов исполнительной власти включает:

- министерства;
- федеральные службы;
- федеральные агентства, а также их территориальные подразделения.

Наибольшим объемом полномочий в области управления охраной и использованием земель наделено **Министерство экономического развития**, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии. В его ведении находится **Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии** на основании постановления Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастре и картографии»², а также Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, действующее на основании постановления Правительства от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»³.

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

¹ Там же. — 2004. — № 11. — Ст. 945.

² СЗ РФ. — 2009. — № 25. — Ст. 3052.

³ Там же. — 2008. — № 23. — Ст. 2721.

инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

В полномочия Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии входят:

- государственная регистрация и ведение Единого государственного реестра прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним;

- государственный кадастровый учет недвижимого имущества;

- ведение государственного кадастра недвижимости;

- ведение государственного реестра кадастровых инженеров, единого государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков, сводного государственного реестра арбитражных управляющих и единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих;

- ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;

- государственный метрологический и геодезический надзор в области геодезической и картографической деятельности за передачей геодезических и картографических материалов и данных в картографо-геодезические фонды, а также за хранением и использованием этих материалов и данных;

- контроль (надзор) за соблюдением саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность саморегулируемых организаций;

- контроль за проведением землеустройства;

- государственный земельный контроль;

- государственный мониторинг земель в Российской Федерации (за исключением земель сельскохозяйственного назначения);

- предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним, сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости;

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, действующее на основании Положения «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом», утвержденном постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432¹, является уполномоченным органом исполнительной власти в области приватизации и наделено полномочиями собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти.

Министерство сельского хозяйства осуществляет реализацию федеральных целевых, ведомственных и иных программ в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий, а также выполняет ряд других функций в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору»² осуществляет функцию экологической экспертизы.

Федеральная служба надзора в сфере природопользования согласно постановлению Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370»³ уполномочена осуществлять государственный земельный контроль в пределах своей компетенции в отношении земель водного фонда, лесного фонда на землях особо охраняемых природных территорий.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), действующая на основании положения, утвержденного

¹ *СЗ РФ*. — 2008. — № 23. — Ст. 2721.

² *СЗ РФ*. — 2004. — № 32. — Ст. 3348.

³ *Там же*. — Ст. 3347.

постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека»¹, осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) согласно положению, утвержденному постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору»¹, находится в ведении Министерства сельского хозяйства и осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы. Она осуществляет функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, использования пестицидов и агрохимикатов, обеспечения плодородия почв, селекционных достижений, обеспечения биологической и химической безопасности и др.

Исходя из полномочий органов государственной власти можно выделить функции управления в области охраны и использования земель. Под функциями государственного управления традиционно понимаются *направления деятельности органов, осуществляющих управление*. Конкретные виды и содержание функций в первую очередь зависят от цели управления. Цель управления совпадает с целью всего организационно-правового механизма охраны и использования земель, а именно:

- обеспечением охраны земли как важнейшей составной части природы;
- организацией рационального и целевого использования земельных ресурсов;
- защитой законных интересов субъектов земельных отношений.

К основным функциям управления в области охраны и рационального использования земли относятся:

¹ СЗ РФ. — 2004. — № 28. — Ст. 2899.

— *информационная функция*, включающая ведение государственного кадастра недвижимости, иной документации, содержащей сведения о землях и земельных участках; мониторинг земель, сбор и обобщение иной информации, прямо или косвенно связанной с состоянием земель;

— *планирование и прогнозирование* мероприятий в области использования и охраны земель;

— *землеустройство*;

— *нормирование* воздействий на окружающую среду, в том числе почву;

— *экологическая экспертиза*;

— *государственная регистрация прав* на земельные участки;

— *земельный контроль*;

— *распоряжение земельными участками*;

— *сбор земельного налога*.

Наряду с функциями как видами регулярно осуществляемой деятельности органы управления выполняют иные отдельные юридически значимые действия. В области регулирования земельных отношений это может быть перевод земель из одной категории в другую.

§ 3. Охрана земель

Общественные отношения, складывающиеся в области охраны земель, регулируются нормами многих отраслей права, и в первую очередь земельного и экологического. Поэтому охрана земель — это один из центральных комплексных, межотраслевых институтов земельного и экологического права. Исходя из этого и определение понятия «охрана земель» также носит комплексный межотраслевой характер.

Действующее земельное законодательство не содержит правового определения охраны земель, однако, учитывая то, что земля как объект охраны рассматривается с точки зрения не только экосистемного подхода — как компонент природной среды, но и экономической категории и операционно-пространственного базиса — природного ресурса, в юридической литературе дается следующее определение

понятия «охрана земель». *Охрана земель* — это деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленная на рациональное использование, воспроизводство земли как компонента природной среды и природного ресурса, на предотвращение ухудшения качественного состояния земель в результате негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и на ликвидацию ее последствий¹. При этом под рациональным использованием земель понимается обеспечение всеми землепользователями в процессе производства максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами (ГОСТ 26640-85)².

Основными видами негативного воздействия на землю являются водная и ветровая эрозия; опустынивание; переувлажнение и заболачивание; загрязнение земель в результате воздействия промышленных выбросов вредных веществ; захламление земель промышленными и бытовыми отходами. Так, более чем в 75 городах содержание тяжелых металлов в почвах значительно превышает допустимый уровень ПДК или фоновый уровень. К опасной или умеренно опасной категории загрязнения почв такими тяжелыми металлами, как цинк, свинец, кадмий и другие, относятся более 25 городов Российской Федерации, в том числе Москва, Нижний Тагил, Череповец.

Хозяйственная и иная деятельность всех субъектов земельных отношений, оказывающая негативное воздействие на землю и окружающую среду в целом, должна осуществляться на основе определенных принципов, которые можно разделить на специальные (земельные) и общеэкологические. Только их комплексный учет может обеспечить эффективную охрану и рациональное использование земель. К *специальным* относятся принципы, закрепленные в ст. 1 ЗК РФ. *Общеэкологические*

¹ См.: *Земельное право* / под ред. Н. Д. Казанцева. — М., 1958. — С. 472.

² См.: *Ерофеев Б. Ф.* Указ. соч. — С. 24.

принципы содержатся в ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ и носят экосистемный характер.

На основе указанных принципов формируются основные цели охраны земли и меры, направленные на их реализацию. Поэтому земли должны использоваться способами, обеспечивающими сохранение, улучшение и восстановление благоприятных качественных свойств земли.

В п. 2 ст. 12 ЗК РФ определены две основные цели охраны земель. Первая цель — профилактическая, направленная на сохранение земли в процессе ее хозяйственного использования способами и приемами, предотвращающими негативные воздействия. Вторая цель — обеспечение восстановления и улучшения земель, уже подвергшихся негативным (вредным) воздействиям в процессе хозяйственной деятельности. Под восстановлением понимаются главным образом меры по рекультивации земель. Улучшение состава земель означает меры мелиоративного характера, в результате которых повышается плодородие земель².

Контрольные вопросы и задания

1. В чем состоят задачи управления в области использования и охраны земель?
2. Каковы система и компетенция органов управления?
3. В чем заключается назначение государственного кадастра недвижимости и каково его содержание?
4. Назовите задачи мониторинга земель.
5. Какие тенденции в развитии методов и способов управления земельным фондом можно проследить в настоящее время?

¹ *СЗ РФ*. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

² См.: *Постатейные комментарии к Земельному кодексу Российской Федерации и федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»* / отв. ред. Г. Е. Быстров, Б. Д. Клюкин. — М., 2002. — С. 88.

Библиографический список

Основная литература

1. *Земельное право* : учебник для бакалавров / С. А. Боголюбов. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2013. — С. 58–93.

2. *Земельное право* : учеб. / под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева, А. В. Бабанова [и др.]. — М. : ТК Велби : Проспект, 2008. — С. 365–401.

Дополнительная литература

1. *Анисимов, А.П.* Формы реализации земельной функции современного Российского государства: вопросы теории / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков // Актуальные проблемы частного и публичного права в свете теории конвергенции: сб. науч. ст. — М., 2012. — С. 28–40.

2. *Волков, С.Н.* О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц (землеустроительная оценка итогов президиума Государственного совета) / С. Н. Волков // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2013. — № 1. — С. 22–28.

3. *Спиренков, В.А.* Земельный надзор - эффективность в современных условиях / В. А. Спиренков // Вестн. Росреестра. — 2013. — № 4. — С. 42–46.

4. *Умеренко, Ю.А.* Правовое содержание категории "управление" в сфере земельных отношений / Ю. А. Умеренко // Соврем. право. — 2013. — № 1. — С. 2834.

Нормативно-правовые акты

1. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1997. — № 51. — Ст. 5712.

3. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

5. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастре и картографии» // СЗ РФ. – 2009. – № 25. – Ст. 3052.

6. Постановление Правительства от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СЗ РФ. – 2008. – № 23. – Ст. 2721.

7. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2003 г. № 177 «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)» // СЗ РФ. – 2003. – № 14. – Ст. 1278.

8. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 846 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель» // СЗ РФ. – 2002. – № 49. – Ст. 4882.

9. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4017.

Глава 6. Юридическая ответственность за земельные правонарушения

План

1. Понятие и особенности юридической ответственности за земельные правонарушения.

2. Формы и виды юридической ответственности за земельные правонарушения.

§ 1. Понятие и особенности юридической ответственности за земельные правонарушения

Наряду с регулятивной функцией права другим важнейшим направлением правового воздействия на общественные земельные отношения выступает охранительная функция. Вместе с тем охранительная функция как способ воздействия на земельные общественные отношения не сводится только к применению тех или иных санкций за совершенные земельные правонарушения. Правоохранительная функция оказывает

целевое направленное профилактическое (предупредительное) воздействие на предотвращение земельных правонарушений.

Реализация охранительной функции земельного права как самостоятельной отрасли осуществляется также посредством деятельности по проведению землеустройства, ведению земельного кадастра, мониторинга, государственного и иных видов контроля за использованием и охраной земель. Перечисленные виды деятельности нацелены на пресечение, выявление и предупреждение наиболее распространенных видов земельных правонарушений.

Исходя из общепризнанных в теории государства и права положений, юридическая ответственность как вид социальной ответственности наступает за совершенное правонарушение и выражается в виде применения государственного принуждения, принудительных мер (санкций). Основанием для применения этих санкций является совершение противоправных деяний, которые могут проявляться в виде действия или бездействия. На земельные отношения распространяется принцип противоправности вреда, не санкционированного законом (ст. 1064 ГК РФ).

Юридическая ответственность как самостоятельный институт земельного права является комплексным правовым институтом, поскольку совершенное правонарушение затрагивает урегулированные законодательством земельные общественные отношения, а меры государственного принуждения (санкции) содержатся в уголовном, административном, трудовом, гражданском и земельном законодательстве. Независимо от форм юридической ответственности решающим обстоятельством их применения выступает совершение земельного правонарушения.

Под *земельным правонарушением* понимается виновное противоправное деяние (действие или бездействие), направленное против установленного Конституцией РФ, иными федеральными законами и законами субъектов РФ земельного строя, порядка управления и правил пользования землей, порядка охраны земель как природного объекта и

природного ресурса, а также против земельных прав и интересов граждан и юридических лиц.

Формы юридической ответственности определяются характером, степенью общественной опасности и содержанием земельного нарушения, наличием или отсутствием вредных последствий, объемами и размерами причиненного ущерба, потерь, убытков, упущенной выгоды, а также правосубъектностью виновного лица, совершившего правонарушение.

§ 2. Формы и виды юридической ответственности за земельные правонарушения

Если расположить все формы и виды юридической ответственности за земельные правонарушения по возрастающей степени социально-общественной опасности, целей применения ответственности, сложности правового механизма применения той или иной формы ответственности, общую и содержательную характеристику форм и видов юридической ответственности, можно начать с дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения

Дисциплинарная ответственность наступает по нормам трудового законодательства либо в соответствии со специальными уставами, положениями, правилами внутреннего трудового распорядка, регулирующими дисциплину труда и порядок применения дисциплинарных взысканий.

Объектом такого охранительного отношения и правонарушения выступает совокупность трудовых и земельных отношений. Следовательно, субъектом земельного правонарушения может быть лицо, в трудовые обязанности которого входит выполнение функций по организации использования и охраны земельных ресурсов (проведение мероприятий по мелиорации и рекультивации земель).

В качестве примера можно привести деятельность агронома, санитарного или ветеринарного врача, кладовщика или заведующего складом пестицидов и агрохимикатов, направленную, в конечном счете, на повышение культуры земледелия, уменьшение содержания паразитарных, карантинно-вредных организмов в почве, улучшение состояния окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности населения при организации использования и охраны земель. Другим примером может служить деятельность инспектора государственной земельной инспекции, который призван в силу своих служебных обязанностей осуществлять охрану земель, контролировать исполнение всеми землепользователями предписаний земельного законодательства. Неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным инспектором служебных обязанностей может повлечь за собой те или иные виды дисциплинарной ответственности. За совершение дисциплинарного проступка работодатель в соответствии с Трудовым кодексом имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- увольнение по соответствующим основаниям.

В ст. 75 ЗК РФ устанавливаются дополнительные основания для применения мер дисциплинарной ответственности в случаях, если в результате ненадлежащего исполнения должностными лицами и работниками 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, сточными водами.

Как вытекает из перечня противоправных деяний, они предполагают наличие специального субъекта правонарушения, должностного лица, наделенного полномочиями по проектированию, либо правом по размещению того или иного

объекта, либо правомочиями по вводу в эксплуатацию объектов строительства, проведению землеустройства и т. п.

Материальная ответственность за земельные правонарушения

Объектом земельных правонарушений, влекущих материальную ответственность, также выступает совокупность земельных и трудовых общественных отношений, повлекших причинение вреда. Общие основания возмещения вреда предусмотрены в ТК РФ. Согласно ст. 232 ТК РФ сторона трудового договора (работодатель или работник), причинившая ущерб другой стороне, обязана его возместить.

В трудовом договоре (или договоре о материальной ответственности) материальная ответственность может быть конкретизирована, в частности, за какие виды противоправных деяний наступает материальная ответственность в полном и ограниченном размерах. При этом договорная ответственность работодателя перед работником не может быть ниже, а работника перед работодателем — выше, чем предусмотрено в ТК РФ или иных федеральных законах.

Общие представления о материальной ответственности, ее особенностях и видах сформулированы в ст. 238–244 ТК РФ. В основе его лежит обязанность работника возместить причиненный работодателю неправомерным поведением вред, связанный одновременно и с нанесением ущерба земельным ресурсам.

Особенность материальной ответственности по трудовому законодательству выражается прежде всего в том, что взысканию при этом подлежит только прямой действительный ущерб. Неполученные доходы (упущенная выгода) с работника не взыскиваются. Под прямым действительным ущербом понимается реальное уменьшение наличного имущества работодателя или ухудшение его состояния, а также имущества третьих лиц, например, арендатора земельного участка, если работодатель по условиям договора аренды несет ответственность за сохранность данного земельного участка, а также обязан произвести затраты, связанные с загрязнением, засорением земельного участка, либо выплаты на приобретение

нового земельного участка или на проведение его рекультивации или мелиорации.

Размер ущерба, причиненного работодателю порчей земельного участка и другими противоправными действиями или бездействиями, определяется по фактическим потерям, исчисляемым из рыночных цен на землю, действующих в данной местности на день причинения ущерба.

***Гражданско-правовая (имущественная)
ответственность за ущерб, причиненный
земельными правонарушениями***

Общие принципы и основания возмещения вреда, причиненного земельным правонарушением, закреплены в ст. 1064 ГК РФ. Наиважнейшим при этом признается принцип полного возмещения вреда, причиненного личности или имуществу граждан, а также вреда, причиненного имуществу юридических лиц.

В гражданском праве общим основанием возникновения ответственности за ущерб являются наличие:

- противоправного деяния (действия и бездействия);
- вины;
- вредных последствий (вреда в виде убытков, потерь, упущенной выгоды);
- причинной связи между противоправным деянием и наступившими вредными последствиями.

Размер ущерба, причиненного земельному участку, исчисляется в каждом случае исходя из стоимости затрат на ликвидацию ущерба, а также потерь сельскохозяйственного производства и упущенной выгоды.

Наряду с деликтной (внедоговорной) гражданско-правовой ответственностью все более широкое распространение приобретает договорная ответственность за ущерб, причиненный неисполнением или ненадлежащим исполнением договорных обязательств в сфере использования и охраны земельных участков, вытекающих из договоров аренды (субаренды), договора о пожизненном содержании, договора земельной ренты и других договоров, предметом которых выступает земельный участок. Договорная ответственность в

равной степени основывается на общих положениях и принципах возмещения вреда, причиненного земельным правонарушением.

Вместе с тем в содержании и способах применения этого вида ответственности имеются некоторые особенности, выражающиеся:

— во-первых, в том, что основанием ее применения являются неисполнение или ненадлежащее исполнение предусмотренных договором обязательств одной из сторон договора;

— во-вторых, если вытекающая из деликта и общих положений гражданского права внедоговорная ответственность позволяет, например, снижать размер взыскиваемого ущерба в зависимости от имущественного положения причинителя вреда, то договор как акцессорное обязательство направлен прежде всего на создание дополнительных правовых гарантий наиболее полного обеспечения и исполнения условий договора участниками.

Поэтому договором аренды земельного участка в разделе «Ответственность сторон за неисполнение условий договора» нередко предусматривается, что за систематическое неисполнение обязанностей по охране и защите земель (почв), несвоевременное внесение арендных платежей договор может быть расторгнут досрочно.

К числу дополнительных и специфических способов защиты прав граждан (права собственности, права землепользования, права пожизненного наследуемого владения и иных вещных прав граждан) относятся: *виндикационный иск*, направленный на истребование имущества из чужого незаконного владения (самовольно захваченного земельного участка у собственника или владельца), а также *негаторный иск*, направленный на устранение препятствий в использовании земельного участка.

Административная ответственность за нарушение земельного законодательства

Основанием возникновения административной ответственности выступает правонарушение,

характеризующееся виновностью и противоправностью. В отличие от преступления оно не представляет собой значительную общественную опасность.

Особенности применения мер административной ответственности сводятся к следующему:

во-первых, проявляется в форме более активного (оперативного) реагирования на совершенное земельное правонарушение. Для ее применения не требуется проведения дознания, предварительного следствия. Административная ответственность должна применяться в течение двухмесячного срока со дня совершения правонарушения;

во-вторых, применяется независимо от наступления вредных последствий, причинения или не причинения вреда, поскольку она преследует цель дальнейшего предупреждения и воспитания правонарушителей, пресечения нарушений установленного правопорядка, недопущения превращения их в общественно опасные противоправные деяния;

в-третьих, накладывается на юридические и должностные лица, наделенные властными либо организационно-распорядительными полномочиями по распределению и перераспределению (изъятию и выкупу земли), а также на граждан, достигших 16-летнего возраста.

За совершение административных проступков в соответствии со ст. 3.2 КоАП могут применяться следующие виды административных наказаний:

- предупреждение;
- административный штраф;
- возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставляемого физическому лицу;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификация;

— административное приостановление деятельности¹.

Самым распространенным видом административного наказания за земельные правонарушения является административный штраф. Административные санкции в виде штрафа установлены за самовольное занятие земельного участка или использование его без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю и уничтожение специальных (межевых) знаков границ земельных участков (ст. 7.2 КоАП). Административная ответственность предусмотрена за самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта (ст. 7.8 КоАП), а также незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения.

Объектами многих административных правонарушений выступает совокупность земельных и экологических общественных отношений, перечень которых содержится в гл. 8 КоАП. К числу таких комплексных правонарушений относятся, в частности:

— несоблюдение экологических требований при планировании и технико-экономическом обосновании проектов, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации предприятий или иных объектов (ст. 8.1);

— нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3);

— порча земли, в том числе и путем снятия плодородного слоя почвы или ее перемещения или нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.6);

— использование земли не по целевому назначению, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.8);

— нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов (ст. 8.12).

¹ Кодекс об административных правонарушениях РФ : федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

Уголовная ответственность за земельные правонарушения

Составы уголовно-наказуемых деяний, представляющих общественную опасность, причиняющих вред установленному земельному правопорядку, закреплены в Уголовном кодексе РФ (УК РФ)¹. В соответствии со ст. 170 УК РФ преступлением, направленным против установленного земельного правопорядка, признается регистрация заведомо незаконных сделок с землей, искажение сведений государственного кадастра недвижимости, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения.

Совершение этих уголовно-наказуемых деяний влечет за собой наказание штрафом в размере до 80 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов.

Следует отметить, что жесткость и размеры уголовных санкций далеко не соответствуют уровню общественно опасных последствий преступлений и тяжести причинения вреда. Выявление таких уголовно наказуемых деяний представляется трудно доказуемым. Этим обстоятельством, по всей вероятности, объясняется фактическое отсутствие уголовных дел данной категории в судах общей юрисдикции.

Более строгие меры уголовного наказания предусматриваются за порчу земли (ст. 254 УК РФ).

Состав правонарушения под общим обозначением «порча земли» излагается следующим образом: отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами

¹ Уголовный кодекс РФ : федер. закон Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.

и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, — наказываются штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Те же деяния, совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказываются ограничением свободы на срок до двух лет, или принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок (ч. 2 ст. 254 УК РФ). Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть человека, наказываются принудительными работами на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок (ч. 3 ст. 254).

Должностные лица (постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителей власти, административно-хозяйственные функции в государственных органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях) могут быть привлечены к уголовной ответственности за использование своих полномочий из корыстной и иной личной заинтересованности, если они повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций. Примерами таких злоупотреблений являются:

— незаконное прекращение права собственности на земельный участок, отводимый для индивидуального жилищного строительства;

— незаконное предоставление земельного участка для строительства коттеджей и приватизация этого земельного участка в пределах особо охраняемых территорий и объектов, либо водоохраных зон и прибрежных защитных полос, либо в

пределах залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли или создают угрозу причинения ущерба.

Уголовная ответственность за перечисленные общественно опасные деяния может наступить по ст. 285 УК РФ.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем проявляется специфика юридической ответственности за нарушения земельного законодательства?

2. В каких случаях наступает административная ответственность за земельные правонарушения?

3. Перечислите виды гражданско-правовой ответственности за нарушения земельного законодательства.

4. Назовите уголовную ответственность за земельные правонарушения.

5. Проанализируйте состав ст. 170 УК РФ и назовите объективную и субъективную стороны преступления.

Библиографический список

Основная литература

1. *Земельное право* : учебник для бакалавров / С. А. Боголюбов. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2013. — С. 200–223.

2. *Земельное право* : учеб. / под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева, А. В. Бабанова [и др.]. — М. : ТК Велби : Проспект, 2008. — С. 435–454.

Дополнительная литература

1. *Васильева, М.И.* Право граждан на доступ к природным ресурсам (проблемы реализации) / М. И. Васильева // Журн. рос. права. — 2012. — № 8. — С. 40–49.

2. *Конокотин, Д. Н.* Виды юридической ответственности за нарушение лесного законодательства / Д. Н. Конокотин // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2008. — № 7. — С. 88–90.

3. *Петин, И. А.* Экологические аспекты взаимодействия мира и человека как основание для уголовного наказания / И. А. Петин // История гос-ва и права. — 2008. — № 5. — С. 9–11.

4. Сагитов, С. М. Проблемы исполнения отдельных юридических процедур, опосредующих привлечение к гражданско-правовой ответственности за причинение вреда окружающей среде / С. М. Сагитов // Арбитр. и гражд. процесс. — 2008. — № 3. — С. 28–32.

Нормативно-правовые акты

1. Гражданский Кодекс РФ: часть 1 от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – №32. – Ст.3301.

2. Земельный кодекс РФ от 20 сентября 2001 г. №136-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – №44. – Ст.4147.

3. Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ // СЗ РФ. – 2002 – №1 (ч.1) – Ст.3.

4. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 №195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – №1 (ч.1) – Ст.1

5. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 №63-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – №25. – Ст.2954.

РАЗДЕЛ II. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 7. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения

План

1. Понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения.
2. Правовой режим земель крестьянских (фермерских) хозяйств.
3. Правовой режим земель, используемых для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества.
4. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения.

§ 1. Понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей (ст. 77 ЗК РФ). Они в основном используются сельскохозяйственными предприятиями, организациями и гражданами, занимающимися производством товарной сельскохозяйственной продукции.

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.

Сельскохозяйственные угодья — пашни, сенокосы, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (сады,

виноградники и др.), имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране. В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья. К их числу относятся прежде всего сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний районный уровень.

Для строительства промышленных объектов и иных несельскохозяйственных нужд предоставляются земли, не пригодные для ведения сельскохозяйственного производства, или сельскохозяйственные угодья из земель худшего качества по кадастровой стоимости.

Использование земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель, предоставляемых на период осуществления строительства дорог, линий электропередачи, линий связи, 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.

В целях перераспределения земель для сельскохозяйственного производства, создания и расширения крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, ведения садоводства, животноводства, огородничества, выпаса скота в составе земель сельскохозяйственного назначения создается фонд перераспределения земель. Этот фонд формируется за счет земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, поступающих в этот фонд при добровольном отказе от земельного участка либо при принудительном изъятии земельного участка в случаях, предусмотренных федеральными законами. В него также включаются земельные участки, когда нет наследников ни по закону, ни по завещанию, либо ни один из наследников не принял земельный участок в наследство, либо

наследник отказался от наследства в пользу государства или отказался от наследства без указания, в пользу кого он отказывается от наследства на земельный участок.

В ЗК РФ предусматривается целевое использование земель сельскохозяйственного назначения. Они могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных целей, связанных с сельскохозяйственным производством.

Субъектами использования сельскохозяйственных земель признаются:

— граждане, в том числе ведущие крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество;

— хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные коммерческие организации;

— некоммерческие организации, в том числе потребительские кооперативы, религиозные организации;

— казачьи общества;

— опытно-производственные, учебные, учебно-опытные и учебно-производственные подразделения научно-исследовательских организаций, образовательных учреждений сельскохозяйственного профиля и общеобразовательных учреждений сельскохозяйственного профиля и общеобразовательные учреждения;

— общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для сохранения и развития их традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов.

§ 2. Правовой режим земель крестьянских (фермерских) хозяйств

Крестьянское (фермерское) хозяйство представляет собой 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.

Фермерское хозяйство может быть создано одним гражданином. Право на создание фермерского хозяйства имеют дееспособные граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

Членами фермерского хозяйства могут быть:

а) супруги, их родители, дети, братья, сестры, внуки, а также дедушки и бабушки каждого из супругов, но не более чем из трех семей. Дети, внуки, братья и сестры членов фермерского хозяйства могут быть приняты в члены фермерского хозяйства по достижении ими возраста шестнадцати лет;

б) граждане, не состоящие в родстве с главой фермерского хозяйства. Максимальное количество таких граждан не может превышать пяти человек.

В состав имущества фермерского хозяйства могут входить земельный участок, хозяйственные и иные постройки, мелиоративные и другие сооружения, продуктивный и рабочий скот, птица, сельскохозяйственные и иные техника и оборудование, транспортные средства, инвентарь и иное необходимое для осуществления деятельности фермерского хозяйства имущество. При выходе из фермерского хозяйства одного из его членов земельный участок и средства производства фермерского хозяйства разделу не подлежат.

Земельные права и обязанности граждан, ведущих крестьянское хозяйство, состоят в том, что им предоставлено право:

- самостоятельно хозяйствовать на земле;
- возводить жилые, производственные, бытовые и иные строения и сооружения;
- проводить в установленном порядке оросительные, осушительные, культурно-технические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водоемы в соответствии с природоохранными требованиями;

— совершать разрешенные земельным законодательством сделки по поводу земли (обменивать, сдавать в аренду, передавать по наследству, продавать, сдавать в залог и др.);

— иметь право собственности на произведенные на земельном участке посевы, посадки сельскохозяйственных культур и насаждений, полученную продукцию и доходы от ее реализации;

— иметь право на получение полной стоимости земельного участка, включающей возмещение затрат и убытков, в том числе упущенную выгоду, в случае выкупа для государственных и муниципальных нужд.

Гражданин, имеющий земельный участок для ведения крестьянского хозяйства, обязан:

— использовать эффективно землю в соответствии с целевым назначением, повышать ее плодородие;

— осуществлять комплекс мероприятий по охране земель, не допускать ухудшения экологической обстановки на территории в результате своей хозяйственной деятельности;

— вносить своевременно земельный налог и арендную плату;

— предоставлять своевременно установленные законодательством сведения о состоянии и использовании земель, а также сведения, необходимые для ведения земельного кадастра;

— возмещать в установленном порядке ущерб за снижение плодородия почв, допущенного по его вине.

Крестьянское (фермерское) хозяйство является формой осуществления гражданами предпринимательской деятельности по производству сельскохозяйственной продукции.

§ 3. Правовой режим земель, используемых для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества

Земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства передаются по желанию граждан им в собственность местными органами самоуправления (местными администрациями), в ведении которых находятся

сельскохозяйственные земли. Личное подсобное хозяйство — форма непредпринимательской деятельности по производству сельскохозяйственной продукции. В настоящее время действует Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»¹.

Личное подсобное хозяйство ведется гражданами или гражданином и совместно проживающими с ним и (или) совместно осуществляющими с ним ведение личного подсобного хозяйства членами его семьи в целях удовлетворения личных потребностей на земельном участке, предоставленном и (или) приобретенном для личного подсобного хозяйства.

Право на ведение личного подсобного хозяйства имеют дееспособные граждане, которым земельные участки предоставлены или которыми земельные участки приобретены для ведения личного подсобного хозяйства. Граждане вправе осуществлять ведение личного подсобного хозяйства с момента государственной регистрации прав на земельный участок. Регистрация личного подсобного хозяйства не требуется.

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, для ведения личного подсобного хозяйства предоставляются гражданам, которые зарегистрированы по месту постоянного проживания в сельских поселениях. Гражданам, которые зарегистрированы по месту постоянного проживания в городских поселениях, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, для ведения личного подсобного хозяйства предоставляются при наличии свободных земельных участков.

При включении земель сельских поселений в черту городских поселений граждане, ведущие личное подсобное хозяйство, сохраняют право на ведение личного подсобного хозяйства на земельных участках, которые были им предоставлены и (или) приобретены для этих целей.

Для ведения личного подсобного хозяйства могут использоваться земельные участки в черте поселений (приусадебный земельный участок) и земельный участок за

¹ *СЗ РФ*. — 2003. — № 28. — Ст. 2881.

чертой поселений (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. **Полевой земельный участок** используется исключительно для производства сельскохозяйственной продукции без права возведения на нем зданий и строений.

§ 4. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения

Принцип правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения

В ЗК РФ (п. 6 ст. 27) предусматривается особый порядок регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения, который установлен Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹, принятый Государственной Думой 26 июня 2002 г.

Он регулирует отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, устанавливает правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земли сельскохозяйственного назначения. Определяет условия предоставления земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также изъятие их в государственную или муниципальную собственность.

Действие названного закона не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для

¹ *СЗ РФ*. — 2002. — № 30. — Ст. 3018.

индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями.

В федеральном законе называется пять принципов, на базе которых разрешается оборот земель сельскохозяйственного назначения. По содержанию они созвучны, но не повторяют требований основных принципов земельного законодательства, сформулированных в ЗК РФ, а конкретизируют их применительно к землям сельскохозяйственного назначения. Это такие принципы, как:

- сохранение целевого использования земельных участков;
- установление максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица;

- преимущественное право субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципального образования на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов;

- 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;

- установление особенностей предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения иностранным гражданам, иностранным юридическим лицам, лицам без гражданства, а также юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан,

иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 %.

Правообладатели земельных участков сельскохозяйственного назначения обязаны использовать их в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, способами, которые не должны причинять вред земле как природному объекту, в том числе приводить к деградации, загрязнению, захламлению земель, отравлению, порче, уничтожению плодородного слоя почвы и иным негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности. Ненадлежащее использование правообладателями земельных участков сельскохозяйственного назначения признается достаточным основанием для принудительного изъятия. Случаи ненадлежащего использования определяются в соответствии с ЗК РФ.

При принудительном изъятии у собственника земельного участка сельскохозяйственного назначения в суд обращается орган государственной власти субъекта РФ (орган местного самоуправления), когда его ненадлежащее использование повлекло причинение вреда окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

***Особенности оборота земельных участков и долей в праве
общей собственности на земельные участки
из земель сельскохозяйственного назначения***

При продаже земельного участка сельскохозяйственного назначения субъект Российской Федерации или орган местного самоуправления имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, по которой он продается, за исключением продажи с публичных торгов. Продавец обязан известить в письменной форме высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (орган местного самоуправления) о намерении продать земельный участок с указанием цены и других существенных условий договора.

Извещение вручается под расписку или направляется заказным письмом с уведомлением. Если извещенный государственный орган откажется от покупки либо не уведомит

продавца о намерении приобрести продаваемый земельный участок в течение месяца со дня поступления извещения, продавец вправе в течение года продать земельный участок третьему лицу по цене не ниже указанной в извещении.

При продаже земельного участка ниже ранее заявленной цены или с изменением других существенных условий договора продавец обязан направить новое извещение в названном порядке. Земельные участки сельскохозяйственного назначения, в том числе находящиеся в долевой собственности, прошедшие государственный кадастровый учет, могут быть переданы в аренду.

При передаче в аренду находящегося в долевой собственности земельного участка сельскохозяйственного назначения договор аренды заключается или с участниками долевой собственности, или с одним из них, действующим на основании доверенностей, выданных ему другими участниками долевой собственности. Договор аренды участка сельскохозяйственного назначения может быть заключен на срок, не превышающий 49 лет. Если договор аренды заключен на больший срок, он считается заключенным на срок, равный предельному установленному законом. Если иное не предусмотрено законом или договором аренды, арендатор, надлежащим образом исполнивший свои обязанности, по истечении срока договора аренды имеет при прочих равных условиях преимущественное право на заключение договора аренды на новый срок.

Площадь земельных участков сельскохозяйственного назначения, одновременно находящихся в аренде у одного арендатора, законом не ограничивается. В договоре аренды может быть предусмотрено, что арендуемый участок сельскохозяйственного назначения передается в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены с учетом ограничений, установленных законом.

Земельные участки сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим

лицам в собственность на торгах (конкурсах, аукционах). Организация и проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков сельскохозяйственного назначения осуществляются по правилам в ст. 38 ЗК РФ.

Находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки сельскохозяйственного назначения могут передаваться в аренду по правилам ст. 34 ЗК РФ. Это разрешено, если имеется только одно заявление о передаче земельных участков в аренду при условии предварительного и заблаговременного опубликования сообщения в средствах массовой информации о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков определенных субъектов РФ. Если подано два и более заявлений о передаче земельных участков сельскохозяйственного назначения в аренду, такие участки предоставляются в аренду на торгах (конкурсах, аукционах).

Земельный участок, переданный гражданину или юридическому лицу в аренду, может быть приобретен в собственность арендатором по его рыночной стоимости по истечении трех лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования такого земельного участка.

***Особенности совершения сделок с долями в праве
общей собственности на земельные участки
сельскохозяйственного назначения***

Участник долевой собственности вправе по своему усмотрению продать, подарить, обменять, завещать, отдать в залог, внести в уставный (складочный) капитал юридического лица свою долю, а равно передать земельную долю в доверительное управление или распорядиться ею иным образом с соблюдением при ее возмездном отчуждении правил ст. 250 ГК РФ. Кроме того, он обязан известить в письменной форме остальных участников долевой собственности или опубликовать сообщение в средствах массовой информации определенных субъектов Российской Федерации о намерении продать долю в праве общей собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения третьему лицу.

Если остальные участники долевой собственности в течение месяца с момента извещения в письменной форме или опубликования указанного сообщения откажутся от покупки доли в праве общей собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения или не заявят о намерении приобрести ее, продавец обязан известить в письменной форме высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (орган муниципального самоуправления) о намерении продать долю в праве общей собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения с указанием цены и других существенных условий договора.

Если субъект Российской Федерации (орган местного самоуправления) откажется от покупки доли в праве общей собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения либо не уведомит продавца о намерении приобрести ее в течение месяца с момента получения извещения в письменной форме, продавец вправе в течение года продать долю в праве общей собственности третьему лицу по цене не ниже указанной в извещении. При продаже земельной доли по цене ниже ранее заявленной цены или с изменением других существенных условий договора продавец обязан направить новое извещение в письменной форме по ранее названным правилам.

Сделка по продаже земельного участка, совершенная с нарушением преимущественного права покупки, ничтожна.

***Выдел земельных участков в счет долей
в праве общей собственности из земель
сельскохозяйственного назначения***

В Федеральном законе от 24 июля 2002 г. №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹ предусматривается право участника долевой собственности требовать выдела земельного участка. Установлен порядок такого выдела: участник долевой собственности обязан известить о намерении выделить земельный участок в

¹ СЗ РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3018.

письменной форме остальных участников долевой собственности или опубликовать в средствах массовой информации определенных субъектов Российской Федерации.

В извещении указываются предполагаемое местоположение земельного участка и размер компенсации остальным участникам долевой собственности. Местоположение выделяемого земельного участка должно соответствовать требованиям закона о предельных размерах выделяемого участка. Если в течение месяца со дня надлежащего уведомления участников долевой собственности или опубликования сообщения не поступят возражения от участников долевой собственности, предложения о местоположении земельного участка считаются согласованными.

Споры о местоположении выделяемого земельного участка разрешаются участниками долевой собственности с использованием согласительных процедур. Порядок их проведения устанавливает Правительство РФ. В случаях недостижения согласованного решения споры о местоположении земельного участка рассматриваются в суде. Неиспользуемая в течение трех лет часть находящегося в долевой собственности земельного участка сельскохозяйственного назначения может быть выделена в самостоятельный земельный участок субъектом РФ (органом местного самоуправления).

Субъект РФ вправе направить в суд заявление о признании права собственности субъекта РФ или муниципального образования на неиспользуемый земельный участок. Порядок владения и пользования земельным участком, находящимся в долевой собственности, принимается общим собранием участников долевой собственности.

Уведомление участников долевой собственности о предстоящем собрании проводится не менее чем за месяц до даты его проведения в письменной форме под расписку или путем опубликования сообщения в средствах массовой информации, определенных субъектом РФ.

При условии надлежащего уведомления общее собрание участников долевой собственности считается правомочным,

если на нем присутствуют не менее 20 % участников долевой собственности или владеющие более чем 50 % долей в праве общей собственности на этот земельный участок.

Решение считается принятым, если за него проголосовали присутствующие на собрании участники долевой собственности и владеющие в совокупности более чем 50 % долей в праве общей собственности на этот земельный участок. Принятое решение оформляется протоколом, который подписывается всеми присутствующими участниками долевой собственности.

Закон обязывает участников долевой собственности, получивших при приватизации сельскохозяйственных угодий в собственность земельные доли, обеспечить определение на местности границ находящихся в общей собственности земельных участков сельскохозяйственного назначения в соответствии с требованиями землеустройства. Эти границы должны быть документально оформлены по правилам государственного кадастрового учета и обозначены в государственной кадастровой документации.

Свидетельства о праве на земельные доли, выданные до вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹, а при их отсутствии выписки из принятых до вступления в силу названного федерального закона решений органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий, удостоверяющих права на земельную долю, имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Подводя итог, можно сформулировать ряд обобщающих положений. Обладая плодородием, земли сельскохозяйственного назначения являются средством производства в сельском хозяйстве и имеют очень важное значение для обеспечения продовольственной безопасности страны.

¹ *СЗ РФ*. — 1997. — № 30. — Ст. 3594.

Сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

Особенности земель сельскохозяйственного назначения позволяют построить целостную систему правового режима этих земель.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем состоит основная специфика земель сельскохозяйственного назначения? Какие особенности их правового режима вытекают из этой специфики?

2. Изъятие каких земель не допускается законодательством?

3. Любое ли юридическое лицо может получить землю сельскохозяйственного назначения? В каких случаях данные земли предоставляются гражданам?

4. Каков правовой режим земель крестьянских хозяйств?

5. Считаете ли Вы целесообразным упрощение процедуры перевода земель сельскохозяйственного назначения в другие категории?

Библиографический список

Основная литература

1. *Земельное право* : учебник для бакалавров / С. А. Боголюбов. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2013. — С. 226–242.

2. *Земельное право* : учеб. / под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева, А. В. Бабанова [и др.]. — М. : ТК Велби : Проспект, 2008. — С. 492–579.

Дополнительная литература

1. *Ибрагимов, К.Х.* Некоторые аспекты охраны и использования особо ценных земель сельскохозяйственного назначения / К. Х. Ибрагимов // Рос. юстиция. — 2012. — № 12. — С. 12–13.

2. *Корнеева, (Селифонова) С.* Баланс интересов иностранного собственника и государства при отчуждении земельного участка

сельскохозяйственного назначения / Корнеева (Селифонова) С. // Хозво и право. — 2013. — № 9. — С. 101–106.

3. *Калинин, Н.И.* Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения / Н. И. Калинин // Имуществ. отношения в РФ. — 2013. — № 12. — С. 32–48

4. *Мун, О.* Проблемы приватизации земельных участков из состава категории земель сельскохозяйственного назначения / О. Мун // Жилищ. право. — 2013. — № 2. — С. 19–43.

Нормативно-правовые акты

1. Земельный кодекс РФ от 20 сентября 2001 г. №136-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — №44. — Ст.4147.

2. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3018.

3. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. №112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» // СЗ РФ. — 2003. — № 28. — Ст. 2881.

Глава 8. Правовой режим земель населенных пунктов

План

1. Понятие и состав земель населенных пунктов.
2. Специфика управления землями населенных пунктов.
3. Ограничение деятельности землепользователей в городах.

§ 1. Понятие и состав земель населенных пунктов

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ в зависимости от численности, расположения, структуры и целей выделяются следующие типы муниципальных образований:

- сельские поселения;
- городские поселения;
- поселения;
- муниципальный район;

¹ СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

- городской округ;
- внутригородская территория города федерального значения;
- муниципальное образование;
- межселенная территория.

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 или через выборные и иные органы МС.

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

В соответствии со ст. 83 ЗК РФ землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. Границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Границы городских, сельских населенных пунктов не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы, а также пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам. Установление или изменение границы поселений влечет за собой перевод земель поселений или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо перевод земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов.

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).

Орган государственной власти, утвердивший проект границы поселения, направляет в орган, осуществляющий деятельность по ведению кадастрового учета, копию акта об установлении или изменении границы поселения для внесения соответствующих изменений в документы государственного кадастра недвижимости. Включение земельных участков в границы населенных пунктов не влечет за собой прекращение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Правовой режим земель *поселений* представляет собой установленный нормами земельного и градостроительного законодательства порядок использования и охраны земельных участков в пределах границы населенного пункта, определяющий права и обязанности субъектов права на земельные участки, посредством градостроительного планирования, территориального зонирования и регулирования застройки в целях обеспечения благоприятной среды жизнедеятельности и устойчивого развития населенного пункта. Главная цель всех перечисленных мероприятий — компактно разместить разнородные объекты, порой трудно совместимые друг с другом, и обеспечить их функционирование при соблюдении экологических, санитарных, противопожарных, градостроительных и других норм.

Основное целевое назначение этих земель — удовлетворение производственных, социальных, культурно-бытовых и иных нужд граждан, проживающих на территории соответствующих населенных пунктов. В состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам:

- 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.

Первые четыре зоны относятся к землям застройки.

Земли застройки — это земли, застроенные или подлежащие в соответствии с градостроительными планами застройке жилыми, культурно-бытовыми, промышленными, религиозными и иными строениями и сооружениями. Эти земли делятся на производственную и жилую зоны.

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.

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.

Земельные участки в составе *производственных зон* предназначены для застройки промышленными, коммунально-складскими, иными предназначенными для этих целей производственными объектами согласно градостроительным регламентам.

Земельные участки в составе *зон инженерной и транспортной инфраструктур* предназначены для застройки объектами железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, инженерной инфраструктуры, а также объектами иного назначения согласно градостроительным регламентам. Земельные участки предоставляются предприятиям, организациям, учреждениям, гражданам.

Юридические лица получают здесь участки на праве собственности или аренды. Размер предоставляемой территории

определяется исходя из проектной документации либо (при строительстве по типовым проектам) из установленных нормативов.

Организации и граждане могут приобретать земельные участки в собственность в порядке приватизации объектов государственной и муниципальной собственности или для расширения приватизированных объектов. Размер выкупаемого при этом земельного участка определяется размером предоставления его для строительства приватизируемого объекта, а при отсутствии такой документации — по фактическому пользованию. Земельные участки для государственного и кооперативного жилищного строительства предоставляются предприятиям, организациям или кооперативам на праве аренды. Право пользования придомовыми участками жилых домов, принадлежащих органам местной администрации, ведомственных домов переходит затем к органам домоуправления, которые могут размещать на них тротуары, зеленые насаждения, спортивные площадки и т. п. Дополнительное строительство различных подсобных строений и сооружений на территории придомовых участков (гаражей, сараев, стоянок) допускается лишь с особого разрешения органов местного самоуправления или их архитектурно-строительных или жилищно-коммунальных органов с учетом мнения проживающих в доме жильцов. Для индивидуального строительства участки могут предоставляться гражданам на праве собственности. Предельная норма их площади устанавливается местным органом исполнительной власти. Земля может выделяться также для ведения личного подсобного хозяйства, дачного и гаражного строительства. Правовой режим земель, предоставленных юридическим лицам и гражданам, устанавливается законодательством, а также в актах отвода. Отвод участков производится по решению местной администрации на основании генеральных планов развития городов, проектов планировки и застройки других населенных пунктов.

Земли общего пользования состоят из земель, используемых в качестве путей сообщений (площади, улицы, переулки,

проезды, дороги, набережные), для удовлетворения культурно-бытовых потребностей населения (парки, лесопарки, скверы, бульвары, пляжи), в качестве полигонов для захоронения промышленных отходов, и из других земель, используемых для нужд города. Значительная часть этих земель за конкретными пользователями не закрепляется, а находится в общем свободном пользовании всего населения. Другая их часть предоставляется в аренду предприятиям коммунального, культурного и иного назначения. Эксплуатацию этих земель осуществляют специализированные предприятия жилищно-коммунального хозяйства. Они же определяют и порядок использования отдельных частей этих участков. Некоторые виды земель общего пользования (участки улиц, площадей, бульваров) могут предоставляться местной администрацией гражданам или их объединениям в аренду для размещения киосков, ларьков, разного рода мастерских и т. п. Режим использования этих земель устанавливается договором аренды по взаимному согласию сторон. Органы коммунального хозяйства принимают меры по обеспечению охраны зеленых насаждений, парков, скверов, садов, бульваров и т. п. Местная администрация вправе принимать решения, содержащие обязательные правила по вопросам благоустройства, чистоты и порядка на улицах, площадях и в других общественных местах населенного пункта.

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.

К *землям сельскохозяйственного использования* в городах, поселках и сельских населенных пунктах относятся пашня, сады, виноградники, ягодники, сенокосы, пастбища и другие продуктивные земли. Несельскохозяйственные угодья включают торфяники, карьеры, овраги и т. п. Земли сельскохозяйственного использования населенных пунктов нельзя смешивать с землями сельскохозяйственного назначения, которые находятся за пределами границ населенных пунктов.

Их основное целевое назначение — несельскохозяйственное; использоваться для аграрного производства они могут лишь временно, оставаясь, по сути, резервом для застройки и благоустройства населенных пунктов (до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами населенных пунктов и правилами землепользования и застройки). При необходимости расширения черты застройки эти земли могут изыматься у собственников, землевладельцев и землепользователей и предоставляться другим субъектам для возведения соответствующих строений, сооружений либо для благоустройства населенного пункта.

Территориальные зоны *специального назначения* выделяются для размещения кладбищ, крематориев, свалок бытовых отходов и иных объектов, использование которых несовместимо с использованием других территориальных зон городских и сельских поселений.

Зоны *военных объектов* предназначены для размещения объектов, в отношении которых устанавливается особый режим пользования. В пределах границ (черты) городских и сельских поселений использование зон военных объектов и зон режимных территорий устанавливается федеральными органами власти и органами местного самоуправления в соответствии со специальными градостроительными нормативами и правилами застройки

В состав земель городов входят также земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного назначения и земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, обороны.

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.

В пределах границ населенных пунктов могут выделяться *зоны особо охраняемых территорий*, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное,

оздоровительное и иное особо ценное значение. Земельные участки, включенные в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными в ст. 94–100 ЗК РФ.

Земельные участки, на которых находятся объекты, не являющиеся памятниками истории и культуры, но расположенные в границах зон охраны памятников истории и культуры, используются в соответствии с градостроительными регламентами, установленными с учетом требований охраны памятников истории и культуры.

Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне.

§ 2. Специфика управления землями населенных пунктов

Управление землями населенных пунктов осуществляется местными администрациями через свои департаменты, отделы и службы, например, департамент строительства и архитектуры и др. Функции управления землями населенных пунктов и пределы компетенции органов управления четко разграничены в ЗК РФ, ГрК РФ и Федеральном законе РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с ГрК РФ к основным функциям по управлению землями населенных пунктов относятся:

— подготовка и утверждение документов территориального планирования поселений;

— утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, правил землепользования и застройки поселений;

— утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования поселений документации по планировке территорий;

— выдача разрешений на строительство, ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства,

реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории поселений¹.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к основным функциям относятся:

— утверждение схем территориального планирования муниципального района, правил землепользования и застройки межселенных территорий;

— ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района;

— резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд;

— утверждение местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий;

— осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий.

Органы местного самоуправления в соответствии с согласованной и утвержденной в установленном порядке градостроительной документацией обеспечивают:

— ее реализацию в установленные сроки;

— соблюдение градостроительных нормативов и экологических требований, установленных федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ.

Органы государственной власти и управления в пределах своих полномочий:

— устанавливают порядок осуществления градостроительной деятельности на своих территориях;

— обеспечивают защиту прав и охраняемых законом интересов ее участников;

— контролируют соблюдение нормативных актов в области финансирования градостроительной деятельности, результаты экспертизы и реализацию градостроительной документации;

¹ *СЗ РФ*. — 2005. — № 1 (ч. 1). — Ст. 16.

— согласовывают вопросы формирования промышленных, рекреационных и иных функциональных зон и объектов, использования природных ресурсов, охраны историко-культурного наследия и окружающей среды.

Значительное место в управлении землями населенных пунктов играет перспективное и текущее планирование их использования посредством территориального планирования и градостроительного зонирования. Планирование отражено в градостроительной документации, поскольку главным назначением этих земель является строительство на них промышленных, культурных, жилых и иных объектов. Органы государственной власти и управления устанавливают в пределах своей компетенции порядок осуществления градостроительной деятельности на своих территориях и обеспечивают защиту прав и охраняемых законом интересов ее участников.

Они контролируют соблюдение нормативных актов в области финансирования градостроительной деятельности, результаты экспертизы и реализацию градостроительной документации, а также согласовывают вопросы формирования промышленных, селитебных, рекреационных и других функциональных зон и объектов, использования природных ресурсов, охраны историко-культурного наследия и окружающей среды. В свою очередь, органы местного самоуправления в соответствии с согласованной и утвержденной в установленном порядке градостроительной документацией обеспечивают ее реализацию в установленные сроки, соблюдение градостроительных нормативов, а также ведение опорного плана территории поселения. Вопросы развития и благоустройства города (поселения), улучшения окружающей среды решаются в соответствующих планах и проектах, являющихся основными градостроительными документами.

Территориальное планирование — планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий.

Территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Документы территориального планирования подразделяются:

- 1) на документы территориального планирования Российской Федерации;
- 2) документы территориального планирования субъектов Российской Федерации;
- 3) документы территориального планирования муниципальных образований.

Документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений.

Не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Подготовка схем может осуществляться в составе одного или нескольких документов территориального планирования применительно ко всей территории Российской Федерации или ее части.

Документами территориального планирования муниципальных образований являются:

- 1) схемы территориального планирования муниципальных районов;
- 2) генеральные планы поселений;
- 3) 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 законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2007 г. № 178 утверждено «Положение о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации»¹ и проектов документов территориального планирования муниципальных образований².

Документы территориального планирования муниципальных образований могут являться основанием для изменения границ муниципальных образований в установленном порядке.

Схема территориального планирования муниципального района включает в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе:

1) объектов электро- и газоснабжения в границах муниципального района;

2) автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района;

3) иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления полномочий органов местного самоуправления муниципального района.

Схема территориального планирования муниципального района содержит положения о территориальном планировании и соответствующие карты (схемы).

Положения о территориальном планировании, содержащиеся в схеме территориального планирования муниципального района, включают в себя:

¹ *СЗ РФ*. — 2007. — № 14. — Ст. 1691.

² *Там же*.

- 1) цели и задачи территориального планирования;
- 2) перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения.

На картах (схемах), содержащихся в схеме территориального планирования муниципального района, отображаются:

- 1) существующие и планируемые границы поселений, входящих в состав муниципального района;
- 2) границы земель различных категорий в пределах межселенных территорий;
- 3) границы территорий объектов культурного наследия;
- 4) границы зон с особыми условиями использования территорий;
- 5) границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства местного значения или на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в собственности муниципального района, а также границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения;
- 6) границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства на межселенных территориях;
- 7) границы населенных пунктов, расположенных на межселенных территориях.

Генеральный план поселений, городских округов, территории является основным юридическим документом, определяющим в интересах населения условия проживания, направления и границы территориального развития, функциональное зонирование, застройку и благоустройство территории, сохранение историко-культурного и природного наследия. Генеральные планы определяют также основные направления эксплуатации земель; их целевую принадлежность; размещение жилых районов, промышленных центров и мест отдыха; этажность строительства; защитные санитарные зоны и т. д. Генеральные планы утверждаются на срок 25–30 лет и призваны обеспечить оптимальную организацию городских (поселковых) земель.

Подготовка генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов осуществляется применительно ко всем территориям поселений, городских округов. Она может осуществляться применительно к отдельным населенным пунктам, входящим в состав поселения, городского округа, с последующим внесением в генеральный план изменений, относящихся к другим частям территорий поселения, городского округа.

Генеральные планы включают в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе:

1) объектов электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения в границах поселения, городского округа;

2) автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов, входящих в состав поселения, в границах городского округа;

3) иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления полномочий органов местного самоуправления поселения, органов местного самоуправления городского округа.

Генеральные планы содержат положения о территориальном планировании и соответствующие карты (схемы). Положения о территориальном планировании, содержащиеся в генеральных планах, включают в себя:

— цели и задачи территориального планирования;

— перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения.

На картах (схемах), содержащихся в генеральных планах, отображаются границы поселения, городского округа; границы населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа; границы разрешенного вида использования земель; границы зон с особыми условиями использования территорий и т. п.

Правила землепользования и застройки — документ градостроительного зонирования, который утверждается

нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации — 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:

1) создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;

2) создания условий для планировки территорий муниципальных образований;

3) обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;

4) создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Правила землепользования и застройки включают в себя:

1) порядок их применения и внесения изменений в указанные правила;

2) карту градостроительного зонирования;

3) градостроительные регламенты.

Порядок применения правил землепользования и застройки и внесения в них изменений включает в себя положения:

1) о регулировании землепользования и застройки органами местного самоуправления;

2) об изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства физическими и юридическими лицами;

3) о подготовке документации по планировке территории органами местного самоуправления;

4) проведении публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки;

5) внесении изменений в правила землепользования и застройки;

6) регулировании иных вопросов землепользования и застройки.

На карте градостроительного зонирования устанавливаются границы территориальных зон. Границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне. Формирование одного земельного участка из нескольких земельных участков, расположенных в различных территориальных зонах, не допускается. Территориальные зоны, как правило, не устанавливаются применительно к одному земельному участку. На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия. Границы указанных зон могут отображаться на отдельных картах.

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).

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.

Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент, с помощью которого определяют 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. 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. Земельный участок и прочно связанные с ним объекты недвижимости не соответствуют установленному градостроительному регламенту территориальных зон в следующих случаях:

— виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования;

— размеры их 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.

Реконструкция и расширение 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 данном случае в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются:

1) виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;

2) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

3) ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Градостроительные регламенты устанавливаются с учетом:

1) фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны;

2) возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков и объектов капитального строительства;

3) функциональных зон и характеристик их планируемого развития, определенных документами территориального планирования муниципальных образований;

4) видов территориальных зон;

5) требований охраны объектов культурного наследия, а также особо охраняемых природных территорий, иных природных объектов.

Действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ

территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования, а 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации об охране объектов культурного наследия;

2) в границах территорий общего пользования;

3) занятые линейными объектами;

4) предоставленные для добычи полезных ископаемых.

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.

По заданию заказчика могут выполняться другие виды градостроительной документации. Каждый вид градостроительной документации соответствует конкретным объектам градостроительной деятельности, выполняется в определенном масштабе, имеет свое назначение и содержание, а также порядок проведения экспертизы, утверждения и согласования. Утвержденная градостроительная документация обязательна для исполнения всеми участниками градостроительной деятельности. Внесение изменений в градостроительную документацию осуществляется только с разрешения утвердившего ее органа.

Градостроительная документация разрабатывается, как правило, на конкурсной основе, является собственностью заказчика и передается в распоряжение соответствующих органов архитектуры и градостроительства. К ее разработке привлекаются специальные проектные организации, которые ведут обширные исследования социально-экономического и архитектурно-планировочного характера. После составления проектов они утверждаются соответствующими государственными органами и с этого момента приобретают обязательную силу.

§ 3. Ограничение деятельности землепользователей в городах

Органы власти города помимо общих экологических требований, предусмотренных в законе об охране окружающей среды, вправе в интересах рационального землепользования устанавливать на своей территории и другие требования и ограничения, обязательные для исполнения всеми юридическими лицами и гражданами. На практике такие ограничения и требования получили название *земельно-планировочных*. Они в основном указаны в строительных нормах и правилах (СНиП) и касаются не только пользователей, арендаторов, владельцев земли, но и собственников. Земельно-планировочные ограничения имеют несколько разновидностей. Исторически наиболее известными из них являются сервитуты. При продаже застроенных земельных участков земельным законодательством устанавливаются следующие публичные сервитуты, обязывающие собственников земельных участков обеспечивать:

— безвозмездное и беспрепятственное использование объектов общего пользования (пешеходные и автомобильные дороги, объекты инженерной инфраструктуры), которые существовали на момент передачи земельного участка в собственность;

— возможность размещения на участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;

— возможность доступа на участок соответствующих муниципальных служб для ремонта объектов инфраструктуры.

Изменение указанных и введение новых публичных сервитутов может осуществляться лишь федеральным законом или принятыми в соответствии с федеральным законом нормативно-правовыми актами. Ограничения в пользовании землей, если это пользование требует создания определенных видов объектов, могут диктоваться социальными, экономическими, эстетическими нормативами, предъявляемыми к данной местности в целом. Например, в пределах малоэтажных поселков может быть запрещено многоэтажное строительство. В центральном квартале крупного города от владельца земли, желающего ее застроить, могут потребовать постройки высоких и выразительных зданий.

Градостроительные нормы предусматривают сохранение или создание заново зеленых насаждений в застраиваемых кварталах. Поэтому независимо от желания собственника земли часть отведенной для застройки местности должна остаться незастроенной. Если в пределы земельного владения вторгается санитарно-защитная зона, то в ней нельзя размещать жилые строения, детские и некоторые другие учреждения. То же касается зон безопасности, устанавливаемых вдоль линий высоковольтных передач, газопроводов высокого давления. Для жилой и иной застройки не выделяются земли, которые могут подвергнуться затоплению, просадкам, камнепадам с гор, лавинам и селям, а также земли, подверженные оползневым процессам.

К особому виду земельно-планировочных мероприятий относится долгосрочное резервирование земель под некоторые будущие государственные или местные нужды. Резервирование позволяет избежать или уменьшить потери, допустимые лишь в исключительных случаях перепланировки территории. Резервирование территорий может происходить при планировании создания водохранилищ, крупных промышленных предприятий, коммунальных объектов, железных и шоссейных дорог, аэропортов, новых населенных

пунктов, проектировании развития открытой и подземной добычи полезных ископаемых.

Резервирование может происходить в рамках надлежаще утвержденных как отраслевых, так и территориальных планов. Эти документы принимаются на 20–25 лет, и в прямой зависимости от сроков их действия применяют ограничения, вызванные резервированием земли.

Помимо долгосрочного резервирования земель в практике земельного планирования широко используется краткосрочное резервирование, которое применяется после предварительного отбора (выбора) конкретной площадки для конкретного объекта. Этот отбор оформляется особым актом. После такого отбора выполняются проектно-изыскательские работы, которые должны подтвердить или опровергнуть пригодность выбранной площадки. Предварительный отбор еще не решает судьбу площадки, и она остается в пользовании предыдущего владельца. Если изыскания и проектирование подтвердят правильность первоначально сделанного выбора, производится отчуждение (изъятие) земли у первоначального владельца. Утвержденный властями акт предварительного отбора (выбора участка) накладывает обязанность не производить работы, которые могут помешать будущему строительству. Такая обязанность действует, как правило, не свыше трех лет, пока судьба участка окончательно не прояснится. Однако в самом законе этот срок не указывается.

Таким образом, правовой режим земель населенных пунктов направлен на обеспечение устойчивого развития территорий посредством территориального планирования и градостроительного зонирования, а также обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности.

Органы государственной власти и управления устанавливают в пределах своей компетенции порядок осуществления градостроительной деятельности на своих

территориях и обеспечивают защиту прав и охраняемых законом интересов ее участников.

Основным юридическим документом, определяющим в интересах населения условия проживания, направления и границы территориального развития, функциональное зонирование, застройку и благоустройство территории, сохранение историко-культурного и природного наследия, является генеральный план поселений, городских округов, территории.

Контрольные вопросы и задания

1. Каков состав земель населенных пунктов?
2. Назовите особенности государственного управления землями населенных пунктов.
3. На какие земельные участки не распространяется действие градостроительного регламента?
4. Как осуществляется ограничение деятельности землепользователей в городах?
5. Решите задачу: Собственник земельного участка, отнесенного к категории земель населенных пунктов, обратился в уполномоченный орган местного самоуправления с заявлением о выдаче разрешения на строительство 10-этажного бизнес-центра. По итогам рассмотрения заявления им был получен отказ, мотивированный тем, что размещение указанного здания нарушает единый архитектурный облик района, предполагающий малоэтажную застройку. Обоснован ли данный отказ? Дайте ответ, сославшись на нормы законодательства.

Библиографический список

Основная литература

1. *Земельное право* : учебник для бакалавров / С. А. Боголюбов. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2013. — С. 242–264.

2. *Земельное право* : учеб. / под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева, А. В. Бабанова [и др.]. — М. : ТК Велби : Проспект, 2008. — С. 580–601.

Дополнительная литература

1. *Мельников, Н.* Роль градостроительного зонирования в регулировании правового режима земельных участков / Н. Мельников // *Хоз-во и право*. — 2013. — № 7. — С. 54–61.

2. *Минина, Е.Л.* Разрешенное использование земельных участков: вопросы установления и изменения / Е. Л. Минина // *Журн. рос. права*. — 2012. — № 1. — С. 62–67.

3. *Моргунов, Д. Б.* Актуальные вопросы сельскохозяйственного использования земель населенных пунктов / Д. Б. Моргунов // *Журн. рос. права*. — 2008. — № 10. — С. 148–155.

4. *Пантин, Е.* Приобретение прав на государственные или муниципальные земельные участки с объектами незавершенного строительства / Е. Пантин // *Хоз-во и право*. — 2008. — № 11. — С. 27–31.

Нормативно-правовые акты

1. Земельный кодекс РФ от 20 сентября 2001 г. №136-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — №44. — Ст.4147.

2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ // СЗ РФ. — 2005. — Ст.16.

Глава 9. Правовой режим земель промышленности и иного специального назначения

План

1. Общая характеристика земель промышленности и иного назначения.
2. Правовой режим земель обрабатывающей и добывающей промышленности.
3. Правовой режим земель транспорта.

§ 1. Общая характеристика земель промышленности и иного назначения

Под *землями промышленности и иного назначения* понимаются 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 законодательством (ст. 87 ЗК РФ).

Другими словами, это земли, предоставленные в установленном порядке предприятиям, организациям, учреждениям в пользование или аренду для выполнения ими соответствующих народнохозяйственных функций.

Под правовым режимом земель промышленности и иного назначения следует понимать особую, целостную систему правового регулирования отношений по использованию и охране этих земель, которая характеризуется едиными принципами и специфическими приемами регулирования. Элементами правового режима земель промышленности и иного назначения являются:

— принципы, распространяющиеся на совокупность правовых норм, регулирующих отношения по поводу земель промышленности и иного назначения;

— состав субъектов прав на данные земли;

— порядок возникновения и прекращения прав и обязанностей данной категории субъектов;

— санкции за нарушение правовых норм, регулирующих отношения по поводу использования земель данной категории.

Кроме общих принципов земельного права, на которых основано правовое регулирование любой категории земель, можно выделить и специальные, присущие именно данной категории:

— общегосударственное значение ряда земель, отнесенных к данной категории;

— множественность задач (целей) использования земель данной категории;

— использование земель в качестве пространственного базиса. Это обстоятельство предопределяет более низкие требования к качественному состоянию земельных угодий;

— земельные участки, используемые для промышленности, должны быть расположены за пределами границ населенных пунктов;

— объекты промышленности представляют собой повышенную экологическую опасность и обуславливают необходимость создания специальных охранных, запретных, санитарно-защитных и иных зон с особыми условиями использования земель;

— земли в основном промышленности ограничены в обороте, следовательно, субъектом права собственности на землю остается государство.

Субъектами прав на земли промышленности и иного назначения являются юридические лица и граждане. В ст. 87 ЗК РФ устанавливается, что данные земли предоставляются предприятиям, учреждениям и организациям для осуществления возложенных на них специальных задач. Неиспользуемые земли промышленности и иного назначения могут передаваться в безвозмездное срочное пользование не только юридическим лицам, но и гражданам. Кроме того, из этой категории земель гражданам предоставляются служебные земельные наделы.

К объектам прав на земли промышленности и иного назначения относятся земельные участки соответствующей категории. Главная отличительная черта их правового режима заключается в основном целевом назначении — служить пространственным базисом для размещения объектов и сооружений различного хозяйственного назначения. Отсюда вытекают и соответствующие требования к этим землям как с точки зрения их размеров, так и особенностей их качественного состояния и хозяйственного использования.

Другая особенность правового режима этих земель связана с вредоносным характером производственной деятельности расположенных на них предприятий, что во многих случаях требует создания специальных защитных зон. Как правило, к ним относятся пространственные разрывы, занятые многолетними насаждениями, в пределах которых устанавливается особый режим использования земель.

В то же время многие из промышленных объектов, особенно линейные (дороги, электрические линии, линии связи и др.), сами нуждаются в охране и защите от вредного воздействия окружающей среды (заносов, оползней и т. п.). С этой целью создаются специальные охранные зоны, размеры, содержание и характер использования которых определяются особенностями и потребностями охраняемых объектов. Земельные участки, попадающие в пределы таких зон, у их собственников или пользователей не изымаются, но на них вводится режим ограничения или полного запрещения отдельных видов деятельности (несовместимых с целью установления защитных зон).

Собственникам земли, землевладельцам и землепользователям, на территории которых устанавливаются зоны с особым режимом, возмещаются все убытки, связанные с ограничением их прав, включая упущенную выгоду. Эти убытки возмещаются теми предприятиями, организациями, учреждениями, деятельность которых влечет необходимость установления таких зон.

Ряд прав и обязанностей имеет общий характер для всех видов земель данной категории: право возводить необходимые постройки и сооружения, использовать для внутрихозяйственных нужд имеющиеся на участке общераспространенные полезные ископаемые, рационально использовать предоставленную землю, обязанность использовать землю только в соответствии с целевым назначением, своевременно платить земельный налог и др.

Участки, свободные от использования по целевому назначению, могут передаваться землепользователями во

временное пользование другим субъектам для сенокосения, выпаса скота и огородничества.

§ 2. Правовой режим земель обрабатывающей и добывающей промышленности

Правовой режим земель обрабатывающей промышленности

По признаку существенного различия правового режима земли обрабатывающей промышленности следует рассмотреть отдельно от земель добывающей промышленности.

Земли обрабатывающей промышленности предоставляются для размещения и эксплуатации соответствующих предприятий. Субъектами права на землю являются государственные, кооперативные и частные промышленные предприятия, а также отдельные граждане, являющиеся индивидуальными предпринимателями. Земельные участки предоставляются для государственных предприятий на праве бессрочного пользования, для кооперативных и частных предприятий — на праве аренды или продаются им в собственность. В тех случаях, когда промышленные предприятия приобретаются в порядке приватизации российскими или иностранными гражданами, последние имеют право выкупать земельные участки, необходимые для их обслуживания.

Таким образом, помимо российских граждан и юридических лиц субъектами права собственности или пользования (аренды) могут быть и иностранные граждане и юридические лица. Размеры участков, предоставляемых предприятиям обрабатывающей промышленности, определяются по проектам их возведения. В случае приватизации предприятий размер выкупаемого или предоставляемого участка устанавливается по материалам отвода земель на момент строительства объекта.

При предоставлении участка должно соблюдаться требование законодательства об охране земель: предоставлять прежде всего земли, не пригодные для сельскохозяйственных целей, а при отсутствии такой возможности — предоставлять сельскохозяйственные угодья худшего качества. В этом случае

промышленные предприятия, в пользу которых производилось изъятие земель, обязаны возместить соответствующим сельскохозяйственным предприятиям все убытки, связанные с изъятием, включая упущенную выгоду, а государству — стоимость потерь сельскохозяйственного производства.

Хозяйственное управление землями обрабатывающей промышленности осуществляют те министерства и ведомства, в подчинении которых находятся эти предприятия. Одновременно с предоставлением участка под объект промышленности решается вопрос о выделении охранной зоны. Необходимость и размеры ее определяются проектом или специальным нормативным актом. Этим же актом определяется и правовой режим использования земель охранной зоны. Земли охранной зоны могут изыматься из состава земель предприятия, на территории которого размещается промышленный объект, но могут и не изыматься. Это зависит от того, могут ли они быть используемы для прежних целей или устанавливаемые ограничения исключают такую возможность.

Права и обязанности промышленных предприятий как субъектов права на землю имеют общий для всех собственников земли и землепользователей характер и определяются в ст. 40–42 ЗК РФ. Они имеют право возводить соответствующие целевому назначению земель постройки и сооружения (определяемые проектом), использовать в установленном порядке для внутрихозяйственных нужд общераспространенные полезные ископаемые, лес, водоемы и другие.

Правовой режим земель добывающей промышленности

Добывающая промышленность представляет собой совокупность промышленных предприятий, занимающихся разработкой и добычей полезных ископаемых. Отношения в сфере деятельности этих предприятий составляет группу горных отношений. В сферу горных отношений входят отношения по добыче полезных ископаемых, отношения по изучению полезных ископаемых, их разведке, строительству различных подземных объектов и сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (строительство тоннелей, метро и т. п.), а

также отношения по охране недр. Отношения по недропользованию тесно связаны с земельными отношениями.

Все полезные ископаемые подразделяются на два вида: общераспространенные (песок, камень, гравий, гипс, известь и др.) и необщераспространенные (рудные и нерудные; твердые, жидкие, газообразные). Такое разграничение полезных ископаемых является юридическим основанием для существенных различий в правовом режиме участков недр. Разработка общераспространенных полезных ископаемых может быть промышленной и непромышленной. Добыча необщераспространенных полезных ископаемых может быть только промышленной. Она называется горным промыслом и может производиться как государственными, так и кооперативными или частными предприятиями.

Недра в РФ являются государственной собственностью, поэтому они предоставляются на праве пользования, в том числе аренды. Однако земельные участки, в пределах которых залегают полезные ископаемые, могут находиться в частной собственности.

Недра, включая полезные ископаемые, выходящие на поверхность земли, являются объектами государственной собственности во всех случаях. Субъектами права пользования в горнодобывающей промышленности являются отдельные предприятия или граждане, а объектами — участки, предоставленные для горных разработок.

В соответствии со ст. 6 закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»¹ недра предоставляются для геологического изучения, добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минералогических и других коллекционных материалов. Недропользователями могут быть субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе иностранные юридические и физические лица. В отдельных случаях это право ограничено законом. Недра предоставляются в бессрочное или срочное (на

¹ *СЗ РФ*. — 1995. — № 10. — Ст. 823.

год, пять, десять, двадцать пять лет, а также на период обработки месторождения полезных ископаемых) пользование. Недра предоставляются в пользование на основе лицензии.

Лицензия — документ, удостоверяющий право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью и в течение установленного срока. Допускается выдача лицензий одновременно на несколько видов недропользования. Лицензия выдается одновременно с предоставлением земельного участка в соответствии с нормами земельного законодательства. Порядок предоставления земельных участков для недропользования и порядок использования этих участков регулируется нормами земельного и горного законодательства.

Правовым основанием для возбуждения ходатайства о предоставлении земельного участка для недропользования является горный отвод. Под горным отводом понимается участок недр, предоставленный для разработки полезных ископаемых либо иного вида недропользования. Границами горного отвода считаются проекции на земную поверхность контуров залегания полезных ископаемых. Органами, имеющими право предоставлять горные отводы, являются:

— территориальные органы Ростехнадзора РФ — для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых;

— органы исполнительной власти районов (городов) — для промышленной разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

Правовое оформление предоставления горного отвода осуществляется путем выдачи горноотводного акта и копии топографического плана с нанесением границ горного отвода. Утрата права недропользования в пределах горного отвода влечет за собой утрату права на земельный участок, предоставленный для этих целей.

Одним из обязательных условий предоставления земельных участков для недропользования является проект рекультивации земель, нарушаемых в процессе пользования недрами. Такой проект является обязательным документом в составе материалов

по предоставлению земельного участка. Условия пользования земельными участками, предоставленными для горных разработок, а также права и обязанности землепользователей в общем виде установлены земельным (ст. 40–42) и горным (ст. 22 Закона «О недрах») законодательством и концентрируются в решениях о предоставлении земельных участков.

§ 3. Правовой режим земель транспорта

Существуют различные виды транспорта: железнодорожный, автомобильный, водный, воздушный, трубопроводный. Земли, предоставленные под каждый из этих видов транспорта, имеют соответственно свои правовые режимы и определяются рядом нормативных актов.

Общие правила, касающиеся всех без исключения земель транспорта, содержатся в Земельном кодексе. Специальные нормы для земель каждого вида транспорта содержатся в уставах, кодексах, законах, постановлениях, инструкциях.

К *землям железнодорожного транспорта* относятся участки, на которых расположены станционные и путевые сооружения, склады, депо, железнодорожные мастерские и заводы, служебные здания, жилые и культурно-просветительные постройки для работников, снегозащитные полосы, питомники снегозащитных насаждений, карьеры, если они обслуживают нужды железнодорожного транспорта. Правовая основа этих земель:

— приказ Министерства путей сообщения РФ от 15 мая 1999 г. № 26 Ц «Об утверждении положения о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог»¹;

— приказ Министерства транспорта РФ от 6 августа 2008 г. № 126 «Об утверждении Норм отвода земельных участков,

¹ *Рос. газ.* — 1999. — 17 авг.

необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также норм расчета охранных зон железных дорог»¹.

Землями автомобильного транспорта признаются участки, отведенные для прокладки и обслуживания автодорог всех типов (шоссеиных, грейдерных, профилированных, проселочных и др.). Сюда не входят городские проезды, улицы и дороги, которые относятся к категории городских земель. В состав транспортных земель входят лишь те дороги, которые находятся в ведении республиканских или местных органов дорожного хозяйства, а также небольшие полосы по обе стороны проезжей части, участки, занятые под мостами, путепроводами, трубами, жилыми, служебными, производственными зданиями, базами, защитными насаждениями, постоянно действующими карьерами, питомниками для выращивания посадочного материала и т. д. Сюда же относятся участки, занятые гаражами, базами, бензоколонками, мастерскими и т. д., т. е. предприятиями и сооружениями, обслуживающими дорожное хозяйство, при условии непосредственного примыкания этих участков к землям, занятым самими дорогами.

Между землями железнодорожного и землями автомобильного транспорта имеется много общего. Это могут быть земли трех видов: постоянного пользования; временного пользования; специальных защитных зон.

Земли постоянного пользования — это полосы отвода под путями сообщения, под разного рода сооружениями и постройками (водопроводные, жилые, служебные, производственные здания и т. д.).

Земли временного пользования отводятся на период строительства (реконструкции) железных и автомобильных дорог (временные карьеры, питомники, подъездные и объездные дороги). Размер и место нахождения участков, отводимых в постоянное и временное пользование, устанавливаются проектом строительства дороги.

¹ *Бюл. нормат. актов федеральных органов исполн. власти.* — 2008. — 22 сент.

Специальные защитные зоны — это участки, не включаемые в полосу отвода, для которых устанавливаются особые условия землепользования; участки, необходимые для обеспечения сохранности, устойчивости и прочности сооружений; полосы леса, прилегающие к железным дорогам; полосы подвижных песков и т. п.

Землями морского транспорта считаются земельные участки, занятые морскими торговыми портами, со всеми находящимися на них техническими сооружениями, площадями, набережными, пристанями, служебными, жилыми, культурно-бытовыми учреждениями и т. п. Кроме того, участки, занятые морскими судостроительными и судоремонтными заводами, а также земли, предназначенные для размещения и обслуживания маяков. Правовой режим земель морского транспорта регулируется положением о землях транспорта и Кодексом торгового мореплавания РФ от 30 апреля 1994 г. № 81-ФЗ¹.

Землями речного транспорта считаются участки, занятые сооружениями и предприятиями, обслуживающими судоходство на реках, озерах, каналах. К ним относятся земли под портами, пристанями, искусственными гаванями, затонами, пескоукрепительными полосами по берегам водных путей, береговые полосы судоходных каналов, переданные в пользование органов управления этими каналами, а также земли, занятые под инфраструктуру, если они непосредственно примыкают к водным путям.

Органы речного транспорта помимо права пользования закрепленными за ними землями обладают некоторыми специальными правами в отношении береговой полосы естественных водных путей (бечевник 20 м от кромки берега). Регулирование осуществляется уставом внутреннего водного транспорта. Берега искусственных водных путей (каналов) не входят в состав береговой полосы и не закрепляются за органами водного транспорта. На береговой полосе внутренних водных путей разрешается (так называемые специальные права):

¹ *СЗ РФ*. — 1998. — № 18. — Ст. 2207.

— устройство приспособлений для причала судов и плотов, погрузка и выгрузка судов; установка временных устройств для швартовки судов, плотов, временное хранение грузов;

— хранение твердого топлива для нужд транспорта, временное хранение рыболовных снастей, судовых и плотовых принадлежностей;

— устройство временных зимовочных помещений и производство других работ, вызванных случайной зимовкой или аварией судна или плота;

— устройство механической тяги судов и плотов;

— хранение и сплавка в зимнее время древесины, предназначенной для сплава.

Земли, входящие в состав береговой полосы, не передаются в пользование органов водного транспорта и не относятся к землям специального назначения. Они могут принадлежать сельскохозяйственным предприятиям, фермерам и входить в состав других категорий земель. Органы речного транспорта могут при надобности занимать земли бечевника. В случае аварии судов они вправе временно занимать земли и за пределами береговой полосы. Эти же права, только в несколько меньшем объеме, принадлежат органам водного транспорта и в отношении берегов внутренних водных путей в черте населенных пунктов, хотя береговая полоса здесь не устанавливается. Органы речного транспорта могут требовать ограничения права тех землепользователей, за которыми закреплена территория бечевника. Землепользователи должны возводить строения, разводить сады лишь с согласия соответствующих органов речного транспорта. Предприятия, занимающиеся лесосплавом, располагают такими же правами в отношении береговой полосы, как и органы внутреннего водного транспорта.

В состав *земель воздушного транспорта* входят участки, занятые аэропортами и аэродромами (в том числе гидроаэропортами и гидроаэродромами), посадочными площадками, причальными точками, вышками, аэромаяками, а также участки, обслуживающие авиастроительные и авиаремонтные заводы и мастерские, летные школы,

служебные, жилые, культурно-бытовые постройки воздушного транспорта, если они непосредственно примыкают к аэропортам и аэродромам, и участки, занятые дорогами и подземными путями к предприятиям и сооружениям воздушного транспорта. Правовой режим земель воздушного транспорта регулируется в Воздушном кодексе РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ¹.

Здесь тоже имеются специальные защитные зоны, на которых ограничиваются права смежных пользователей. Например, строительство высоковольтных линий, других сооружений подлежит согласованию с учреждениями гражданской авиации (вблизи аэропортов), выдерживаются определенные расстояния.

В большинстве случаев право пользования землей, возникающее у транспортных органов, носит бессрочный характер, но для временных надобностей может быть на определенный срок. Если участки, закрепленные за органами транспорта, расположены на территории городов населенных пунктов, то строительство на них должно быть увязано с существующей их планировкой и по согласованию с местными органами власти. Отдельные участки земель, закрепленные за органами транспорта, разрешается использовать для сельскохозяйственного производства (предоставлять своим работникам для сенокоса, пастбища, огородничества).

Законодательство предусматривает право сельскохозяйственных предприятий занимать под посевы и для сенокосения свободные земельные площади в полосах отвода железных и шоссейных дорог. Распределение этих земель между хозяйствами производят местные власти по согласованию с местными органами путей сообщения. За организациями транспорта сохраняется право при необходимости использовать для своих нужд участки, уже занятые посевами или сенокосением, но они возмещают в этом случае убытки и упущенную выгоду.

Органы транспорта, так же как и другие землепользователи, имеют право осуществлять разработку месторождений

¹ *СЗ РФ*. — 1997. — № 12. — Ст. 1383.

общераспространенных полезных ископаемых, пользоваться лесами, водоемами, находящимися на закрепленных за ними землях. Они могут передавать эти земли во вторичное пользование тем, кто как-то функционально с ними связан и помогает решать задачи органов транспорта. Передача участков в таких случаях оформляется, как правило, путем заключения арендных договоров или договоров безвозмездного срочного пользования. Земли во вторичное пользование могут предоставляться и отдельным гражданам.

Многообразие целей и задач использования и предназначения земель промышленности и иного специального назначения предполагает наличие определенных признаков для объединения их правового режима в составе единой категории земель.

Главная отличительная черта правового режима земель промышленности заключается в том, что их основное целевое назначение — служить пространственным базисом для размещения объектов и сооружений различного хозяйственного назначения. Отсюда вытекают и соответствующие требования к этим землям с точки зрения их размеров и особенностей их качественного состояния и хозяйственного использования.

Другая особенность правового режима этих земель связана с вредоносным характером производственной деятельности расположенных на них предприятий, что во многих случаях требует создания специальных защитных зон. Как правило, это пространственные разрывы, занятые многолетними насаждениями, в пределах которых устанавливается особый режим использования земель.

Контрольные вопросы и задания

1. Каков состав земель промышленности, транспорта и иного специального назначения?
2. Из каких элементов состоит правовой режим земель специального назначения?

3. Каковы особенности правового режима земель специального назначения?

4. Каковы особенности правового режима земель обрабатывающей промышленности?

5. Каковы особенности правового режима земель добывающей промышленности?

6. Каковы виды земель транспорта и их правовой режим?

7. Какова правовая природа охранной зоны? Можно ли ее рассматривать как особый вид землепользования?

Библиографический список

Основная литература

1. *Земельное право* : учебник для бакалавров / С. А. Боголюбов. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2013. — С. 264–281.

2. *Земельное право* : учеб. / под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева, А. В. Бабанова [и др.]. — М. : ТК Велби : Проспект, 2008. — С. 602–634.

Дополнительная литература

1. *Кадомцева, А.Е.* Проблемы проведения общественной экологической экспертизы / А. Е. Кадомцева // *Соврем. право*. — 2013. — № 1. — С. 20–22.

2. *Климов, Д. Ф.* Правовое регулирование порядка использования земель промышленности / Д. Ф. Климов // *Закон и право*. — 2007. — № 11. — С. 78–79.

3. *Налетов, К. И.* Лицензия на пользование недрами: правовые коллизии / К. И. Налетов // *Закон*. — 2007. — № 12. — С. 75–84.

4. *Цуранова, А.И.* Рациональное использование недр: понятие и юридические критерии / А. И. Цуранова // *Журн. рос. права*. — 2013. — № 9. — С. 95–99.

Нормативно-правовые акты

1. Земельный кодекс РФ от 20 сентября 2001 г. №136-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — №44. — Ст.4147.

2. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. №2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. — 1995. — № 10. — Ст. 823.

3. Кодекс торгового мореплавания РФ от 30 апреля 1994 г. №81-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 18. — Ст. 2207.

4. Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г. №60-ФЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 12. – Ст. 1383.

Глава 10. Правовой режим особо охраняемых территорий и объектов

План

1. Понятие и состав земель особо охраняемых территорий.
2. Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий.
3. Правовой режим земель природоохранного назначения.
4. Правовой режим земель историко-культурного назначения.

§ 1. Понятие и состав земель особо охраняемых территорий

В соответствии с Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹ под такими территориями понимаются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния. Понятие, критерии, по которым участки земли могут быть отнесены к категории охраняемых территорий и объектов, а также состав д категории земель определены в ст. 94 ЗК РФ.

В состав рассматриваемой категории земель входят земли: особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов; природоохранного

¹ СЗ РФ. — 1995. — № 12. — Ст. 1024.

и рекреационного назначения; историко-культурного назначения; иные особо ценные земли в соответствии с ЗК РФ, федеральными законами. Этот перечень видов земель особо охраняемых территорий не является исчерпывающим. Правительство РФ, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать иные виды земель особо охраняемых территорий. Например, к ним могут быть отнесены земли, на которых находятся пригородные зеленые зоны, городские леса, городские парки, охраняемые береговые линии, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники.

Территории государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, дендрологических парков и ботанических садов относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. Территории государственных заказников и памятников природы могут быть отнесены к особо охраняемым природным территориям федерального либо регионального значения. Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут быть отнесены к особо охраняемым природным территориям федерального, регионального или местного значения.

Порядок установления особого правового режима использования и охраны земель каждого отдельного вида особо охраняемой территории, порядок их изъятия полностью или частично из хозяйственного использования и из оборота регулируются в федеральных законах и законах субъектов Федерации.

В ЗК РФ определены виды земель, которые отнесены к изъятым из оборота или к ограниченным в обороте. К землям, изъятым из оборота, отнесены, в частности, земли государственных природных заповедников и национальных парков. Земельные участки, отнесенные к изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством.

К ограниченным в обороте в ЗК РФ отнесены земельные участки: в пределах особо охраняемых природных территорий; занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

§ 2. Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий

Отношения по охране и использованию земель рассматриваемой категории регулируются в ст. 95 ЗК РФ и ряде других специальных норм. В ЗК РФ решаются вопросы охраны и использования земель особо охраняемых территорий, не затрагивая вопрос об организации таких территорий.

Объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, образуют природно-заповедный фонд. Изъятие земель природно-заповедного фонда запрещается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Земли в границах этих территорий находятся под особой охраной и не подлежат приватизации.

Особо охраняемые природные территории могут быть федерального, регионального и местного значения. Вместе с тем сохраняется целостность системы особо охраняемых природных территорий, поскольку земли этих территорий относятся к объектам общенационального достояния. В случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности. Например, в отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки иных пользователей, а также собственников.

Установление особой охраны земель рассматриваемого вида означает: запрет деятельности, не связанной с сохранением и изучением природных комплексов и объектов данной территории; недопущение изъятия земельных участков или иное прекращение прав на землю в пределах земель особо охраняемых природных территорий; создание на прилегающих к землям особо охраняемых природных территорий охранных зон или округов с регулируемым режимом хозяйственной деятельности без изъятия у собственников и иных пользователей земельных участков, сошедших в границы этих зон или округов.

На землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещаются: предоставление садоводческих и дачных участков; строительство федеральных автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием особо охраняемых природных территорий; движение и стоянка механических транспортных средств, не связанные с функционированием этих территорий, прогон скота вне автомобильных дорог; иные виды деятельности, запрещенные федеральными законами.

Земельные участки, которые предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями в ближайшем или отдаленном будущем, могут быть зарезервированы. Решения об этом принимают органы государственной власти субъектов РФ на основании принятых схем развития и размещения особо охраняемых природных территорий или территориальных схем охраны природы.

К землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также земли лечебно-

оздоровительных местностей и курортов. Каждый из названных видов земель, относящихся к землям особо охраняемых природных территорий, обладает своеобразным правовым режимом.

Государственные природные заповедники представляют собой наиболее строгую форму сохранения и восстановления типичных и уникальных природных комплексов, генофонда растительного и животного мира. Правовой режим земель, объявленных заповедниками, установлен Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹ и постановлением Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 48 (в ред. от 23 апреля 1996 г.) «Об утверждении Положения о государственных природных заповедниках в РФ»². На территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты, имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природы.

Заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими некоммерческими учреждениями, создаваемыми с целью сохранения и изучения типичных и уникальных экологических систем. Земли государственных заповедников предоставляются им на праве постоянного (бессрочного) пользования. Запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы, которые включаются в государственные природные заповедники. Кроме того, природные ресурсы полностью изымаются из оборота.

На заповедники возлагаются следующие задачи: охрана природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов; организация и проведение научных исследований, включая ведение летописи природы; осуществление экологического мониторинга;

¹ *СЗ РФ*. — 1995. — № 12. — Ст. 1024.

² *СП РСФСР*. — 1992. — № 4. — Ст. 25.

экологическое просвещение, участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения, хозяйственных и иных объектов; содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей природной среды.

Заповедники учреждаются постановлением Правительства РФ, принимаемым по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. В таком же порядке расширяются территории заповедника. Положение о конкретном заповеднике, его статусе утверждается органом, уполномоченным на то Правительством РФ. Особенность правового режима земель заповедников состоит также в том, что на прилегающих к территориям заповедников участках земли и водного пространства создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования. Решение об образовании таких зон принимает и утверждает Правительство РФ.

Режим особой охраны заповедников состоит, во-первых, в запрете любой деятельности, противоречащей их задачам и режиму охраны территории. Во-вторых, допускаются мероприятия и деятельность, направленные на сохранение в естественном состоянии природных комплексов; поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность; предотвращение условий, способных вызвать стихийные бедствия, угрожающие жизни людей и населенным пунктам и др.

На территории заповедников могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы. На специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, не включающих особо ценные экологические системы и объекты, допускается деятельность, которая направлена на обеспечение функционирования заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории, и осуществляется в соответствии с утвержденным индивидуальным положением о данном заповеднике. Заповедники закрыты для свободного доступа.

Заповедники, осуществляющие глобальный экологический мониторинг и входящие в международную систему биосферных резерватов, имеют статус государственных природных биосферных заповедников. К их территориям могут быть присоединены территории биосферных полигонов, в том числе с дифференцированным режимом особой охраны и функционирования.

Национальными парками объявляются территории (акватории), природные комплексы и объекты, которые имеют особую экологическую, историческую и эстетическую ценность и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма. Национальные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями и относятся исключительно к объектам федеральной собственности.

Земля предоставляется национальным паркам на праве постоянного (бессрочного) пользования. В отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки иных пользователей, а также собственников. Национальные парки имеют исключительное право приобретения указанных земель. Вокруг этих парков создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования. Национальные парки учреждаются постановлением Правительства РФ, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов Федерации и федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Особенности территорий национальных парков обуславливают выделение в пределах их территорий различных функциональных зон: *заповедной*, в пределах которой запрещена любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории; *особо охраняемой*, в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов и на территории которой допускается строго регулируемое посещение; познавательного туризма,

рекреационной охраны историко-культурных объектов, обслуживания посетителей, хозяйственного назначения.

На территории парков запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка. В национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования, где по согласованию с дирекциями парков осуществляются традиционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы и связанное с ними использование природных ресурсов.

На землях, включенных в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации, запрещаются расширение и строительство новых хозяйственных объектов. Режим использования этих земель определяется положением, утвержденным государственным органом, в ведении которого находится данный национальный парк, по согласованию с органами исполнительной власти соответствующего субъекта РФ.

С национальными парками согласовываются вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, а также проекты развития населенных пунктов, находящихся в пределах парков и их охранных зон.

Природные парки являются юридическими лицами, которые являются некоммерческими организациями и создаются в форме финансируемого за счет средств федерального бюджета природоохранного учреждения.

Территории (акватории) природных парков включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность. Они предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях и находятся в ведении Российской Федерации. Территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное)

пользование. Вместе с тем допускается их размещение на землях иных пользователей, а также собственников.

Решение об образовании природных парков, в том числе связанное с изъятием земельных участков или водных пространств, используемых для общегосударственных нужд, принимает Правительство РФ по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Создание природных парков, связанное с изъятием земельных участков или водных пространств, используемых для общегосударственных нужд, осуществляется постановлением органов исполнительной власти субъекта РФ по согласованию с Правительством РФ. Деятельность природных парков направлена на сохранение природной среды, природных ландшафтов; создание условий для отдыха и сохранение рекреационных ресурсов; разработку, внедрение эффективных методов охраны природы и поддержание экологического баланса. В зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков на территориях парков могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны.

Конкретные особенности, зонирование и режим каждого природного парка определяются положением об этом природном парке, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и соответствующим органом местного самоуправления. В целях сохранения природы парков с федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды согласовываются вопросы социально-экономической деятельности юридических лиц, расположенных на территориях природных парков и их охранных зон, а также проекты развития населенных пунктов.

Государственные природные заказники являются традиционной и давно известной категорией особо охраняемых природных территорий. Территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения и восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического

баланса, объявляются государственными природными заказниками. Последние могут иметь различный профиль и быть: комплексными (ландшафтными), предназначенными для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов); биологическими (ботаническими и зоологическими), предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных; палеонтологическими, гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими); геологическими, изъятыми у пользователей, владельцев и собственников земельных участков.

Государственные природные заказники могут быть федерального или регионального значения. Государственные природные заказники *федерального значения* находятся в ведении федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды и финансируются за счет средств федерального бюджета и других не запрещенных законом источников. Подчиненность и порядок финансирования дирекций государственных природных заказников *регионального значения* определяются соответствующими органами государственной власти субъектов Федерации.

Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства РФ на основании представления федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Государственные природные заказники регионального значения образуются органами исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации по согласованию с органами местного самоуправления.

Задачи и особенности режима особой охраны территории конкретного государственного природного заказника федерального значения определяются положением о нем, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, регионального значения — органами исполнительной власти субъекта Федерации, принявшими решение о создании этого государственного природного заказника.

Объявление территории заказником допускается как с изъятием, в том числе путем выкупа, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, которые расположены в границах заказников, обязаны соблюдать установленный режим особой охраны. На территории заказника постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания заказника или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

На территориях 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.

Памятники природы — уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношениях природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

Памятники природы могут быть федерального и регионального значения. Природные объекты и комплексы объявляются памятниками *федерального значения*, а территории, занятые ими, — охраняемыми территориями федерального значения Правительством РФ по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, *регионального значения* — органами государственной власти субъектов Федерации. Эти органы соответственно утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы. Передача памятников природы и их территорий под охрану лиц, в чье ведение они переданы, оформление охранного обязательства, паспорта и других документов осуществляются федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, — территориями памятников природы федерального или

регионального значения допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков. В этом случае требуется соответственно постановление Правительства РФ или органов исполнительной власти субъекта РФ.

На территориях, где находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая нарушение сохранности памятников природы. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы, выполнение которых требует определенных расходов. Эти расходы возмещаются за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъекта Федерации, а также средств внебюджетных фондов.

Дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями. Территории их предназначены для создания специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, осуществления научной, учебной и просветительской деятельности. На их территориях запрещена всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая нарушение сохранности флористических объектов.

Территории дендрологических парков и ботанических садов передаются им в бессрочное (постоянное) пользование и могут быть разделены на различные функциональные зоны: экспозиционную, посещение которой разрешается в установленном порядке; *научно-экспериментальную*, доступ в которую имеют только научные сотрудники и специалисты; *административную*. Дендрологические парки и ботанические сады образуются на основании решений Правительства РФ.

Задачи, научный профиль, особенности правового положения, режима особой охраны конкретного парка (сада) определяются положением о нем, утверждаемым постановлением Правительства РФ.

Территории традиционного природопользования в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ

«О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока»¹ — это особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Под традиционным природопользованием понимаются исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами.

Территории традиционного природопользования в зависимости от особенностей их правового режима могут быть трех видов: федерального, регионального и местного значения, границы которых утверждаются соответственно Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Образование территорий традиционного природопользования *федерального значения* осуществляется по решению Правительства РФ по согласованию с органами государственной власти соответствующих субъектов РФ на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей, а *регионального и местного значения* — соответственно по решению органов исполнительной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления). Образование таких территорий регионального значения, находящихся на территориях нескольких субъектов РФ (муниципальных образований), осуществляется по решению органов исполнительной власти соответствующих субъектов (муниципальных образований).

На территориях традиционного природопользования могут выделяться поселения, в том числе имеющие временное значение и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыболовов; участки земли и водного пространства, используемые для

¹ *СЗ РФ*. — 2001. — № 20. — Ст. 1972.

ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в том числе олени пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акваторий моря для осуществления промысла рыбы и морского зверя, сбора дикорастущих растений; объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений и места захоронений предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую, религиозную ценность; иные части территорий традиционного природопользования, предусмотренные законодательством Российской Федерации и субъектов РФ.

Правовой режим этих территорий устанавливается специальными положениями, утверждаемыми соответственно Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления с участием лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей.

Земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ территорий традиционного природопользования, предоставляются указанным лицам в безвозмездное пользование.

В случае изъятия данных земельных участков для государственных и муниципальных нужд лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием.

§ 3. Правовой режим земель природоохранного назначения

К землям природоохранного назначения относятся земли: запретных и нерестоохранных полос; занятые защитными лесами, предусмотренными лесным законодательством (за исключением защитных лесов, расположенных на землях лесного фонда, землях особо охраняемых территорий); иные земли, выполняющие природоохранные функции (ст. 97 ЗК РФ).

На землях природоохранного назначения допускается ограниченная хозяйственная деятельность при соблюдении установленного режима охраны этих земель. Порядок использования земель природоохранного назначения, установления и использования зон с особыми условиями землепользования определяется в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Земельные участки из земель природоохранного назначения у собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов не изымаются и не выкупаются. Пользование этими участками осуществляется с соблюдением установленного на них режима.

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 РФ.

В соответствии со ст. 66 ВК РФ от 8 июня 2006 г. № 74-ФЗ в отношении некоторых водных объектов может быть установлен режим особо охраняемых водных объектов. Особо охраняемыми водными объектами являются природные водные экосистемы, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение. Особо охраняемые водные объекты полностью или частично, постоянно или временно изымаются из хозяйственной деятельности и могут быть отнесены к особо охраняемым водным объектам федерального, территориального (регионального) и местного значения.

Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ могут быть установлены следующие категории особо охраняемых водных объектов: участки внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации; водно-болотные угодья; водотоки и водоемы, отнесенные к

уникальным природным ландшафтам; зоны охраны истока или устья водных объектов; места нереста ценных видов рыб; иные категории водных объектов, рассматриваемых в неразрывной связи с лесами, животным миром и другими природными ресурсами, подлежащими особой охране. Этот перечень не является закрытым. Законодательством Российской Федерации могут быть предусмотрены иные категории особо охраняемых водных объектов.

Особо охраняемые водные объекты, находящиеся в федеральной собственности и являющиеся частью уникального природного комплекса, могут использоваться и охраняться в соответствии с федеральным законом. Примером уникального природного объекта, отнесенного к всемирному наследию, является оз. Байкал, для обеспечения охраны которого принят Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»¹.

На Байкальской природной территории запрещаются или ограничиваются виды деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на уникальную экологическую систему оз. Байкал.

К первому виду земель природоохранного назначения относятся земли запретных и нерестоохранных полос. Для охраны мест нереста рыб устанавливаются нерестоохранные полосы, в пределах которых вводятся строгие ограничения на хозяйственное использование указанных земельных участков. Кроме нерестоохранных полос аналогичную функцию выполняют прибрежные защитные полосы, ширина которых для участков водоемов, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение (места нереста, зимовальные ямы, нагульные участки), устанавливается в размере 200 м независимо от уклона прилегающих земель.

Согласно ст. 102 ЛК РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ запретные полосы лесов, расположенные вдоль водных объектов и нерестоохранные полосы лесов относятся к защитным лесам. В защитных лесах и на особо защитных участках лесов запрещается осуществление деятельности, не

¹ *СЗ РФ*. — 1999. — № 18. — Ст. 2220.

совместимой с их целевым назначением и полезными функциями. В лесах, расположенных в водоохраных зонах, запрещаются проведение сплошных рубок лесных насаждений, использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях.

Отнесение лесов к ценным лесам, выделение особо защитных участков лесов и установление их границ осуществляются органами государственной власти, местного самоуправления в пределах их полномочий. Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в водоохраных зонах, устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. К природоохраным относятся земли, занятые лесами, выполняющими защитные функции. Правовой режим земельных участков, занятых лесами и лесонасаждениями, выполняющими защитные функции, определяется в ЗК РФ и ЛК РФ.

К лесам, выполняющим функции защиты природных и иных объектов, в ст. 102 ЛК РФ относятся: леса, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; защитные полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации; зеленые зоны; лесопарковые зоны; городские леса; леса, расположенные в первой, второй и третьей зонах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Особо защитные участки лесов (ст. 102 ЛК РФ) с ограниченным режимом лесопользования (берегозащитные, почвозащитные участки лесов, расположенных вдоль водных объектов, склонов оврагов; опушки лесов, граничащие с безлесными пространствами; постоянные лесосеменные участки; заповедные лесные участки; участки лесов с наличием реликтовых и эндемичных растений; места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных; и др.)

могут быть выделены в защитных, эксплуатационных и резервных лесах. Но наибольшее количество таких участков входит в защитные леса.

К особо ценным лесам в соответствии со ст. 102 ЛК РФ относятся государственные защитные лесные полосы; противоэрозионные леса; леса, расположенные в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах; леса, имеющие научное или историческое значение; орехово-промысловые зоны; лесные плодовые насаждения; ленточные боры; запретные полосы лесов, расположенные вдоль водных объектов; нерестоохраняемые полосы лесов.

§ 4. Правовой режим земель историко-культурного назначения

К землям историко-культурного назначения относятся земли, на которых расположены объекты культурного наследия народов Российской Федерации (памятники истории и культуры), в том числе объекты археологического наследия; достопримечательные места, в том числе места бытования исторических промыслов, производств и ремесел; военные и гражданские захоронения, например, здания, сооружения, памятные места и предметы, связанные с важнейшими событиями в жизни народа; городища, курганы, остатки древних поселений, лабиринты, наскальные изображения, старинные предметы, участки исторического культурного слоя древних населенных пунктов; архитектурные ансамбли и комплексы, исторические центры, кремли, произведения садово-паркового искусства, природные ландшафты и т. д.

Памятники истории и культуры, вне зависимости от того, в чьей собственности они находятся, подлежат государственной охране и государственному учету. На памятник истории и культуры выписывается паспорт. Организация, на землях которой находится памятник, подписывает охранное обязательство, по которому она обязана принимать меры к охране памятника и нести ответственность за его порчу, уничтожение, разрушение. В целях обеспечения охраны

памятников истории, археологии, градостроительства и архитектуры, монументального искусства устанавливаются охранные зоны, зоны регулирования застройки и охраняемого природного ландшафта, в которых запрещается производство земляных, строительных и других работ, а также хозяйственная деятельность без разрешения соответствующих органов охраны памятников.

Изъятие земель историко-культурного назначения для нужд, противоречащих их основному целевому назначению, и любая деятельность, не соответствующая установленному режиму, не допускаются. В соответствии с законодательством Российской Федерации отдельные земли историко-культурного назначения могут быть полностью изъяты из хозяйственного использования, включая земли, на которых и в которых располагаются историко-культурные объекты, подлежащие исследованию и консервации.

Земельные участки, отнесенные к землям историко-культурного назначения, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов не изымаются, за исключением случаев, установленных законодательством.

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, не совместимую 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.

Можно заметить, что земли особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов природоохранного, рекреационного, историко-культурного назначения, иные особо ценные земли, несмотря на

их значительные различия, обладают единством правового режима; все они изъяты из активной хозяйственной деятельности в интересах настоящего и будущих поколений в установленном государством порядке.

На названных землях установлен особый правовой режим, обусловленный правовым статусом расположенных на них природных объектов (заповедников, заказников и т. д.).

Использование этих земель для иных целей ограничивается или запрещается в случаях, установленных федеральными законами.

В целях защиты земель особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним земельных участках могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности. В границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на природные комплексы особо охраняемых природных территорий.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите земли, относящиеся к особо охраняемым территориям.

2. Каково содержание правового режима земель особо охраняемых территорий?

3. Какие охраняемые природные территории входят в природно-заповедный фонд?

4. Какой режим установлен на землях государственных природных заповедников?

5. Какие особо охраняемые земли используются для массового отдыха?

Библиографический список

Основная литература

1. *Земельное право* : учебник для бакалавров / С. А. Боголюбов. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2013. — С. 281–304.

2. *Земельное право* : учеб. / под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева, А. В. Бабанова [и др.]. — М. : ТК Велби : Проспект, 2008. — С. 635–657.

Дополнительная литература

1. *Камышанский, В.* Некоторые проблемы приватизации земельных участков особо охраняемых природных территорий / В. Камышанский // *Хоз-во и право*. — 2008. — № 10. — С. 63–68

2. *Круглов, В.В.* Об охране окружающей среды на природных территориях с особым режимом природопользования и охраны окружающей среды / В. В. Круглов // *Рос. юрид. журн.* — 2013. — № 6. — С. 151–156.

3. *Макаренко, А.П.* Новые аспекты в управлении особо охраняемыми природными территориями регионального значения в свете меняющегося законодательства / А. П. Макаренко, А. В. Бушуева, Е. Ю. Изъюров // *Использование и охрана природ. ресурсов в России*. — 2012. — № 3. — С. 52–54.

4. *Степенев, В. И.* Управление земельными отношениями особо охраняемых территорий наследия / В. И. Степенев // *Использование и охрана природных ресурсов в России*. — 2008. — № 3. — С. 63–66.

Нормативно-правовые акты

1. Земельный кодекс РФ от 20 сентября 2001 г. №136-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — №44. — Ст.4147.

2. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. — 1995. — № 12. — Ст. 1024.

3. Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2001. — № 20. — Ст. 1972.

4. Лесной кодекс от 4 декабря 2006 г. №200-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — №50. — Ст. 5278.

Глава 11. Правовой режим земель лесного фонда

План

1. Понятие и состав земель лесного фонда.
2. Особенности правового режима земель лесного фонда.

3. Права пользования участками лесного фонда и участками лесов, не входящих в лесной фонд. Виды лесопользования.

§ 1. Понятие и состав земель лесного фонда

Согласно ЛК РФ использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе.

В соответствии со ст. 101 ЗК РФ 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).

Центральное место среди объектов лесных отношений занимает лесной фонд, который образуют все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях городских и сельских поселений, а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью. Общая площадь земель лесного фонда и земель лесов, не входящих в лесной фонд, составляет 1179 млн га, или 69 % территории Российской Федерации¹.

Отнесение земель к землям лесного фонда и перевод земель лесного фонда в земли иных категорий осуществляются в порядке, установленном земельным и лесным законодательством Российской Федерации. В соответствии с ЗК РФ в состав земель государственного лесного фонда включаются лесные и нелесные земли.

Лесные земли предназначены для выращивания, рационального использования и воспроизводства лесов. Они могут быть покрыты лесной растительностью, а также временно не покрыты, но предназначены для ее восстановления — вырубки; гари; погибший древостой; редины; пустыри;

¹ См.: *Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2003 году»*. — М., 2004. — С. 42.

прогалины; площади, занятые питомниками, несомкнувшимися лесными культурами, и иные земли, где идет естественный или искусственный процесс лесовосстановления.

К нелесным землям лесного фонда относятся не покрытые лесом, но предназначенные для нужд лесного хозяйства земли, занятые просеками, дорогами, сельскохозяйственными угодьями, а также расположенные в границах лесного фонда земли, занятые болотами, каменистыми россыпями, и другие неудобные для использования земли. Границы земель лесного фонда и границы земель иных категорий, на которых располагаются леса, определяются в соответствии с земельным законодательством, лесным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности. Земли лесного фонда отграничиваются от земель иных категорий в порядке лесоустройства с занесением данных о границах земель лесного фонда в государственный кадастр недвижимости.

Купля-продажа, залог и совершение других сделок, которые влекут или могут повлечь за собой отчуждение участков лесного фонда, а также участков лесов, не входящих в лесной фонд, не допускаются. Сделки с правами пользования участками лесного фонда и правами пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд, осуществляются в порядке, установленном лесным законодательством Российской Федерации, а в части, не урегулированной им, гражданским законодательством. Древесно-кустарниковая растительность может переходить от одного лица к другому в порядке, предусмотренном гражданским законодательством и земельным законодательством Российской Федерации.

В ст. 4 ЛК РФ определяется круг субъектов-участников лесных правоотношений, которыми являются: Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, граждане и юридические лица. Отношения физических и юридических лиц с Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями как с носителями власти в области лесных отношений строятся на основе норм конституционного, административного и других отраслей права, имеющих более публичный характер, чем лесное право. Однако в ЛК РФ

закреплен принцип приоритета лесного законодательства в регулировании имущественных и административных отношений применительно к отношениям в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Такой подход к разграничению сфер действия различных отраслей российского законодательства вытекает не только из норм ЛК РФ, но и из норм соответствующих отраслей. Так, в ст. 129 ГК РФ отмечено, 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 законами о земле и других природных ресурсах.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр и лесным хозяйством, использование и охрану водного фонда, использование, охрану, защиту лесного фонда, воспроизводство лесов¹. Федеральное агентство лесного хозяйства является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере лесного хозяйства². Контроль и надзор за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования³.

¹ *О Министерстве природных ресурсов и экологии РФ* : постановление Правительства Рос. Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 (ред. от 19 авг. 2009 г.) // СЗ РФ. — 2008. — № 22. — Ст. 2581.

² *Об утверждении Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства* : постановление Правительства Рос. Федерации от 16 июня 2004 г. № 283 (ред. от 27 янв. 2009 г.) // СЗ РФ. — 2004. — № 25. — Ст. 2565.

³ *Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление*

§ 2. Особенности правового режима земель лесного фонда

Как известно, каждая отрасль законодательства регулирует конкретную самостоятельную область общественных отношений. Это означает, что лесное законодательство регулирует лесные отношения, земельное — земельные отношения, водное — водные отношения и т. д. Данные сферы общественных отношений касаются природных объектов и поэтому неразрывно связаны между собой. Так, леса произрастают на земле, поэтому в земельном и лесном законодательстве выделяются земли лесного фонда. Земли государственного лесного фонда находятся одновременно в составе государственного земельного фонда, где они выступают как часть единого земельного баланса страны, и в составе государственного лесного фонда как непременная часть единого природно-хозяйственного объекта, каким является лес.

Правовой режим земель лесного фонда зависит от категории, к которой отнесены леса в соответствии с экономическим, экологическим и социальным значением лесного фонда, его месторасположением и выполняемыми функциями. В лесном фонде выделяются защитные, эксплуатационные и резервные леса. Кроме того, в этих лесах могут быть выделены особо защитные участки с ограниченным режимом лесопользования. В зависимости от вида и категории защитности лесов устанавливаются порядок ведения лесного хозяйства в них, использование лесного фонда, а также порядок изъятия участков лесного фонда.

К защитным лесам относятся леса, основным назначением которых является выполнение водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных, иных функций, а также леса особо охраняемых природных территорий. С учетом

Правительства РФ от 22 июля 2004 г. № 370 : постановление
Правительства Рос. Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 (ред. от 8 авг.
2009 г.) // Там же. — № 32. — Ст. 3347.

особенностей правового режима защитных лесов определяются следующие категории указанных лесов:

1) леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях;

2) леса, расположенные в водоохранных зонах;

3) леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов:

— леса, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;

— защитные полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

— зеленые зоны;

— лесопарковые зоны;

— городские леса;

— леса, расположенные в первой, второй и третьей зонах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов;

4) ценные леса:

— государственные защитные лесные полосы;

— противозерозийные леса;

— леса, расположенные в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах;

— леса, имеющие научное или историческое значение;

— орехово-промысловые зоны;

— лесные плодовые насаждения;

— ленточные боры;

— запретные полосы лесов, расположенные вдоль водных объектов;

— нерестоохраняемые полосы лесов.

К особо защитным участкам лесов относятся:

1) берегозащитные, почвозащитные участки лесов, расположенных вдоль водных объектов, склонов оврагов;

2) опушки лесов, граничащие с безлесными пространствами;

- 3) постоянные лесосеменные участки;
- 4) заповедные лесные участки;
- 5) участки лесов с наличием реликтовых и эндемичных растений;
- 6) места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных;
- 7) другие особо защитные участки лесов.

Особо защитные участки лесов могут быть выделены в защитных, эксплуатационных и резервных лесах. В защитных лесах и на особо защитных участках лесов запрещается осуществление деятельности, не совместимой с их целевым назначением и полезными функциями. Отнесение лесов к ценным лесам, выделение особо защитных участков лесов и установление их границ осуществляются органами государственной власти, местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со ст. 81–84 ЛК РФ.

Защитные леса подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями. К эксплуатационным лесам относятся леса, которые подлежат освоению в целях устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов.

Освоение лесов осуществляется в целях обеспечения их многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования, а также развития лесной промышленности. Отнесение лесов к эксплуатационным лесам, установление и изменение их границ осуществляются органами государственной власти, местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со ст. 81–84 ЛК РФ.

В эксплуатационных лесах допускается использование лесов всех предусмотренных в ст. 25 ЛК РФ видов:

- 1) заготовка древесины;
- 2) заготовка живицы;
- 3) заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;
- 4) заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
- 5) ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты;
- 6) ведение сельского хозяйства;
- 7) осуществление научно-исследовательской, образовательной деятельности;
- 8) осуществление рекреационной деятельности;
- 9) создание лесных плантаций и их эксплуатация;
- 10) выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений;
- 11) выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых;
- 12) строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов;
- 13) строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередач, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;
- 14) переработка древесины и иных лесных ресурсов;
- 15) осуществление религиозной деятельности;
- 16) иные виды, определенные в соответствии с ч. 2 ст. 6 ЛК РФ.

Леса могут использоваться для одной или нескольких целей, если иное не установлено в ЛК РФ, других федеральных законах.

Использование лесов, представляющее собой предпринимательскую деятельность, осуществляется на землях лесного фонда лицами, зарегистрированными в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹.

¹ *СЗ РФ*. — 2001. — № 33 (ч. I). — Ст. 3431.

Освоение лесов осуществляется с соблюдением их целевого назначения и выполняемых ими полезных функций.

При освоении лесов на основе комплексного подхода осуществляются:

- 1) организация использования лесов;
- 2) создание и эксплуатация объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры;
- 3) проведение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов;
- 4) проведение мероприятий по охране, использованию объектов животного мира, водных объектов.

К резервным лесам относятся леса, в которых в течение 20 лет не планируется осуществлять заготовку древесины. В резервных лесах осуществляются авиационные работы по охране и защите лесов. Допускается использование резервных лесов без проведения рубок лесных насаждений. Проведение рубок лесных насаждений в резервных лесах допускается после их отнесения к эксплуатационным или защитным лесам, за исключением случаев проведения рубок лесных насаждений в резервных лесах при выполнении работ по геологическому изучению недр и заготовке гражданами древесины для собственных нужд.

Отнесение лесов к резервным лесам, установление и изменение их границ осуществляются органами государственной власти, местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со ст. 81–84 ЛК РФ. В ст. 8 ЛК РФ устанавливается, что лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством.

Форма исключительной государственной собственности на лесные участки имеет серьезные последствия. Ведь лесной фонд — это не только деревья и другая растительность, но и земля, на которой все это находится. Таким образом, на две трети территории страны (именно столько занимает лесной фонд) частная собственность на землю не допускается. Необходимо

отметить, что в лесной фонд не входят леса, расположенные на землях обороны, городских поселений — городские леса и землях сельских поселений.

В ЗК РФ 2001 г., так же как и ЛК РФ, устанавливается, что временно не используемые для ведения лесного хозяйства нелесные земли лесного фонда могут передаваться для ведения сельскохозяйственного производства, однако их передача осуществляется не во временное пользование, а в аренду на срок до пяти лет, не ограничивая субъектный состав арендаторов. Решение о передаче принимает уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, а условия использования таких земель устанавливаются договорами аренды земельного участка.

В ст. 8 ЗК РФ определяется, что перевод земель из одной категории в другую осуществляется в отношении земель, находящихся в федеральной собственности, Правительством РФ. Особенности перевода земель лесного фонда или земельных участков в составе таких земель в другую категорию регулируются в ст. 11 федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172 «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»¹. Состав и порядок подготовки документации о переводе земель лесного фонда в земли иных категорий установлен постановлением Правительства от 28 января 2006 г. № 48 «О составе и порядке подготовки документации о переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий»².

Такой перевод допускается, во-первых, если изменение их целевого назначения предусмотрено лесоустроительной документацией или документами территориального планирования и документацией по планировке территории для строительства и эксплуатации объектов здравоохранения, культурно-бытового, жилищно-коммунального, социального назначения, дорог и других линейных объектов; во-вторых, в связи с установлением или изменением границ поселений. В

¹ *СЗ РФ*. — 2004. — № 52 (ч. 1). — Ст. 5276.

² *Там же*. — 2006. — № 6. — Ст. 703.

иных случаях перевод земель лесного фонда или земельных участков в составе таких земель в другую категорию допускается только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы и осуществляется в соответствии с лесоустроительной документацией в связи с невозможностью их использования по целевому назначению; прекращением нужд лесного хозяйства; необходимостью обеспечения обороны страны и безопасности государства, нужд сельского хозяйства, энергетики, добычей полезных ископаемых (за исключением общераспространенных полезных ископаемых), содержанием объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий разрешается в случае:

- организации особо охраняемых природных территорий;
- установления или изменения границ населенных пунктов;
- размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

Основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов являются лесничество и лесопарки. Земли лесного фонда состоят из лесничеств и лесопарков. Лесничества и лесопарки также располагаются на землях:

- обороны и безопасности, на которых расположены леса;
- населенных пунктов, на которых расположены городские леса;
- особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса.

Реализация лесохозяйственного регламента в лесничествах и лесопарках обеспечивается лесничими, порядок деятельности которых устанавливается органами государственной власти, местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со ст. 81–84 ЛК РФ. Количество лесничеств, лесопарков, их границы устанавливаются

уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

§ 3. Права пользования участками лесного фонда и участками лесов, не входящих в лесной фонд. Виды лесопользования

Лесной фонд находится в собственности Российской Федерации. Гражданам и юридическим лицам предоставляются в пользование участки лесного фонда. Право пользования лесным фондом может быть общим и специальным. Примером права общего пользования лесным фондом служит публичный сервитут, выраженный в праве граждан на свободное пребывание в лесном фонде и в не входящих в лесной фонд лесах и предусмотренный в ст. 11 ЛК РФ. Граждане имеют право бесплатно находиться на территории лесного фонда, собирать для собственных нужд дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, другие пищевые лесные ресурсы, лекарственные растения и техническое сырье, участвовать в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных мероприятиях, охотиться. Пребывание граждан в лесах в целях охоты регламентируется в ЛК РФ и законодательством Российской Федерации о животном мире. Право общего лесопользования может быть ограничено в интересах пожарной безопасности лесов, ведения орехово-промыслового, лесосеменного хозяйства, а в государственных природных заповедниках, национальных парках, природных парках и на других особо охраняемых территориях — в связи с установленным на них режимом лесопользования.

В соответствии со ст. 9 ЛК РФ участки лесного фонда предоставляются гражданам и юридическим лицам на правах: аренды, постоянного бессрочного пользования, безвозмездного срочного пользования, ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут). Права пользования участками лесного фонда, за исключением публичного лесного сервитута, возникают с момента государственной регистрации договора

аренды или безвозмездного срочного пользования; подписания протокола о результатах лесного аукциона.

До 1 января 2010 г. допускалось предоставление гражданам, юридическим лицам лесных участков в составе земель лесного фонда без проведения государственного кадастрового учета. После 1 января 2010 г. запрещается предоставлять лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, без определения видов и параметров использования лесов, установленных лесохозяйственными регламентами.

В постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются юридическим лицам; в аренду, безвозмездное срочное пользование — гражданам в порядке, предусмотренном в ЗК РФ, если иное не предусмотрено в ЛК РФ. К договору аренды лесного участка применяются положения об аренде, предусмотренные в ГК РФ, если иное не установлено в ЛК РФ. По договору аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендодатель предоставляет арендатору лесной участок для одной или нескольких целей, предусмотренных в ст. 25 ЛК РФ.

Объектом аренды могут быть только лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и прошедшие государственный кадастровый учет. Договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок до 49 лет. Срок договора аренды лесного участка определяется в соответствии со сроком разрешенного использования лесов, предусмотренным лесохозяйственным регламентом.

Арендатор, надлежащим образом исполнивший договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, по истечении его срока имеет преимущественное право на заключение договора аренды на новый срок. Договор аренды лесного участка, находящегося

в государственной или муниципальной собственности, заключается по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора, за исключением случаев:

- предусмотренных ст. 43–45 ЛК РФ;
- реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов;
- заготовки древесины на лесных участках, предоставленных юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям для использования лесов в соответствии со ст. 43–46 ЛК РФ.

Заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, осуществляется соответственно органами государственной власти, местного самоуправления в пределах их полномочий.

Порядок подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и форма примерного договора аренды лесного участка утверждаются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

По договору купли-продажи лесных насаждений осуществляется продажа лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Купля-продажа лесных насаждений осуществляется в соответствии с ЛК РФ. К договору купли-продажи лесных насаждений применяются положения о договорах купли-продажи, предусмотренные в ГК РФ, если иное не установлено в ЛК РФ. В договоре купли-продажи лесных насаждений указываются местоположение лесных насаждений (лесной квартал и (или) лесотаксационный выдел) и объем подлежащей заготовке древесины. Срок действия договора купли-продажи лесных насаждений не может превышать один год. Договор купли-продажи лесных насаждений заключается по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора, за исключением случаев, предусмотренных в ст. 19 и 30 ЛК РФ.

При заключении договора купли-продажи лесных насаждений по результатам аукциона изменение условий аукциона на основании соглашения сторон договора или по требованию одной из его сторон не допускается. Граждане заключают договоры купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд в порядке, установленном органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, осуществляется соответственно органами государственной власти, местного самоуправления в пределах их полномочий.

Лесные аукционы организуются и проводятся федеральным органом исполнительной власти в области лесного хозяйства или органом исполнительной власти субъекта Федерации. Лицо, выигравшее лесной аукцион, и организатор лесного аукциона подписывают протокол о результатах лесного аукциона, который имеет силу договора. Организация и проведение лесных аукционов осуществляются в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесного хозяйства, в соответствии с ЛК РФ и гражданским законодательством.

В лесном фонде могут осуществляться следующие виды лесопользования: заготовка древесины; заготовка живицы; заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов; заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений; ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты; ведение сельского хозяйства; осуществление научно-исследовательской и образовательной деятельности; осуществление рекреационной деятельности; создание лесных плантаций и их эксплуатация; выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений; выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых; строительство и эксплуатация

водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов; строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередач, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов; переработка древесины и иных лесных ресурсов; осуществление религиозной деятельности; иные виды, определенные в соответствии с ч. 2. ст. 6 ЛК РФ. Участок лесного фонда может предоставляться для осуществления одного или нескольких видов лесопользования одному или нескольким лесопользователям.

В целях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов допускается создание лесной инфраструктуры (лесных дорог, лесных складов и др.). Объекты лесной инфраструктуры после того, как отпадет надобность в них, подлежат сносу, а земли, на которых они располагались, — рекультивации. Лесные дороги могут создаваться при любых видах использования лесов. Для переработки древесины и иных лесных ресурсов создается лесоперерабатывающая инфраструктура (объекты переработки заготовленной древесины, биоэнергетические объекты и др.). Создание лесоперерабатывающей инфраструктуры запрещается в защитных лесах, а также в иных случаях, предусмотренных в ЛК РФ, других федеральных законах.

Основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, является лесохозяйственный регламент лесничества, лесопарка. Лесохозяйственные регламенты утверждаются по общему правилу органами государственной власти субъектов РФ на срок до 10 лет.

В лесохозяйственном регламенте в отношении лесов, расположенных в границах лесничеств, лесопарков, устанавливаются:

— виды разрешенного использования лесов, определяемые в соответствии со ст. 25 ЛК РФ;

— возрасты рубок, расчетная лесосека, сроки использования лесов и другие параметры их разрешенного использования;

— ограничение использования лесов в соответствии со ст. 27 ЛК РФ;

— требования к охране, защите, воспроизводству лесов.

Права пользования участками лесного фонда и права пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд, могут быть ограничены или приостановлены в той мере, в какой это необходимо для обеспечения рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, охраны здоровья населения, окружающей природной среды, историко-культурного и природного наследия, прав и законных интересов граждан.

Земли государственного лесного фонда находятся одновременно в составе государственного земельного фонда, где они выступают как часть единого земельного баланса страны, и в составе государственного лесного фонда как неперменная часть единого природно-хозяйственного объекта, каким является лес.

Правовой режим земель лесного фонда зависит от категории, к которой отнесены леса в соответствии с экономическим, экологическим и социальным значением лесного фонда, его месторасположением и выполняемыми функциями.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определения понятий «лесной фонд» и «земли лесного фонда».

2. На каких правовых титулах используются земли лесного фонда?

3. Какие формы собственности на лес и земли лесного фонда установлены законодательством?

4. Каковы виды лесопользования?

Библиографический список

Основная литература

1. *Земельное право* : учебник для бакалавров / С. А. Боголюбов. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2013. — С. 304–318.

2. *Земельное право* : учеб. / под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева, А. В. Бабанова [и др.]. — М. : ТК Велби : Проспект, 2008. — С. 658–674.

Дополнительная литература

1. *Васильева, М.И.* Природопользование для личных нужд: дифференциация интересов и актуальные проблемы / М. И. Васильева / *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право.* — 2013. — № 2. — С. 24–44.

2. *Грачев, М.А.* Лесной кодекс глазами лингвиста. (По итогам лингво-экспертного исследования) / М. А. Грачев, Т. Д. Маркова, С. Н. Переволочанская // *Государство и право.* — 2012. — № 7. — С. 106–110.

3. *Конокотин, Д.Н.* Аренда лесного участка в Российской Федерации / Д. Н. Конокотин // *Имуществ. отношения в РФ.* — 2011. — № 8. — С. 74–79.

Нормативно-правовые акты

1. Земельный кодекс РФ от 20 сентября 2001 г. №136-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — №44. — Ст.4147.

2. Лесной кодекс от 4 декабря 2006 г. №200-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — №50. — Ст. 5278.

Глава 12. Правовой режим земель водного фонда

План

1. Понятие и общая характеристика правового режима земель водного фонда.
2. Общая правовая характеристика водных объектов.
3. Особенности правового режима водоохранных зон и прибрежных защитных полос.

§ 1. Понятие и общая характеристика правового режима земель водного фонда

Сущностное содержание земель водного фонда вытекает из ст. 102 ЗК РФ, которая к *землям водного фонда* относит земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах; занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах. На землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков.

Вместе с тем, законодательство предусматривает возможность формирования так называемых «искусственных земельных участков, созданных на водных объектах». Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ устанавливает, что на водном объекте, находящемся в федеральной собственности может быть создан искусственный земельный участок, представляющий собой сооружение, образованное путем намыва или отсыпки грунта либо использования иных технологий и предназначенное для строительства на нем зданий, сооружений и т.д. Такой участок может как прилегать к существующим земельным участкам, так и быть изолированным от них. По общему правилу искусственные земельные участки создаются с разрешения органа исполнительной власти субъекта федерации, на территории которого находится водный объект. Инициаторами его создания могут выступать федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, юридические лица. После завершения формирования данного земельного участка и получения разрешения на ввод в эксплуатацию у инициатора

¹ *СЗ РФ*. — 2011. — № 30. — Ст. 4594.

возникает право собственности на него. Искусственный земельный участок является полноценным объектом гражданских прав, к нему применяются все нормы, применяющиеся к земельным участкам естественного происхождения.

В целях строительства водохранилищ и иных искусственных водных объектов осуществляется резервирование земель.

Если исходить из буквальной трактовки положений ст. 102 ЗК РФ, то может возникнуть искаженное мнение, будто преобладающая часть земель водного фонда занята водными объектами. Официальная статистика свидетельствует: общая площадь земель под водой в пределах границ Российской Федерации составляет 71,7 млн га. Вместе с тем значительные земельные территории, занятые водой (земли под водой), отнесены к категории земель лесного фонда (18,1 млн га, или 25,2 %), сельскохозяйственного назначения (13,2 млн га, или 18,4 %), запаса (10 млн га, или 14 %), особо охраняемых территорий (1,7 млн га, или 2,4 %).

Значительный удельный вес под водой составляют земли, отнесенные к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для космической деятельности, обороны и безопасности и иного специального назначения (0,9 млн га, или 0,8 %). В общем составе земель, занятых водными объектами, земли водного фонда занимают 37,9 % и составляют площадь 27,2 млн га. Стало быть, решающим обстоятельством и условием отнесения земель, занятых водными объектами, к землям водного фонда является не столько наличие водного объекта, сколько его государственная кадастровая регистрация и юридический факт отнесения земель, занятых водными объектами, к категории земель водного фонда.

Другую наиболее значительную часть земель водного фонда составляют земли водоохраных объектов, зоны и округа санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также округа санитарной охраны лечебно-оздоровительных

местностей курортов. Последняя составная часть земель водного фонда представлена землями, занятыми гидротехническими и иными водохозяйственными сооружениями и их эксплуатирующими организациями. Разнообразие видов и состав гидротехнических сооружений закреплены в Федеральном законе от 21 июня 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»¹.

В соответствии со ст. 3 названного закона гидротехнические сооружения — это плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений, разрушений берегов и дна водохранилищ, рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод и жидких отходов.

В качестве эксплуатирующих организаций гидротехнических сооружений выступают государственные или муниципальные унитарные предприятия либо организации любой другой организационно-правовой формы, на балансе которой находится гидротехническое сооружение. Если гидротехнические сооружения построены (созданы) на землях сельскохозяйственного назначения или на землях лесного фонда либо на землях особо охраняемых территорий, они к землям водного фонда не относятся.

§ 2. Общая правовая характеристика водных объектов

Поскольку правовой режим земель водного фонда обусловлен целями, видами и характером водопользования, установленным водным законодательством, режимом охраны

¹ *СЗ РФ*. — 1997. — № 30. — Ст. 3589.

вод и в значительной мере подчинен ему, то представляется целесообразным ограничиться хотя бы кратким обзором понятий и видов водных объектов как геометрических водообразующих пространств, которые и представляют собой земли водного фонда.

В юридическом представлении воды — это вся вода, находящаяся в тех или иных водных объектах, являющихся объектами водных отношений. При этом в соответствии со ст. 7 ВК РФ поверхностные воды и земли, покрытые или сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект. Говоря юридическим языком, водный объект — сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима.

В зависимости от физико-географических, морфологических, гидрорежимных и других признаков водные объекты подразделяются:

— на поверхностные водные объекты, к которым относятся моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие); 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;

— подземные водные объекты, к которым относятся бассейны подземных вод; водоносные горизонты. Границы подземных водных объектов определяются в соответствии с законодательством о недрах.

Обособленные водные объекты относятся к недвижимому имуществу и являются составной частью земельного участка и в силу этого обстоятельства по книгам государственного кадастра недвижимости входят чаще всего в состав земель сельскохозяйственного назначения, земель населенных пунктов либо в состав земель иных категорий.

Подземные водные объекты — это сосредоточение находящихся в гидротехнической связи вод в горных породах,

имеющих границы, объем и черты водного объекта, но в то же время не сопряженные с использованием их для хозяйственно-бытовых либо лечебно-оздоровительных целей (водоносные горизонты, бассейны подземных вод), не влекущие за собой права владения, пользования и распоряжения землями. В тех случаях, когда подземные воды сопряжены с извлечением вод, особенно для хозяйственно-бытовых либо лечебно-оздоровительных целей, возникает необходимость использования земель для образования горно-санитарных округов и зон охраны, санитарных округов. Использование для этих целей земельных участков и их охрана регулируются как нормами водного, так и земельного, природоохранительного (экологического) законодательства.

По своему правовому режиму и основаниям возникновения права водопользования и землепользования водные объекты подразделяются:

— на водные объекты общего пользования, т. е. находящееся в общедоступном, открытом пользовании. В случаях, предусмотренных федеральным законодательством, общее водопользование может быть ограничено;

— обособленные водные объекты, находящиеся в собственности граждан или юридических лиц, в том числе и в собственности муниципальных образований.

Поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, т. е. общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено в ВК РФ. Каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд. Использование водных объектов общего пользования осуществляется в соответствии с правилами охраны жизни людей на водных объектах. На водных объектах общего пользования могут быть запрещены забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, использование маломерных судов, водных мотоциклов и других технических средств,

предназначенных для отдыха на водных объектах, водопой, а также установлены иные запреты.

Информация об ограничении водопользования на водных объектах общего пользования предоставляется гражданам органами местного самоуправления через средства массовой информации и посредством специальных информационных знаков, устанавливаемых вдоль берегов водных объектов. Могут быть также использованы иные способы предоставления такой информации. Для общего пользования предназначается полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса). В ВК РФ (ст. 6) предусматривается, что каждый вправе (без использования транспорта) пользоваться береговой полосой для передвижения и пребывания у водного объекта общего пользования, в том числе для рыболовства и причаливания плавательных средств. Ширина береговой полосы не может превышать 20 м. Ширина береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем 10 км, составляет 5 м.

Данное положение позволяет юридически признавать 20-метровую полосу суши вдоль берегов водных объектов общего пользования неотъемлемой частью земель водного фонда, тем более что береговая полоса в преимущественных случаях находится в пределах водоохранной зоны. Доминирующими факторами в определении правового режима водных объектов выступают формы и виды права собственности на воды.

В соответствии с действующим ВК РФ (ст. 8) устанавливается федеральная собственность на водные объекты, за исключением случаев, установленных в ч. 2 ст. 8 ВК РФ (пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому и юридическому лицу). Право собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического и юридического лица на пруд, обводненный карьер прекращается одновременно с прекращением права собственности на соответствующий

земельный участок, в границах которого расположены такие водные объекты. Пруд, обводненный карьер могут отчуждаться в соответствии с гражданским законодательством и земельным законодательством. Не допускается отчуждение таких водных объектов без отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены. Данные земельные участки разделу не подлежат, если в результате такого раздела требуется раздел пруда, обводненного карьера.

Водные объекты, находящиеся в государственной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в пользование в зависимости от целей использования, ресурсного потенциала и экологического состояния водных объектов. Юридические основания возникновения права пользования водными объектами делятся на две группы. К первой группе относятся решения Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ (например, о предоставлении водного объекта и соответствующих земель водного фонда в особое пользование для обеспечения целей государственной безопасности или обороны страны). Ко второй группе относятся договоры водопользования.

Предельный срок предоставления водных объектов в пользование на основании договора водопользования не может составлять более чем 20 лет. Договор водопользования, заключенный на срок, превышающий установленный срок, считается заключенным на срок, равный предельному сроку договора водопользования. На основании договоров водопользования водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, предоставляются в пользование:

- для забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов;
- использования акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей;
- использования водных объектов без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии.

На основании решений о предоставлении водных объектов в пользование водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, предоставляются в пользование:

- для обеспечения обороны страны и безопасности государства;

- сброса сточных и (или) дренажных вод;

- строительства причалов, судоподъемных и судоремонтных сооружений;

- создания стационарных и (или) плавучих платформ, искусственных островов, искусственных земельных участков на землях, покрытых поверхностными водами;

- строительства гидротехнических сооружений, мостов, а также подводных и подземных переходов, трубопроводов, подводных линий связи, других линейных объектов, если такое строительство связано с изменением дна и берегов водных объектов;

- разведки и добычи полезных ископаемых;

- проведения дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов;

- подъема затонувших судов;

- сплава древесины в плотках и с применением кошелей;

- забора (изъятия) водных ресурсов для орошения земель сельскохозяйственного назначения (в том числе лугов и пастбищ);

- организованного отдыха детей, а также организованного отдыха ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов.

По договору водопользования одна сторона — исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления обязуется предоставить другой стороне — водопользователю водный объект или его часть в пользование за плату. К договору водопользования применяются положения об аренде, предусмотренные в ГК РФ, если иное не установлено в ВК РФ и не противоречит существу договора водопользования. Договор водопользования

признается заключенным с момента его государственной регистрации в государственном водном реестре.

Договор водопользования должен содержать:

— сведения о водном объекте, в том числе описание границ водного объекта, его части, в пределах которых предполагается осуществлять водопользование;

— цель, виды и условия использования водного объекта или его части (в том числе объем допустимого забора (изъятия) водных ресурсов) в случаях, предусмотренных в ч. 1 ст. 11 ВК РФ;

— срок действия договора водопользования;

— размер платы за пользование водным объектом или его частью, условия и сроки внесения данной платы;

— порядок прекращения пользования водным объектом или его частью;

— ответственность сторон договора водопользования за нарушение его условий.

Договор водопользования наряду с указанными условиями может содержать иные условия по соглашению сторон этого договора.

К договору водопользования прилагаются материалы в графической форме (в том числе схемы размещения гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водном объекте, а также зон с особыми условиями их использования) и пояснительная записка к ним. Не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется:

— для судоходства (в том числе морского судоходства), плавания маломерных судов;

— осуществления разового взлета, разовой посадки воздушных судов;

— забора (изъятия) из подземного водного объекта водных ресурсов, в том числе водных ресурсов, содержащих полезные ископаемые и (или) являющихся природными лечебными ресурсами, а также термальных вод;

— забора (изъятия) водных ресурсов в целях обеспечения пожарной безопасности, а также предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;

— забора (изъятия) водных ресурсов для санитарных, экологических и (или) судоходных попусков (сбросов воды);

— забора (изъятия) водных ресурсов судами в целях обеспечения работы судовых механизмов, устройств и технических средств;

— воспроизводства водных биологических ресурсов;

— проведения государственного мониторинга водных объектов и других природных ресурсов;

— проведения геологического изучения, а также геофизических, геодезических, картографических, топографических, гидрографических, водолазных работ;

— рыболовства, рыбоводства, охоты;

— осуществления традиционного природопользования в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

— санитарного, карантинного и другого контроля;

— охраны окружающей среды, в том числе водных объектов;

— научных, учебных целей;

— разведки и добычи полезных ископаемых, строительства трубопроводов, дорог и линий электропередачи на болотах, за исключением болот, отнесенных к водно-болотным угодьям, а также болот, расположенных в поймах рек;

— полива садовых, огородных, дачных земельных участков, ведения личного подсобного хозяйства, а также водопоя, проведения работ по уходу за сельскохозяйственными животными;

— купания и удовлетворения иных личных и бытовых нужд граждан в соответствии со ст. 6 ВК РФ;

— проведения дноуглубительных и других работ в акватории морского или речного порта, а также работ по содержанию внутренних водных путей Российской Федерации;

— создания искусственных земельных участков в морском или речном порту.

Наряду с общими основаниями прекращения права водопользования (добровольный отказ от пользования водным объектом, истечение срока, на который предоставлен водный объект, смерть гражданина, прекращение деятельности юридического лица и т. п.) действующее водное законодательство (ст. 10 ВК РФ) предусматривает случаи принудительного прекращения прав пользования водными объектами. К ним относятся:

- нецелевое использование водного объекта;
- использование водного объекта с нарушением законодательства Российской Федерации;
- неиспользование водного объекта в установленные договором водопользования или решением о предоставлении водного объекта в пользование сроки.

Принудительное прекращение права пользования водными объектами в случаях возникновения необходимости их использования для государственных или муниципальных нужд осуществляется исполнительными органами государственной власти или местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии с федеральными законами.

Предъявлению требования о прекращении права пользования водным объектом по основаниям должно предшествовать вынесение предупреждения исполнительным органом государственной власти или местного самоуправления.

При прекращении права пользования водным объектом водопользователь обязан:

- прекратить в установленный срок использование водного объекта;
- обеспечить консервацию или ликвидацию гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водных объектах, осуществить природоохранные мероприятия, связанные с прекращением использования водного объекта.

Одновременно с прекращением права пользования водным объектом прекращается и право пользования землями водного фонда, и прежде всего для таких видов водопользования, как питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение; сельскохозяйственное водопользование; охотничье хозяйство;

пользование водным объектом для промышленных нужд; использование водных объектов для рекреации.

Отличительной чертой правового режима охраны водных объектов, равно как и земель водного фонда, является бассейновый принцип государственного управления в области использования и охраны водных объектов. Особенно это касается осуществления государственного контроля за использованием и охраной водных объектов, входящих в тот или иной бассейн, установления лимита водопользования (водопотребления) и водоотведения субъектов Федерации, подготовки заключений и реализации бассейновых соглашений о восстановлении и об охране бассейновых соглашений.

Земли водного фонда могут использоваться для строительства и эксплуатации гидротехнических сооружений, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения в питьевой воде, бытовых, оздоровительных и других потребностей населения, а также для водохозяйственных, сельскохозяйственных, природоохранных, промышленных, рыбохозяйственных, энергетических, транспортных и иных государственных или муниципальных нужд при соблюдении установленных требований. Данные требования, в частности, устанавливаются в ст. 42 ВК РФ, в которой указано, что при проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений должны предусматриваться и своевременно осуществляться мероприятия по охране водных объектов, а также водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. При использовании водных объектов, входящих в водохозяйственные системы, не допускается изменение водного режима этих водных объектов, которое может привести к нарушению прав третьих лиц. Работы по изменению или обустройству природного водоема или водотока проводятся при условии сохранения его естественного происхождения.

На граждан и юридических лиц, осуществляющих эксплуатацию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние вод, возлагается обязанность принимать меры по предотвращению загрязнения, засорения и истощения водных

объектов и вредного воздействия вод. В процессе эксплуатации хозяйственных и других объектов запрещается:

— осуществлять сброс в водные объекты неочищенных и необезвреженных вод в соответствии с установленными нормами сточных вод;

— производить забор воды из водных объектов, существенно влияющих на их состояние;

— осуществлять сброс сточных вод, содержащих вещества, для которых не установлены предельно допустимые концентрации, или содержащих возбудителей инфекционных заболеваний.

Нарушение требований по охране и рациональному использованию водных объектов влечет за собой ограничение, приостановление или запрещение эксплуатации хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов и окружающей среды. Особое внимание в земельном и водном законодательстве уделяется охране источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Согласно ст. 43 ВК РФ для водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, устанавливаются зоны санитарной охраны в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, в которых осуществление деятельности и отведение территории для жилищного строительства, строительства промышленных объектов и объектов сельскохозяйственного назначения запрещается или ограничивается.

Для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные водные и подземные водные объекты, пригодность которых для указанных целей определяется на основании санитарно-эпидемиологических заключений. Порядок использования подземных водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения устанавливается законодательством о недрах.

§ 3. Особенности правового режима водоохранных зон и прибрежных защитных полос

Впервые в истории развития земельного и водного законодательства водоохранные зоны включены в состав земель водного фонда. Само понятие «водоохранная зона» как правовой категории дано в ст. 65 ВК РФ. *Водоохранными зонами* являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира.

Соблюдение специального режима в пределах территории водоохранной зоны является неотъемлемой составной частью комплекса природоохранных мер, направленных на улучшение гидрологического, гидротехнического, гидробиологического, санитарного и экологического состояния водных объектов и благоустройства их прибрежных территорий. Размеры и границы водоохранных зон, равно как и правовой режим их использования и охраны, устанавливаются исходя из физико-географических, почвенных, гидрологических и других условий с учетом прогноза изменения береговой линии водных объектов.

В зависимости от вида водоема ширина водоохранных зон устанавливается:

- для рек стариц и озер — от средне-многолетнего уреза воды в летний период;
- водохранилищ — от уреза воды при нормальном подпорном уровне;
- морей — от максимального уровня прилива;
- болот — от их границы (нулевой глубины торфяной залежи).

Для болот в истоках рек, а также для других болот, формирующих сток в водосборном бассейне, водоохранные зоны устанавливаются на прилегающих к ним территориях.

Минимальная ширина водоохранных зон зависит прежде всего от протяженности от их истока и устанавливается в следующих пределах:

- до 10 км — 50 м;
- от 10 до 50 км — 100 м;
- от 50 км и более — 200 м.

Для реки, ручья протяженностью менее 1 км от истока до устья водоохранная зона совпадает с прибрежной защитной полосой. Радиус водоохранной зоны для истоков реки, ручья устанавливается в размере 50 м.

Ширина водоохранной зоны озера, водохранилища, за исключением озера, расположенного внутри болота, или озера, водохранилища с акваторией менее 0,5 км², устанавливается в размере 50 м. Ширина водоохранной зоны водохранилища, расположенного на водотоке, устанавливается равной ширине водоохранной зоны этого водотока. Ширина водоохранной зоны оз. Байкал устанавливается в Федеральном законе от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»¹. Ширина водоохранной зоны моря составляет 500 м. Водоохранные зоны магистральных или межхозяйственных каналов совпадают по ширине с полосами отводов таких каналов.

На территориях населенных пунктов при наличии ливневой канализации и набережных границы прибрежных защитных полос совпадают с парапетами набережных. Ширина водоохранной зоны на таких территориях устанавливается от парапета набережной. При отсутствии набережной ширина водоохранной зоны, прибрежной защитной полосы измеряется от береговой линии.

Размеры и границы водоохранных зон на территории городов и других населенных пунктов устанавливаются исходя из конкретных условий планировки и застройки в соответствии с генеральными планами. Для участков рек, заключенных в закрытые коллекторы, водоохранные зоны не устанавливаются.

¹ *СЗ РФ*. — 1999. — № 18. — Ст. 2220.

Следует специально подчеркнуть то обстоятельство, что значительная часть поверхностных водоемов (водотоков) в пределах границ городов и других поселений не учитывается в составе земель водного фонда, и тем не менее на водоохраных зонах должны соблюдаться все требования по установленным видам запретов хозяйственной деятельности, включая дополнительные ограничения и обременения как для граждан, так и для юридических лиц.

От водоохраных зон водных объектов необходимо отличать и другую установленную законодательством земельно-правовую категорию, а именно прибрежную защитную полосу. Если представить ее виртуально, то она находится в пределах границы водоохранной зоны вдоль береговой линии, имеет меньшие по ширине размеры, но с правовых позиций большие объемы (параметры) запретов, обременений и ограничений.

Ширина прибрежной защитной полосы устанавливается в зависимости от уклона берега водного объекта и составляет 30 м для обратного или нулевого уклона, 40 м для уклона до 3° и 50 м для уклона 3° и более. Для расположенных в границах болот проточных и сточных озер и соответствующих водотоков ширина прибрежной защитной полосы устанавливается в размере 50 м. Ширина прибрежной защитной полосы озера, водохранилища, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение (места нереста, нагула, зимовки рыб и других водных биологических ресурсов), устанавливается в размере 200 м независимо от уклона прилегающих земель.

Проектирование водоохраных зон и прибрежных защитных полос исходя из практической целесообразности осуществляется одновременно в строгом соответствии с нормативно-методическими документами.

Для правового режима водоохраных зон характерно прежде всего установление запретов и ограничений на те или иные виды хозяйственной деятельности. В границах водоохраных зон запрещаются:

- использование сточных вод для удобрения почв;
- размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления,

радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;

— осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений;

— движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

В границах водоохранных зон допускаются проектирование, строительство, реконструкция, ввод и эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством, а также в области охраны окружающей среды.

В границах прибрежных защитных полос наряду с установленными для водоохранных зон ограничениями запрещаются:

— распашка земель;

— размещение отвалов размываемых грунтов;

— выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

В пределах территорий водоохранных зон разрешается проведение рубок промежуточного пользования и других мероприятий, обеспечивающих охрану водных объектов.

На территории прибрежных защитных полос устанавливается более строгий правовой режим охраны земель водного фонда, в том числе запретов, ограничений и сервитутов. Участки земель в пределах прибрежных защитных полос предоставляются для размещения объектов водоснабжения, рекреации, рыбного и охотничьего хозяйства, водозаборных, портовых и гидротехнических сооружений при наличии лицензии на водопользование, в которых устанавливаются требования по соблюдению водоохранного режима.

В целях предотвращения истощения водных объектов и улучшения гидрологического режима прилегающих к ним земельных участков прибрежные защитные полосы должны

быть заняты древесно-кустарниковой растительностью или залужены, т. е. заняты лугами. Обязанности по поддержанию в надлежащем порядке и состоянии водоохраных зон, прибрежных защитных полос и водоохраных знаков возлагаются на водопользователей. Собственники земель, землевладельцы и землепользователи, на землях которых находятся водоохраные зоны, обязаны соблюдать установленный режим использования и охраны водоохраных зон и прибрежных защитных полос.

Подводя итог рассмотренным вопросам, можно отметить следующее. Решающим обстоятельством и условием отнесения земель, занятых водными объектами, к землям водного фонда является не столько наличие водного объекта, сколько его государственная кадастровая регистрация и юридический факт отнесения земель, занятых водными объектами, к категории земель водного фонда.

Правовой режим земель водного фонда обусловлен целями, видами и характером водопользования, установленным водным законодательством, режимом охраны вод и в значительной мере подчинен ему.

Отличительной чертой правового режима охраны водных объектов, равно как и земель водного фонда, является бассейновый принцип государственного управления в области использования и охраны водных объектов.

4. Доминирующими факторами в определении правового режима водных объектов выступают формы и виды права собственности на воды.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите виды водных объектов и основы их режима.
2. Каков состав земель водного фонда?
3. Какие обстоятельства обуславливают правовой режим водного фонда?
4. Каковы основные способы и цели использования водных объектов? В чем их взаимосвязь?

5. В каких случаях собственник земельного участка вправе ограничивать доступ иных граждан к водному объекту, располагающемуся в его пределах?

Библиографический список

Основная литература

1. *Земельное право* : учебник для бакалавров / С. А. Боголюбов. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2013. — С. 318–332.

2. *Земельное право* : учеб. / под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева, А. В. Бабанова [и др.]. — М. : ТК Велби : Проспект, 2008. — С. 675–689.

Дополнительная литература

1. *Игнатъева, И. А.* Правовые проблемы охраны озера Байкал в свете современных тенденций развития законодательства / И. А. Игнатъева // *Гос-во и право*. — 2008. — № 11. — С. 54–60.

2. *Романова, О. А.* Водохозяйственная деятельность как объект научного правового исследования / О. А. Романова // *Журнал российского права*. — 2014. — № 5. — С. 158–164.

3. *Фалилеев, В. А.* Надзор за исполнением водного законодательства / В. А. Фалилеев // *Законность*. — 2014. — № 5. — С. 40–42.

Нормативно-правовые акты

1. Земельный кодекс РФ от 20 сентября 2001 г. №136-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — №44. — Ст.4147.

2. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — №23. — Ст.2381.

3. Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2011. — № 30. — Ст. 4594.

4. Федеральный закон от 21 июня 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // СЗ РФ. — 1997. — № 30. — Ст. 3589.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В предложенном читателю курсе лекций были рассмотрены основные вопросы, составляющие проблематику земельного права.

Изучение земельного права представляется собой актуальную необходимость как для практикующего юриста, так и для любого гражданина РФ, живущего в условиях рыночной экономики.

Представленный курс лекций является средством постижения земельного права и приобретения основных знаний и представлений о правовом регулировании отношений в сфере использования и охраны земли. «Земельное право» является достаточно сложной дисциплиной, поскольку юридическая природа указанной отрасли права представляется довольно спорной. Нерешенным остается вопрос о том, к области частного или публичного права следует относить институты земельного права. Наряду с элементами частно-правового характера в земельном праве можно обнаружить значительное количество норм публично-правового происхождения. Земельное право отличает не столько метод правового регулирования, или особенные субъекты правоотношений, сколько специфика объекта — земли.

Настоящее учебное пособие сохраняет правовые традиции, сложившиеся в советской и российской высшей юридической школе и юридической науке, и максимально приближено к потребностям практики, нуждающейся в высококвалифицированных юридических кадрах.

В данном курсе лекций нашли отражение основные концептуальные положения теории земельного права о соотношении частно-правовых и публичных начал путем установления приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства перед использованием земли в качестве недвижимого имущества. Институты земельного права рассматриваются именно в этом контексте.

Достаточно основательно проанализированы основные положения гражданского законодательства и гражданско-правовой доктрины, в частности, при исследовании таких институтов, как право собственности на землю и иные права на земельные участки.

Подводя итог, следует отметить, что данный курс лекций представляет собой всего лишь основу для изучения дисциплины. Учитывая его ограниченный объем, авторы в сжатом виде излагают наиболее известные точки зрения по тем или иным проблемам теории земельного права, при необходимости совершают краткий экскурс в историю рассматриваемого вопроса.

В контексте отмеченного, будущим юристам целесообразно помнить о том, что освоение предложенного курса лекций будет служить надежным ориентиром в дальнейшем изучении нормативно-правовых актов, а также юридической и специальной литературы, затрагивающей вопросы использования и охраны земли.

Безусловно, формат представленного учебного издания в силу ограниченности его объема не позволяет в полной мере раскрыть все аспекты учебной дисциплины. По этой причине большую актуальность представляет собой самостоятельная работа студентов по более детальному освоению глубинных проблем теории права с использованием литературных источников, отраженных в списках основной и дополнительной литературы.