

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное агентство по образованию
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова

М.Г. Баумова

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ

Учебное пособие

*Рекомендовано
Научно-методическим советом университета
для студентов специальности Юриспруденция*

Ярославль 2007

УДК 349.4(075.8)

ББК Х 625я73

Б 29

Рекомендовано

*Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного издания. План 2007 года*

Рецензенты:

Д.Т. Бараташвили, кандидат юридических наук; Управление имущества и общих вопросов Верхневолжского филиала ОАО «ЦентрТелеком»

Баумова, М.Г. Актуальные проблемы земельного права России: учеб. пособие / М.Г. Баумова; Яросл. гос. ун-т. – Ярославль: ЯрГУ, 2007. – 108 с.
ISBN 978-5-8397-0550-0

Учебное пособие посвящено актуальным проблемам правового регулирования земельных отношений: вещным и обязательственным правам на землю, существующим в Российской Федерации, взаимодействию земельного и гражданского законодательства при их регулировании.

В работе раскрываются наиболее важные категории земельного права: понятие и признаки земельного участка как природного ресурса и как недвижимого имущества, правовой режим и разрешенное использование земельного участка. Подробно характеризуется система прав на землю в РФ: постоянное бессрочное пользование, пожизненное наследуемое владение, сервитут, безвозмездное срочное пользование, аренда. Анализируются основные изменения в земельном законодательстве, касающиеся упрощенного порядка приобретения гражданами в собственность земельных участков.

Пособие предназначено для студентов, обучающихся по специальности 030501 Юриспруденция (дисциплина «Земельное право», блок ОПД), очной и очно-заочной форм обучения.

УДК 349.4(075.8)

ББК Х 625я73

© Ярославский государственный
университет, 2007

© М.Г. Баумова, 2007

ISBN 978-5-8397-0550-0

Глава 1. Правовое регулирование земельных отношений в России

1.1. Граждане как субъекты земельных отношений

В соответствии со ст. 5 Земельного кодекса (ЗК) РФ¹ участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. При этом указанные субъекты права являются также участниками отношений, регулируемых гражданским законодательством, в частности Гражданским кодексом (ГК) РФ² (см. п. 1 ст. 2, ст. 124, 125 ГК РФ, п. 3 ст. 3 ЗК РФ). Таким образом, вещные и иные права на земельные участки в России могут принадлежать гражданам, юридическим лицам, государству (Российской Федерации и ее субъектам), а также муниципальным образованиям. Это соответствует конституционному принципу, согласно которому земля может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ч. 2 ст. 9 Конституции РФ).

Граждане, являющиеся субъектами прав на земельные участки, должны обладать правоспособностью и дееспособностью в соответствии с гражданским законодательством.

Правоспособность гражданина – это его способность иметь гражданские права и нести обязанности (гражданская правоспособность). Она признается в равной мере за всеми гражданами. Правоспособность гражданина возникает в момент его рождения и прекращается смертью (ст. 17 ГК РФ). Содержание правоспособности гражданина в общем виде определено в ст. 18 ГК РФ: граждане могут иметь имущество на праве собственности; наследовать и завещать имущество; заниматься предпринимательской и любой иной не запрещенной законом деятельностью; создавать юридические лица самостоятельно или совместно с другими гра-

¹ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

² Там же. 1994. № 32. Ст. 3301.

жданами и юридическими лицами; совершать любые не противоречащие закону сделки и участвовать в обязательствах; избирать место жительства; иметь права авторов произведений науки, литературы и искусства, изобретений и иных охраняемых законом результатов интеллектуальной деятельности; иметь иные имущественные и личные неимущественные права.

В силу обладания гражданской правоспособностью любой гражданин имеет право участвовать в гражданско-правовых отношениях, но не всякий способен реализовать это право. Иными словами, для самостоятельной реализации всего объема своей правоспособности гражданин должен обладать дееспособностью.

Согласно ст. 21 ГК РФ дееспособность гражданина – это его способность своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (гражданская дееспособность). Наиболее существенными элементами содержания дееспособности граждан являются возможность самостоятельного заключения сделок (сделкоспособность) и возможность нести самостоятельную имущественную ответственность (деликтоспособность). В отличие от правоспособности, дееспособность связана с совершением гражданином волевых действий, что предполагает достижение определенного уровня психической зрелости. В качестве критерия достижения гражданином возможности собственными действиями приобретать права и нести обязанности закон предусматривает возраст. По общему правилу, гражданская дееспособность возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия (по достижении 18-летнего возраста). Предусмотрены два исключения из этого правила, допускающие возникновение полной дееспособности и в более раннем возрасте.

Во-первых, в случае, когда законом допускается вступление в брак до достижения 18 лет, гражданин, не достигший 18-летнего возраста, приобретает дееспособность в полном объеме со времени вступления в брак. Приобретенная в результате заключения брака дееспособность сохраняется в полном объеме и в случае расторжения брака до достижения возраста 18 лет.

Во-вторых, ГК РФ ввел понятие, не использовавшееся ранее в гражданском законодательстве России, – эмансипация (объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным). Несомненно,

вершеннолетний, достигший возраста 16 лет, может быть объявлен полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору либо с согласия родителей, усыновителей или попечителя занимается предпринимательской деятельностью. Эмансипация производится по решению органа опеки и попечительства – с согласия обоих родителей, усыновителей или попечителя либо при отсутствии такого согласия – по решению суда (ст. 27 ГК РФ). После объявления несовершеннолетнего полностью дееспособным он самостоятельно несет имущественную ответственность по своим обязательствам.

Согласно ст. 26 ГК РФ несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет вправе совершать сделки с земельными участками с письменного согласия родителей, усыновителей или попечителя. В соответствии со ст. 28 ГК РФ сделки с земельными участками за малолетних (детей, не достигших возраста 14 лет) могут совершать от их имени их родители, усыновители или опекуны. Сделку с земельным участком, принадлежащим гражданину, признанному судом недееспособным, вправе совершить опекун такого гражданина (см. ст. 29 ГК РФ). Если гражданин ограничен судом в дееспособности, то он вправе совершить сделку с принадлежащим ему земельным участком лишь с согласия попечителя (см. ст. 30 ГК РФ).

Дееспособные граждане самостоятельно реализуют свою правоспособность. Они вправе приобретать и использовать земельные участки для строительства и целей, непосредственно не связанных со строительством, распоряжаться земельными участками в соответствии с законодательством.

Обратим внимание, что содержание понятия "граждане", которым оперирует Кодекс, охватывает граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства. При этом согласно ФЗ от 31.05.2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»³ гражданами Российской Федерации являются: а) лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу указанного Федерального закона (т.е. на 01.07.2002 г.); б) лица, которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с этим Федеральным законом (ст. 5). Иностран-

³ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

ный гражданин – это лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства (ст. 3). Лицо без гражданства – лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательства наличия гражданства иностранного государства (ст. 3).

Права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков определяются в соответствии с Земельным кодексом (п. 2 ст. 5), федеральными законами. Данное правило основано на нормах ст. 62 Конституции РФ, п. 1 ст. 2 ГК РФ, предусматривающих для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц национальный режим, который в отдельных случаях может быть ограничен федеральным законом.

Статус иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов) в Российской Федерации определяется ФЗ от 25.07.2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁴ и иными федеральными законами. Как следует из содержания ст. 2 и 4 указанного Федерального закона, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Здесь речь идет прежде всего о случаях ограничений ряда избирательных и трудовых прав, запретах на нахождение на государственной и муниципальной службе, на военной службе по призыву, на занятие деятельностью, допуск к которой иностранцев и апатридов ограничен федеральным законом. Участие иностранных граждан в некоторых жилищных правоотношениях ограничено федеральными законами. Ограничения в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц в области земельных и связанных с ними гражданско-правовых отношений установлены, например, в п. 3 ст. 15, п. 1 ст. 22, п. 5 ст. 28, п. 12 ст. 30, п. 5 ст. 35, п. 9 ст. 36 Земельного кодекса РФ.

В настоящее время государственная земельная политика изменилась в сторону определенного расширения прав иностран-

⁴ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

ных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц на земельные участки. Ранее было установлено положение, согласно которому перечисленные субъекты могли лишь арендовать земельные участки. Из этого до принятия ЗК РФ исходило и законодательство ряда субъектов РФ. Хотя по этому поводу указывалось, что закрепление подобных положений на уровне субъекта РФ противоречит ст. 62 Конституции РФ, согласно которой иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

В соответствии со ст. 5 ЗК РФ права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц определяются в соответствии с настоящим Кодексом, федеральными законами.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица могут приобретать в собственность расположенные на территории Российской Федерации земельные участки, однако из этого положения есть ряд исключений.

В соответствии с п. 3 ст. 15 ЗК РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации, и на иных установленных особо территориях РФ в соответствии с федеральными законами.

Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-01 «О государственной границе Российской Федерации» включает в пределы приграничной территории пограничную зону, российскую часть вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, где установлен пограничный режим, пункты пропуска через государственную границу, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, прилегающих к государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побе-

режью моря или пунктам пропуска. Указом Президента РФ будут утверждены перечни, включающие наименования конкретных территорий из названных выше, на которых запрещается предоставление иностранцам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам земельных участков в собственность.

Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» в п. 5 ст. 3 закрепил, что до установления Президентом РФ указанного перечня приграничных территорий не допускается предоставление земельных участков, расположенных на таких территориях (т.е. на всех приграничных территориях), в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам.

Одним из существенных условий участия иностранных субъектов в земельных отношениях является правило, установленное ст. 28 ЗК РФ: иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам земельные участки в собственность предоставляются только за плату.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»⁵ иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды. Таким образом, продать данным лицам земельные участки, оборот которых регулируется настоящим Законом, собственники не вправе. Статьей 4 этого же Закона установлено ограничение, согласно которому не допускаются сделки с земельными участками, если в результате таких сделок образуются новые земельные участки, размеры и местоположение которых не соответствуют требованиям, установленным указанной статьей.

Для целей, связанных со строительством, земельные участки предоставляются иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам в соответствии со ст. 30 ЗК РФ, из которой следует, что участки предоставляются этим субъ-

⁵ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

ектам в порядке, установленном настоящей статьей, и в соответствии с п. 2 ст. 5, п. 3 ст. 15, п. 1 ст. 22 и п. 4 и 5 ст. 28 ЗК РФ.

Некоторые правила приобретения земельных участков иностранными гражданами, лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами определены также ст. 35 и 36 ЗК РФ. Согласно данным статьям эти лица – собственники зданий, строений, сооружений, находящихся на чужом земельном участке, в том числе в государственной или муниципальной собственности, – имеют преимущественное право покупки или аренды земельного участка.

Президент РФ может установить перечень видов зданий, строений, сооружений, на которые это правило не распространяется. Новой нормой уточняется размер земельного участка, переходящего к приобретателю недвижимости, а также уточняется, что с приобретением права собственности на недвижимую вещь собственнику переходит не право пользования земельным участком, как ранее, а то право, на основании которого участок использовался прежним собственником.

1.2. Земельный участок как объект земельных отношений

Статья 6 ЗК РФ устанавливает в качестве объекта земельных отношений землю как природный объект и природный ресурс, земельные участки и части земельных участков.

Впервые понятие земельного участка было дано в российском земельном законодательстве в Федеральном законе от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»⁶. Статья 1 данного закона определяет земельный участок как «часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами».

⁶ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 149.

Схожие признаки содержит определение, данное в статье 6 ЗК РФ: «Земельный участок как объект земельных отношений – часть поверхности земли (в т.ч. почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке».

Признанный недвижимым имуществом земельный участок вместе с тем остается частью государственной территории, пространственным базисом для жизни и деятельности людей, основой человеческого существования. В силу этого особо актуальным становится поиск четких критериев разграничения понятия земельного участка как объекта имущественных отношений, земли как уникального природного ресурса, а также иных смежных категорий. Подобное разграничение должно производиться исходя из целей охраны и защиты земли как основы жизни и деятельности проживающего на ней населения.

В последнее время в научной литературе все больше внимания уделяется этой проблеме. Так, Ф.Х. Адиханов определяет земельный участок как часть поверхности земли, имеющую фиксированные границы, площадь, местоположение, правовой статус и другие характеристики, отраженные в государственном земельном кадастре и документах государственной регистрации прав на землю⁷.

А.Ю. Колов считает, что понятие земельного участка должно отражать следующие признаки:

1. Земельный участок – это индивидуально-определенный объект. Он является объектом вещных прав. Государственная регистрация прав на земельный участок, обременений прав, сделок с земельными участками осуществляется только после проведения кадастрового учета участка.

2. Земельный участок – непереключаемый объект (территория), элементами которого могут являться почвенный слой, древесно-кустарниковая растительность, водные и градостроительные объекты.

Исходя из них А.Ю. Колов дает следующее определение понятия земельного участка. Земельный участок – это часть земной поверхности (непереключаемый объект), границы которого опи-

⁷ См.: Адиханов Ф.Х. Земельное право России: Курс лекций. Барнаул, 1999. С. 6.

саны и удостоверены в установленном законом порядке, элементами которого являются почвенный слой, древесно-кустарниковая растительность, лесная растительность, водные объекты, градостроительные объекты⁸.

По нашему мнению, необходимо отграничить понятие земельного участка от близких к нему, но отнюдь не совпадающих понятий: земли как природного объекта, природного ресурса и компонента окружающей среды, территориальных и иных зон, сельскохозяйственных и иных угодий и т.д.

Анализ земельного и гражданского законодательства позволяет сделать вывод, что нередко понятия «земля» и «земельный участок» используются как синонимы. Так, для обозначения определенного вида имущества, объекта гражданских прав используется как термин «земля» (например, п. 3 ст. 129 ГК РФ, п. 2 ст. 241 ГК РФ), так и термин «земельный участок» (например, ст. 130, 261, 262, 264 ГК РФ). В п. 1 ст. 1 ЗК РФ говорится о земле как недвижимом имуществе, объекте права собственности и иных прав. В то же время ни ГК РФ, ни другие федеральные законы не раскрывают понятия земли как недвижимого имущества.

Согласимся с Т.В. Крамковой, отмечающей, что согласно ГОСТ 26640-85 «Земли. Термины и определения» «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»⁹. Если вкладывать в понятие «земля» именно этот смысл, то вряд ли можно признать ее объектом гражданско-правовых отношений. Не следует смешивать понятия «земля» и «земельный участок», необходимо различать земельный участок как объект недвижимости и землю

⁸ См.: Колов А.Ю. Вещные права на земельный участок в России. Томск, 2004. С. 85–86.

⁹ Государственные стандарты. Охрана природы. Земли. М., 1998. С. 29.

как природный объект, природный ресурс, компонент окружающей среды¹⁰.

С одной стороны, признание земельных участков объектом гражданских прав требует выявления таких их признаков и свойств, которые характерны для всех объектов гражданских прав, а также тех особенностей, которые отличают земельные участки от других объектов.

С другой стороны, необходимо выявить и те признаки земельного участка, которые характеризуют его как элемент экологической системы и природный ресурс.

В качестве объекта гражданских прав земельный участок традиционно относится к вещи. Современная доктрина гражданского права определяет вещи как материальные, физически осязаемые объекты, являющиеся результатами труда и имеющие экономическую форму.

Такое определение вещи характерно не только для российской науки гражданского права. Говоря о понятии вещей, Л. Энекцерус указывал, что «речь идет о таких частях окружающей человека несвободной и способной попасть под его господство природы, которые существуют отдельно сами по себе и которые в обороте особо обозначаются и оцениваются»¹¹.

Если обратиться к истории цивилистики, то можно заметить, что земельный участок определялся как вещь для целей правового регулирования, то есть считался вещью в юридическом смысле. Энекцерус писал: «Земельному участку по его природе не присуща обособленность, которая позволила бы выступать в качестве вещи. Здесь понятие всегда покоится исключительно на том, что так установлено людьми. Решающим для вопроса о том, должна ли определенная часть земной поверхности рассматриваться только как часть земельного участка, или как целый земельный участок, или как ряд земельных участков, или как отдельные части различных земельных участков, – является не единое или различное хозяйственное назначение земель и не

¹⁰ См.: Крамкова Т.В. Гражданско-правовое понятие земельного участка // Закон. 2007. № 1. С. 50.

¹¹ Энекцерус Л. Курс германского права. Т. 1, полутом 2. М., 1950. С. 11.

расположение и взаимное их соотношение, а то, как земли занесены в поземельную книгу»¹².

Земельный участок как объект гражданских прав характеризуется следующими признаками: *оборотоспособность, возможность выступать в качестве товара, дискретность, индивидуализация*.

Согласно п. 3 ст. 129 ГК РФ земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается земельным законодательством и законодательством о других природных ресурсах.

Под *оборотоспособностью* земельного участка, в соответствии со ст. 129 ГК РФ, установившей общее понятие оборотоспособности гражданских прав, следует понимать возможность участка свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте. Соответственно ограничением оборотоспособности является законодательно установленные ограничения при отчуждении или переходе земельного участка в порядке универсального правопреемства.

При этом земельные участки, изъятые из оборота, в соответствии со ст. 129 ГК РФ, должны быть прямо указаны в законе, а земельные участки, ограниченные в обороте, определяются в порядке, установленном законом. Согласно п. 3 ст. 129 ГК РФ земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Таким образом, ограничение, изъятие из оборота, а также допущение к обороту земельных участков должно быть урегулировано земельным законодательством – Земельным кодексом РФ и федеральными законами. К упомянутым законам следует прежде всего отнести те, которые устанавливают особые требования к обороту природных объектов.

¹² Энекцерус Л. Указ. соч. С. 14.

В настоящее время требования к оборотоспособности земельных участков устанавливаются ст. 27 ЗК РФ, согласно которой земельные участки могут быть изъятыми из оборота, ограниченными в обороте и оборотоспособными. Согласно указанной статье земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Изъятые из оборота земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности следующими объектами:

1) государственными природными заповедниками и национальными парками (за исключением случаев, предусмотренных ст. 95 ЗК РФ);

2) зданиями, строениями, сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы;

3) зданиями, строениями, сооружениями, в которых размещены военные суды;

4) объектами организаций Федеральной службы безопасности;

5) объектами федеральных органов государственной охраны;

6) объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ;

7) объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования;

8) объектами учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний;

9) воинскими и гражданскими захоронениями;

10) инженерно-техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями, возведенными в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации.

Пункт 4 ст. 27 ЗК РФ устанавливает закрытый перечень земельных участков, изъятых из оборота. Это означает, что иными

нормативными актами, в том числе федеральными законами, не могут устанавливаться иные виды земельных участков, изъятых из оборота.

При этом к земельным участкам, изъятым из оборота, отнесены в первую очередь земли государственных природных заповедников, национальных парков, находящихся в федеральной собственности. В то же время, согласно ст. 95 ЗК РФ, в случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности.

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

1) в пределах особо охраняемых природных территорий (кроме указанных в п. 4 ст. 27 ЗК РФ);

2) из состава земель лесного фонда;

3) в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;

4) занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия;

5) предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд (кроме указанных в п. 4 ст. 27 ЗК РФ);

6) в границах закрытых административно-территориальных образований (кроме указанных в п. 4 ст. 27 ЗК РФ);

7) предоставленные для нужд организаций транспорта, в том числе морских, речных портов, вокзалов, аэродромов и аэропортов, сооружений навигационного обеспечения воздушного движения и судоходства;

8) предоставленные для нужд связи;

9) занятые объектами космической инфраструктуры;

10) расположенные под объектами гидротехнических сооружений;

11) предоставленные для производства ядовитых веществ, наркотических средств;

12) загрязненные опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергшиеся биогенному загрязнению, иные подвергшиеся деградации земли.

Под *дискретностью* объектов гражданских прав понимается их качественная, физическая и учетная определенность, обособленность от других объектов. В силу специфики земельных участков их пространственное обособление, установление границ чрезвычайно важно для их характеристики как объектов права.

Согласно ст. 130 ГК РФ земельный участок – это объект недвижимого имущества, который характеризуется своей абсолютной *неперемещаемостью, многофункциональностью и специфической индивидуализацией*.

Здания, строения, сооружения признаются недвижимым имуществом в случае их неразрывной связи с земельным участком и невозможности их перемещения без несоразмерного ущерба. В отличие от них земельный участок является абсолютно неперемещаемым. Таким образом, такое неотъемлемое свойство земельных участков, как неперемещаемость, присуще прочим недвижимым вещам только в том случае, если последние так прочно связаны с землей, что нарушение данной связи способно привести к нанесению несоразмерного ущерба назначению данных объектов, т.е. выявляется особая способность земельных участков передавать принадлежащее им от природы качество неперемещаемости иным объектам недвижимости в силу прочной связи их с землей.

Особая роль земельного участка в системе недвижимости обусловлена также имеющей место в подавляющем большинстве случаев физической невозможностью эксплуатации иных объектов недвижимости без использования земельных участков. Этим обусловлен определенный приоритет земельного участка перед иным абсолютно неперемещаемым объектом недвижимости – участком недр, необходимость использования которого при эксплуатации иных недвижимых вещей практически не возникает. Невозможность использовать иные объекты недвижимости без использования земельного участка приводит, в свою очередь, к тому, что земельный участок оказывается не только физически, но и юридически связанным с иными объектами недвижимого имущества.

Многофункциональное значение земельного участка как объекта недвижимого имущества заключается в том, что, во-первых, он одновременно является частью территории государства, во-вторых, природным ресурсом, в-третьих, пространственно-операционным базисом и средством производства в сельском и лесном хозяйстве, в-четвертых, местом обитания и условием жизни людей, в-пятых, компонентом окружающей среды. Это приводит к необходимости установления целого ряда ограничений в сфере оборота земельных участков.

По сравнению с другими объектами недвижимого имущества существенную специфику имеет и *индивидуализация* земельного участка, которая осуществляется при его кадастровом учете. В результате этой процедуры каждому земельному участку присваивается уникальный кадастровый номер. При этом в отличие от иных видов недвижимости для индивидуализации земельных участков необходимы сведения о конфигурации его границ и иных пространственных характеристиках, представленные в графической форме. Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что помимо кадастрового номера характерными чертами, индивидуализирующими земельный участок, являются его границы, местоположение и площадь (размер).

Несмотря на то, что установление границ земельного участка чрезвычайно важно для его индивидуализации, закон не определяет, что следует понимать под ними. Встречаются мнения о двухмерном, трехмерном и даже многомерном определении границ земельного участка. Более того, новая редакция ст. 261 ГК РФ теперь не определяет, каким образом устанавливаются границы земельного участка (Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» от 4 декабря 2006 г. исключил п. 1 ст. 261 ГК РФ).

Согласимся с Т.В. Крамковой, что способ индивидуализации земельного участка должен быть сопоставим со стоимостью земли. При ее невысокой стоимости достаточно использовать недорогие механизмы определения границ. Земельные участки, имеющие высокую стоимость, требуют точных и дорогостоящих методов. В связи с этим представляет интерес опыт экономически развитых европейских государств, в которых свободные пространственные ресурсы практически исчерпаны (Германия, Авст-

рия, Швеция). Именно в них предъявляются наиболее высокие требования к точности данных о земельных участках. В России долгое время в условиях исключительной государственной собственности на землю необходимость в точном определении границ земельного участка отсутствовала. В современных условиях, когда земельные участки стали рассматриваться как недвижимое имущество, стоимость которого неуклонно растет, ужесточаются требования к точности определения его границ.

Местоположение земельного участка определяется путем указания адреса и иных географических координат (область, район, местность), оно уточняется путем соотнесения с другими объектами (транспортные магистрали, населенные пункты, инженерные сети, водные объекты и др.). В отличие от зданий, строений и сооружений, для которых местоположение определяется лишь адресом, для земельного участка необходимо его пространственное отображение на картографической основе.

Говоря о площади земельного участка, следует иметь в виду, что существуют физическая и геодезическая площади земельного участка, которые могут различаться.

Под *физической площадью* земельного участка понимается площадь земной поверхности в границах участка с учетом неровностей физической поверхности земли, т.е. то, что можно обмерить в натуре.

Геодезическая площадь – это площадь проекции границы участка на плоскость проекции, и определяется она по координатам углов поворотов границы. При этом чем более явно выражен рельеф участка, тем значительнее различия между вышеназванными площадями, однако законодатель не указывает, какую площадь земельного участка следует определять.

Земельные участки являлись и являются делимым объектом, если иное не установлено в отношении определенного вида участка. Делимым, согласно ст. 6 ЗК РФ, является земельный участок, который может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

В силу ст. 33 ЗК РФ, ст. 4 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹³ и п. 3 ст. 20 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» нормативными правовыми актами органов субъектов РФ, органов местного самоуправления могут устанавливаться минимальные размеры земельных участков.

Еще одной важнейшей характеристикой земельного участка является его *целевое назначение и разрешенное использование*, которое определяется принадлежностью земельного участка к какой-либо категории земель (землям конкретного вида целевого назначения). Соответствующая классификация начала формироваться в России еще в XIX в., в законодательных актах была закреплена в советское время, и за последние 30 лет ее изменения не претерпели существенного изменения.

ЗК РФ выделяет 7 категорий земель:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Согласно п. 2 ст. 213 ГК РФ количество и стоимость имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, не ограничивается, за исключением случаев, когда такие ограничения установлены законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства.

В настоящее время земельное законодательство устанавливает ограничения только в отношении участков из состава земель сельскохозяйственного назначения.

¹³ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

В соответствии с п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» размер общей площади земельных участков сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного административно-территориального образования субъекта РФ и могут находиться одновременно в собственности гражданина, его близких родственников, а также юридических лиц, в которых данный гражданин или его родственники имеют право распоряжаться более чем 50% общего количества голосов, приходящихся на акции (вклады, доли), составляющих уставные (складочные) капиталы данных юридических лиц, устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Этот размер не может быть менее чем 10% общей площади сельскохозяйственных угодий в границах одного административно-территориального образования. В соответствии с законом Ярославской области «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» он составляет 12%.

Однако следует обратить внимание на то, что данное правило не распространяется:

1) на земли, находящиеся в собственности юридического лица, – это вытекает из текста упомянутой выше статьи;

2) на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гражданского строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями и сооружениями, поскольку на них не распространяется действие данного Закона (абз. 2 п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);

3) земли сельскохозяйственного назначения, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, защитной древесно-кустарниковой растительностью и замкнутыми водоемами, поскольку в тексте Закона речь идет только о сельскохозяйственных угодьях. Сельскохозяйственные угодья – это лишь часть земель сельскохозяйственного назначения. Они представляют собой земли, занятые пашнями, сенокосами, пастбищами, залежами, многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими).

Что касается земельных участков из иных категорий земель, то они могут находиться в собственности гражданина независимо от их площади и стоимости.

1.3. Часть земельного участка как объект земельных отношений

Как уже упоминалось, ст. 6 ЗК РФ в качестве объекта земельных отношений называет части земельного участка. Указывая на существование такого объекта земельных отношений, ст. 6 ЗК РФ говорит и о том, что при делении делимого земельного участка на части они фактически образуют новые земельные участки. Таким образом, часть земельного участка как объект земельных отношений может существовать только как часть неделимого земельного участка. Однако содержание действующего законодательства позволяет утверждать иное.

Так, ст. 1 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» (в ред. от 4 декабря 2006 г.) определяет в качестве объектов землеустройства также *части земельных участков*. Статья 14 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» (в ред. от 4 декабря 2006 г.) указывает, что в единый государственный реестр земель вносится описание границ земельных участков и их отдельных *частей*. Пункт 7 Правил присвоения кадастровых номеров земельным участкам, утвержденных постановлением Правительства РФ от 6 сентября 2000 г. № 660, указывает на возможность присвоения отдельным сформированным *частям* (имеющим ограничения, обременения, занятым иными объектами недвижимого имущества) земельных участков учетных кадастровых номеров. В кадастровом плане земельного участка отражаются сведения о его *частях* (Правила оформления кадастрового плана земельного участка, утвержденные Росземкадастром 10 апреля 2001 г.). В государственном земельном кадастре могут отражаться следующие сведения о частях земельных участков: сдана в аренду, установлен сервитут, занята и необходима для использования объектом недвижимого имущества и др.

1.4. Понятие и содержание правового режима земель

Понятие «правовой режим земель» имеет принципиальное значение для того, чтобы определить те правовые средства, с помощью которых законодатель регулирует земельные отношения. Именно это понятие отражает особый порядок правового регулирования использования и охраны земель. Содержание данного понятия имеет не только важное теоретическое, но и практическое значение.

Земельное законодательство не раскрывало данное понятие до принятия ЗК РФ 2001 г.. В действующем ЗК РФ предпринята попытка определить его содержание путем указания на некоторые правовые средства, с помощью которых он формируется. Широкое использование категории «правовой режим земель», как справедливо указывает И.Д. Кузьмина, «обусловлено конститутивным значением объекта в земельных отношениях: земельное законодательство регулирует отношения, возникающие по поводу земли как природного ресурса, а также земельного участка как вида имущества. Соответственно, характеристика земельных отношений, их типология во многом предопределяется особенностями их объектов»¹⁴. Отметим, что данная позиция разделяется не всеми. Так, О.И. Крассов считает, что земля как объект природы или природный ресурс не может быть ни объектом земельных отношений, ни объектом отношений собственности, ни каких-либо иных. Объектом является индивидуализированная часть земли, то есть конкретный земельный участок¹⁵.

Важнейшей особенностью земли как объекта земельных отношений является ее устойчивая природная неоднородность. Различное плодородие земель, их местоположение, наличие водных источников, лесной растительности и полезных ископаемых предполагает определенные оптимальные варианты их использования. Естественно, что земли с наивысшим плодородием следует использовать только в сельском хозяйстве, земли в пределах черты населенных пунктов должны удовлетворять потребности

¹⁴ Кузьмина И.Д. Земельное право. М., 1999. С.36.

¹⁵ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. М., 2000. С. 25.

населения в жилищном строительстве, использоваться для развития инфраструктуры и т.д. Земля – это ограниченный для каждой страны природный ресурс, что требует рационального ее использования.

Как отмечает Б.В. Ерофеев, «центральным элементом земельно-правового регулирования является подразделение всего земельного фонда на определенные категории земель и сочетание единого правового режима земельного фонда с правовым режимом этих категорий. Такое построение земельно-правового регулирования в земельном праве обусловлено тем, что конструирование этого регулирования осуществляется с учетом объективно существующих свойств и особенностей земель»¹⁶.

Традиционно в теории земельного права считалось, что правовой режим земель представляет собой совокупность правовых норм, определяющих сущность следующих элементов этого понятия: права собственности на землю, прав на землю лиц – не собственников земельных участков, управления в сфере использования и охраны земель. Нередко в состав данного понятия включаются и меры ответственности за нарушение земельного законодательства.

По свидетельству О.И. Крассова, впервые термин «правовой режим» стал использоваться в учебнике земельного права 1940 г. при характеристике земель специального назначения, городских земель и земель государственного лесного фонда. В целом же представление о правовом режиме земель в советский период формировалось на основе исключительного характера государственной собственности на землю.

Указанное обстоятельство нашло свое отражение и в определении правового режима государственного земельного фонда, предложенном Н.И. Красновым, как установленного нормами советского земельного права порядке возможного и должного поведения по отношению к земле как объекту права исключительной государственной собственности, государственного управления земельным фондом, права землепользования и правовой охраны, направленной на обеспечение ее рационального исполь-

¹⁶ Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. М., 2002. С. 15.

зования в качестве всеобщего условия труда и основного (главного) средства производства в сельском хозяйстве¹⁷. При этом в советском земельном праве под управлением земельным фондом понималась основанная на правовых нормах деятельность соответствующих государственных органов по организации и обеспечению рационального использования земли, сохранению и улучшению ее благотворных свойств и качеств; под правом землепользования – совокупность прав и обязанностей, приобретенных конкретными лицами в связи с предоставлением им в пользование земельных участков; под правовой охраной земель – охрана их правовыми средствами, т.е. путем установления прав и обязанностей по отношению к земле государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и граждан, путем запретов и дозволений, поощрения заботливых хранителей земли и наказания правонарушений¹⁸.

Итак, все перечисленные элементы правового режима можно было охарактеризовать как совокупность прав и обязанностей субъектов земельных отношений, связанных с реализацией исключительного права государственной собственности на землю и с опосредованным этим правом управлением, использованием и охраной земель.

Исходя из того, что посредством закрепления в нормах возможного и дозволенного поведения право устанавливает права и обязанности субъектов, а лексическое значение слова «порядок» определяется как «правила совершения какой-либо деятельности», то *правовой режим земель определялся как правила реализации прав и обязанностей, объектом которых выступает земля.*

Изменение характера правового регулирования земельных отношений, вовлечение земли в имущественный оборот, появление многообразия форм собственности на землю привели к тому, что институт исключительного права государственной собственности, а также вызванный всеобщей национализацией земли институт права землепользования утратили свое всеобщее значение.

¹⁷ См.: Общая теория советского земельного права. М., 1983. С. 346.

¹⁸ См.: Советское земельное право: Учебник / Под ред. В.П. Балежина, Н.И. Краснова. М., 1986. С. 45, 121, 136.

Вместе с тем появились новые институты: право пожизненного наследуемого владения, право постоянного (бессрочного) пользования, сервитут и некоторые другие. Соответственно, и в структуре правового режима появились новые элементы, отражившиеся в современных дефинициях этого правового явления.

О.И. Крассов считает, что «правовой режим земель представляет собой определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, выражающееся в правах и обязанностях лиц, использующих земельные участки, посредством установления основного целевого назначения земель, зонирования и ограничения прав»¹⁹.

По мнению И.А. Иконицкой, «правовой режим земель – это установленное нормами права возможное и должное поведение по отношению к земле как объекту права собственности и иных прав на земельные участки, объекту государственного управления земельными ресурсами и объекту правовой охраны земли как природного ресурса, выполняющего определенные Конституцией РФ социально-экономические функции – основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»²⁰.

Авторы указанных дефиниций исходят из содержания выделяемых институтов земельного права. Такое решение оправданно с той точки зрения, что положения, закрепленные в нормах данных институтов, отражая принципиальные направления регулирования земельных отношений, позволяют, с одной стороны, определить характерные для всей отрасли черты правового режима земель и, с другой – придать изучению правового режима целенаправленный характер, ориентируя на выявление особенностей в основных элементах правового режима конкретной категории земель или отдельного земельного участка.

Таким образом, категория правового режима выступает в качестве инструмента, при помощи которого возможно установить общие родовые признаки объекта и его особенные видовые каче-

¹⁹ Крассов О.И. Указ. соч. С. 40.

²⁰ Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. М., 2002. С. 181.

ства. На это свойство правового режима указывал Б.В. Ерофеев, говоря о том, что «правовой режим земель – правовая конструкция, позволяющая обеспечить единство и дифференциацию правового статуса отдельных видов земель, составляющих земельный фонд России»²¹.

Вместе с тем Б.В. Ерофеев отмечает следующий состав элементов правового режима земель:

1) наличие объекта правового режима, его границ, определяющих пределы действия данного режима;

2) порядок государственного регулирования использования земель;

3) наличие круга субъектов земельных правоотношений, обязанных соблюдать установленные правила земельного режима;

4) содержание прав и обязанностей субъектов земельных правоотношений, участвующих в сфере действий правового режима тех или иных земель;

5) наличие эффективного правового механизма, обеспечивающего охрану правового режима использования земель от нарушений²².

Указанная структура вполне логична, учитывая то, что понятие «правовой режим» Б.В. Ерофеев определяет как установленную законом систему общественных отношений по использованию земель.

Определенные сомнения вызывает определение правового режима как системы правовых отношений, что в какой-то степени отождествляет его с предметом правового регулирования земельного права. Представляется, что категория «правовой режим» служит средством урегулирования и упорядочения этих самых отношений.

Категория «правовой режим земель» – собирательное понятие. В теории земельного права используются термины «правовой режим единого земельного фонда», «правовой режим категории земель», «правовой режим земельного участка». Все они имеют право на существование.

²¹ Ерофеев Б.В. Земельное право. Общая часть: Учебник. С. 6.

²² См.: Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. С. 416–420.

Земельное законодательство, классифицируя земли по категориям, предусматривает более детальное их разграничение на виды и подвиды в границах категории. Например, согласно п. 2 ст. 77 ЗК РФ, в составе категории земель сельскохозяйственного назначения выделяются виды земель: сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, древесно-кустарниковой растительностью, зданиями, строениями, сооружениями. В составе земель населенных пунктов также обособляются отдельные виды, именуемые территориальными зонами. К ним относятся жилые, общественно-деловые, производственные и иные территориальные зоны (п. 1 ст. 85 ЗК РФ). Основу правового режима территориальной зоны определяет градостроительный регламент, устанавливаемый правилами землепользования и застройки индивидуально для каждой зоны, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности сочетания различных видов использования земельных участков.

Принадлежность земель к той или иной зоне может устанавливаться и в зависимости от их расположения в непосредственной близости к общественно значимым или особо охраняемым объектам (пограничные, санитарные зоны и т.п.). Согласимся с О.И. Крассовым, что «средством уточнения и детализации правового режима конкретной категории земель служат территориальное зонирование, предусмотренное градостроительным законодательством, функциональное зонирование на особо охраняемых природных территориях и экологическое зонирование в районе озера Байкал»²³.

Г.В. Чубуков считает, что можно различать общий правовой режим земель, который вводится на землях соответствующей категории, предназначенных для единого целевого использования, и специальный правовой режим, который «может быть предусмотрен в законе для земельных территорий (угодий, фондов, зон), охрана которых осуществляется более строго, а хозяйственная деятельность на этих землях либо запрещена, либо осуществляется с указанными в законе ограничениями»²⁴.

²³ Крассов О.И. Указ. соч. С. 39.

²⁴ Чубуков Г.В. Земельное право России: Учебник. М., 2003. С. 33.

По мнению Б.В. Ерофеева, объект правового режима можно подразделить на общий, родовой и конкретный. При этом под общим объектом правового режима понимается земля как часть окружающей природной среды, обладающая пространственной территорией, рельефом и находящаяся в сфере российской юрисдикции (по существу, здесь имеется в виду единый земельный фонд). Родовым объектом режима является категория земель, то есть та часть земельного фонда РФ, которая предназначена и используется по основному целевому назначению. Конкретным объектом правового режима является земельное угодье – земельный участок, независимо от его площади, предоставленный и используемый по непосредственному целевому назначению. Таким образом, в основе разграничения родowego и конкретного объекта также лежит критерий целевого назначения. Если категория земель (родовой объект) предназначена и используется по основному целевому назначению, под которым понимается господствующая цель использования земельного участка, не исключаяющая при этом и попутных целей его хозяйственной эксплуатации, то земельное угодье (конкретный объект) используется по непосредственному целевому назначению, исключающему иные формы его хозяйственной эксплуатации. Соответственно этому делению автор называет и соответствующие правовые режимы использования земель: общий, особый и специальный.

Действие общего правового режима распространяется на все земли в составе единого земельного фонда РФ, но лишь в той степени, в какой этот режим не изменен особым правовым режимом. Общий режим обусловлен едиными, присущими всем землям признаками, характеризующими их как природный объект. Б.В. Ерофеев выделяет следующие:

- земля является частью окружающей среды, что вызывает необходимость бережного и разумного ее использования;
- земля представляет собой единственное место обитания человека и незаменима иным местом жизнеобитания;
- ограниченность земель, что требует рационального их использования;
- недвижимость земель, что порождает такие формы земельных отношений, как землеустройство.

Общий правовой режим формируется в основном нормами Общей части земельного права.

Установление особых правовых режимов является следствием дифференциации земель на категории. Оно обусловлено отличительными признаками земель, вытекающими из их основного целевого назначения. Каждая категория земель получает свой особый правовой режим, который устанавливается посредством уточнения, ограничения общего правового режима. Подобного рода изменения в общий режим вводятся нормами Особенной части земельного права. В свою очередь, особый правовой режим действует в определенной мере, поскольку он не изменен специальным правовым режимом.

Специальный правовой режим еще более специфичен по сравнению с особым режимом. По определению Б.В. Ерофеева, специальный правовой режим действует только в отношении земельного угодья. Отметим, что в данном контексте автор использует понятия «земельное угодье» и «земельный участок» как тождественные²⁵.

Развитие современных экономических отношений поставило перед земельным правом совершенно новые задачи, что, в свою очередь, требует существенного уточнения рассматриваемого понятия. Поэтому никак нельзя согласиться с мнением, что правовой режим единого земельного фонда представляется обобщенной, абстрактной категорией, обладающей определенной теоретической ценностью, но не имеющей большого практического применения.

В современных условиях главная задача земельного права заключается в том, чтобы обеспечить рациональное использование и охрану земель, учитывая то, что земля одновременно является природным объектом, природным ресурсом, а земельный участок – недвижимым имуществом. Это возможно только при оптимальном обеспечении баланса публичных и частных интересов.

Достижение этого возможно по следующим направлениям.

Во-первых, путем регламентации деятельности по использованию и охране земель. В этой связи важнейшим элементом понятия «правовой режим земель» следует считать установление

²⁵ См.: Ерофеев Б.В. Земельное право России. С. 420.

системы прав на землю: право собственности и иные права на земельный участок.

Во-вторых, исходя из публичных интересов государство организует процесс использования земель, следовательно, неотъемлемым элементом правового режима земель является правовой институт управления в сфере рационального использования и охраны земель.

В-третьих, содержание правового режима земель должно отражать наиболее характерные особенности земельного участка как недвижимого имущества и, прежде всего, его оборотоспособность. В силу ст. 27 ЗК РФ оборот земельных участков осуществляется в соответствии с гражданским законодательством и ЗК РФ. Возможность оборота земельных участков зависит от того, к какой категории земель он относится (например, оборот земельных участков, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения, регулируется не ЗК РФ, а специальным федеральным законом).

В-четвертых, в качестве элемента правового режима земель следует рассматривать меры земельно-правовой ответственности, отражающие специфику предмета правового регулирования данной отрасли. Речь идет о принудительном изъятии земельного участка за нарушение земельного законодательства – особой мере ответственности, применяемой в земельном праве.

Таким образом, *правовой режим земель представляет собой совокупность правовых норм, определяющих содержание и особенности таких его элементов, как право собственности на землю, права на землю лиц-несобственников, управление в сфере использования и охраны земель, регулирование оборота земельных участков, основания и порядок принудительного прекращения прав на землю.*

Указанное понятие применяется как в отношении всех земель, так и отдельных их категорий, видов и подвидов категорий земель.

Особое практическое значение имеет понятие «правовой режим земельного участка». Его основное содержание прежде всего сводится к тем правам и обязанностям, которыми обладает собственник, владелец, пользователь и арендатор конкретного земельного участка.

Правовой режим земельного участка может быть определен с учетом целого ряда условий.

Главным фактором, определяющим правовой режим земельного участка, является целевое назначение категории земель, в составе которой находится земельный участок. Земельное законодательство применяет особые способы определения правового режима земель. Согласно пп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ, правовой режим земель определяется исходя из принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Аналогичные положения содержит норма п. 2 ст. 7, закрепляющая, что правовой режим земель определяется исходя из принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования. В то же время пп. 10 п. 1 ст. 1 ЗК РФ закрепляет принцип дифференцированного подхода к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы.

Указанные положения лишь частично раскрывают понятие «правовой режим земель». Однако закрепленное понятие характеризует только правовые способы определения содержания данного понятия, но не показывает, из каких элементов правовой режим складывается. Кроме того, закрепленное в ЗК РФ представление о правовом режиме земель не имеет общего характера и не может быть применено ко всем категориям земель. Это объясняется тем, что разрешенное использование земельного участка, определяемое в результате зонирования, устанавливается главным образом на землях населенных пунктов и в некоторых иных случаях. Данное в ЗК РФ понятие правового режима не охватывает всех способов его установления. В кодексе говорится только о делении земель на категории, зонировании территорий и разрешенном использовании, между тем возможны и иные важные и реально применяемые средства определения правового ре-

жима земель: установление публичных сервитутов, ограничений прав на землю и т.п.

Глава 2. Система прав на земельные участки в Российской Федерации

2.1. Общая характеристика системы прав на земельные участки

Введение в действие главы 17 ГК РФ и принятие нового Земельного кодекса вызвало необходимость анализа системы вещных и обязательственных прав на земельные участки, характеристика которых не может обойтись без уяснения проблемы соотношения вещных и обязательственных прав в российском гражданском праве. Вовлечение земельных участков в гражданский оборот и признание их в качестве объекта недвижимости ведет к тому, что основные цивилистические конструкции должны применяться к правовому регулированию оборота земельных участков.

Проблема деления субъективных гражданских прав на вещные и обязательственные всегда относилась к разряду дискуссионных. Согласимся с мнением А.В. Власовой, что причиной этого является непоследовательность гражданских кодексов России в отношении выделения вещных прав в самостоятельную разновидность и в отношении перечня прав, причисленных к данной разновидности, а также отсутствие в цивилистике единой устоявшейся классификации субъектов гражданского права²⁶. Добавим к этому, что непоследовательность земельного законодательства ещё более очевидна. Установление в Земельном кодексе 1991 г. таких вещных прав на землю, как пожизненное владение и постоянное бессрочное пользование, затем ликвидация института пожизненного владения в 1993 г. указом Президента РФ, введение в действие главы 17 ГК РФ, закрепившей такие ограниченные вещные права, как пожизненное владение и постоянное бес-

²⁶ Власова А.В. К дискуссии о вещных и обязательственных правах // Правоведение. 2000. № 2. С. 146.

срочное пользование, сервитут, и вновь их фактический запрет в Земельном кодексе РФ.

В юридической литературе вещным правом традиционно называли право, обеспечивающее возможность непосредственного воздействия управомоченного лица на вещь, а обязательственным – право, предоставляющее возможность требовать совершения определенного действия от другого лица (лиц).

Не останавливаясь на дискуссионной проблеме, утверждаем, что такое деление оправданно. Ю.С. Гамбаров писал: «Со времени рецепции римского права это противоположение прав было не только принято, но и признано исчерпывающим для всех гражданских прав и европейской доктриной, проникнув затем как в судебную практику, так и в современные законодательства»²⁷.

Любое лицо может пользоваться выгодами, предоставляемыми вещью, либо на основании вещного права, либо на основании договора, заключенного собственником вещи или управомоченным им лицом. В случае, когда право лица основано на договоре, оно менее прочно и более зависимо от усмотрения собственника, который вправе ограничить или лишить заинтересованное лицо прав на вещь. Совершенно закономерным представляется желание лица, имеющего цель на протяжении длительного времени пользоваться этой вещью, упрочить своё положение, обезопасить себя от произвольной и изменчивой воли собственника, а также от тех негативных последствий, которые могут возникнуть в связи с переходом права собственности на вещь к другому лицу.

Система вещных прав позволяет наиболее полно использовать разнообразные свойства вещи и увеличивать её экономическую ценность. В обществе, где господствует натуральное хозяйство и не развит экономический оборот, вещь принадлежит только собственнику. Развитие экономики и оборота ведет к усложнению экономических связей, и тогда «вещь, сообразно заключающейся в ней мощи, действительно удовлетворяет всем тем потребностям, которые могут удовлетворять, а не подвергать

²⁷ Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. Часть общая. Т. 1. СПб., 1911. С. 145.

ется исключительно господству лица для удовлетворения одной какой-либо его потребности»²⁸.

Мнения о необходимости закрепления вещных прав всегда были неоднозначны. Но взгляды известных русских цивилистов сходились на необходимости выделения их системы.

Так, И.А. Покровский отмечал, что одним правом собственности может удовлетворяться лишь самый примитивный оборот, а «развитие хозяйственных условий все настойчивее ставит вопрос о создании таких юридических форм, которые обеспечивали бы возможность известного прочного, т.е. не зависящего от простого личного согласия, участия одного лица в праве собственности другого»²⁹.

В подавляющем большинстве случаев установление ограниченных вещных прав имеет положительное значение для общества. Прежде чем перейти к характеристике вещных прав на земельные участки, обозначим основные признаки этих прав:

1. Вещное право может быть нарушено всяким и каждым, следовательно, оно защищается против любого нарушения, в то время как обязательственное право пользуется защитой только против одного или нескольких лиц.

2. Право следования, означающее сохранение вещного права на объект при изменении собственника.

3. Право преимущества, заключающееся в предпочтении вещного права перед обязательственным в отношении одного и того же объекта в случае коллизии этих прав.

4. Право старшинства, означающее большую силу того вещного права, которое первенствует во времени перед другими аналогичными правами³⁰.

В настоящее время можно выделить следующие виды вещных прав на земельные участки:

1. Право собственности.
2. Постоянное (бессрочное) пользование земельным участком.
3. Пожизненное владение земельным участком.

²⁸ Мейер Д.И. Русское гражданское право. Ч. 2. М., 1977. С. 171.

²⁹ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 207.

³⁰ См. об этом: Власова А.В. Указ. соч. С. 147.

4. Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут).
5. Безвозмездное срочное пользование земельным участком.

2.1.1. Право частной собственности на земельные участки

В государственно-организованном обществе собственность выступает в форме имущественного правоотношения, содержанием которого являются субъективное право собственности и обязанность всех не собственников воздерживаться от не разрешенного им собственником воздействия на вещь. Предпосылками возникновения и осуществления субъективного права собственности выступают воля и интерес собственника.

Особая социальная ценность земли как природного ресурса вызывает необходимость законодательного закрепления в публичных целях различных форм умаления господства собственника над присвоенным земельным участком, получившим в литературе название «отрицательные аспекты собственности», рассматриваемые как ограничение интереса частного собственника земельного участка³¹. Предпосылкой закрепления указанных ограничений выступает публичный интерес в сфере земельной политики, который может проявляться как интерес Российской Федерации, субъектов Федерации или муниципальных образований.

Социальная функция земельной собственности заключается в установлении баланса интереса частного собственника земельного участка и публичного интереса в использовании и охране земли как природного ресурса. Возникающая необходимость выкупа земельного участка является следствием нарушения указанного баланса интересов и способом его восстановления. Возникшая коллизия разрешается в пользу публичного интереса путем прекращения субъективного права собственника и предоставления ему возмещения.

Реализация социальной функции собственности происходит через установление в нормах права способов ограничения инте-

³¹ См. об этом, например: Кабытов Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004.

реса частного собственника в публичных целях. Это возможно путем:

- ограничения субъективного права собственности;
- установления обязанности собственника по совершению каких-либо действий (общественные обязанности);
- ограничения размеров земельных участков, находящихся в частной собственности;
- установления запретов на нахождение определенных видов земельных участков в частной собственности любых лиц или отдельных их видов;
- установления оснований прекращения права собственности в общественных интересах.

В соответствии со ст. 15 ЗК РФ собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

По общим правилам, собственниками земельных участков могут быть граждане (в том числе иностранные граждане и лица без гражданства) и юридические лица (в том числе с иностранными инвестициями и иностранные юридические лица), которые на основании ст. 36 Конституции РФ, ст. 129, 209, 212–213 ГК РФ вправе по своему усмотрению распорядиться принадлежащими им земельными участками (использовать для бытовых, предпринимательских и иных целей, совершать различные сделки, в том числе по отчуждению), но в той мере, в какой их оборот допускается в соответствии с Кодексом и Вводным законом, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Наиболее общие ограничения оборотоспособности земельных участков закреплены в ст. 27 Кодекса. Специальные ограничения могут быть введены также другими федеральными законами. Например, ограничения оборота земель сельскохозяйственного назначения, в том числе для иностранных лиц, установлены ФЗ от 24.07.2002 г. "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Следует отметить, что существует и общая (многосубъектная) собственность (см. гл. 16 ГК РФ). Субъекты общей собст-

венности, как и любые другие собственники, обладают правомочиями, установленными ст. 209 ГК РФ, однако реализуют их сообща. К субъектам общей (совместной или долевой) собственности относятся, в частности, члены крестьянского (фермерского) хозяйства. Режим имущества этого хозяйства регулируется ГК РФ (см. ст. 257 и др.) и ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

Граждане имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность (см. п. 2 ст. 15 Кодекса). Данное правило логически следует из основных начал гражданского законодательства (равенство участников имущественных отношений, неприкосновенность собственности, свобода договора и др. (см. ст. 1 ГК РФ).

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с Кодексом, федеральными законами не могут находиться в частной собственности.

Согласно п. 2 ст. 27 Кодекса, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством, земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота. При этом земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Содержание права собственности определено в ст. 209 ГК РФ. Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Таким образом, субъективное право собственности представляет собой закрепленную за собственником юридически обеспе-

ченную возможность владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом по своему усмотрению и в своем интересе путем совершения в отношении этого имущества любых действий, не противоречащих закону и иным правовым актам и не нарушающих права и охраняемые законом интересы других лиц, а также возможность устранять вмешательство третьих лиц в сферу его хозяйственного господства.

Напомним, что владение – это юридически обеспеченная возможность хозяйственного господства собственника над вещью. Пользование – это юридически обеспеченная возможность извлечения из вещи полезных свойств в процессе ее личного или производительного потребления. Распоряжение – это юридически обеспеченная возможность определить судьбу вещи путем совершения юридических актов в отношении этой вещи.

Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом (см. ст. 129 ГК РФ), осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Собственник может передать свое имущество в доверительное управление другому лицу (доверительному управляющему). Передача имущества в доверительное управление не влечет перехода права собственности к доверительному управляющему, который обязан осуществлять управление имуществом в интересах собственника или указанного им третьего лица.

По общим правилам, собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества (т.е. обязан нести расходы, связанные с содержанием имущества, в частности платить налоги и т.п.), а также риск случайной гибели или случайного повреждения этого имущества (ст. 210, 211 ГК РФ). Исключения из указанных правил могут быть предусмотрены законом или договором.

Общим для всех земельных участков в Российской Федерации, за исключением тех из них, на которые распространяется правовой режим бесхозяйной вещи, является то, что они находятся в чьей-либо собственности – физических или юридических лиц, государства, муниципальных образований. Лица, имеющие в собственности земельный участок, вправе продавать его, дарить,

отдавать в залог или сдавать в аренду и распоряжаться им иным образом постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте (п. 1 ст. 260 ГК РФ).

Если иное не установлено законом, то право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и замкнутые водоемы, находящиеся на нем растения. Собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства, иными законами и не нарушает прав других лиц (п. 2 и 3 ст. 260 ГК РФ).

Согласно ст. 263 ГК РФ собственник земельного участка может возводить на нем здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство на своем участке другим лицам. Эти права осуществляются при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о назначении земельного участка (см. п. 2 ст. 260 ГК РФ). Если иное не предусмотрено законом или договором, собственник земельного участка приобретает право собственности на здание, сооружение и иное недвижимое имущество, возведенное или созданное им для себя на принадлежащем ему участке. Последствия самовольной постройки, произведенной собственником на принадлежащем ему земельном участке, определяются ст. 222 ГК РФ.

В то же время ст. 262 ГК РФ выделяет особую категорию земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, – земельные участки общего пользования. Граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка.

Если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его

разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику.

2.1.2. Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком

Право постоянного (бессрочного) пользования – вещное право, на котором предоставляются земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности. Современный правовой режим данного права сформировался не сразу. Это право можно условно назвать видоизмененным правом постоянного пользования, существовавшим до начала земельной реформы, т.е. до 1990 г., на котором земельные участки предоставлялись и гражданам, и юридическим лицам.

В период проводимых земельных реформ название данного права неоднократно менялось: бессрочное постоянное пользование, постоянное владение и др. Менялся и его правовой режим: были периоды, когда земельный участок, принадлежащий на данном праве, можно было передать в аренду. Изменялся круг обладателей данного права: граждане и юридические лица либо только юридические лица, независимо от организационно-правовой формы.

ЗК РФ существенно сузил сферу применения этого права. Согласно статье 268 ГК РФ субъектами права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком могут быть как граждане, так и юридические лица. Они приобретают это право на основании решения государственного или муниципального органа, уполномоченного предоставлять земельные участки в такое пользование. Более того, данное право может быть приобретено собственником здания, сооружения или другого недвижимого имущества, находящегося на земельном участке, принадлежащем другому лицу. Статья 20 ЗК РФ называет в качестве субъекта этого права только государственные и муниципальные учреждения, казенные предприятия, а также органы государственной власти и местного самоуправления. Гражданам земельные участки в постоянное бессрочное пользование не предоставляются. Не предоставляется также возможность приобретения этого права соб-

ственниками недвижимого имущества в порядке, предусмотренном ст. 271 ГК РФ. Согласно ЗК РФ право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, возникшее у граждан и юридических лиц до введения его в действие, сохраняется. При этом только гражданам предоставляется возможность приобрести в собственность земельный участок бесплатно и без ограничения срока.

Обладатели данного права свободно осуществляют владение и пользование земельным участком в соответствии с его правовым режимом, а также с ограничениями, установленными земельным законодательством.

Пункт 4 статьи 20 Земельного кодекса закрепил, что граждане или юридические лица, обладающие земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться им. При этом организации отдельных отраслей экономики – лесного хозяйства, транспорта – наделены правом предоставлять служебные земельные наделы своим работникам на праве безвозмездного срочного пользования из состава земель, предоставленных этим организациям в постоянное (бессрочное) пользование.

Закономерно возникает вопрос, как должна разрешаться коллизия между п. 4 ст. 20 ЗК РФ и статьями 270 и 271 ГК РФ. В соответствии со ст. 270 ГК РФ субъект, обладающий земельным участком на праве постоянного пользования, вправе передать этот участок в аренду или безвозмездное срочное пользование с согласия собственника участка. Статья 271 ГК РФ устанавливает, что собственник здания или сооружения имеет право постоянного пользования частью земельного участка, на котором расположено недвижимое имущество. Однако п. 3 ст. 129 ГК РФ закрепляет, что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. Таким образом, п. 4 ст. 20 ЗК РФ полностью исключает возможность действия ст. 270 и 271 ГК РФ.

2.1.3. Право пожизненного наследуемого владения

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

Согласно ст. 265 ГК РФ право пожизненного наследуемого владения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, приобретается гражданами по основаниям и в порядке, которые предусмотрены земельным законодательством. В настоящее время земельное законодательство России таких оснований не предусматривает, поэтому сохраняется только то право пожизненного наследуемого владения, которое было приобретено до введения в действие ЗК РФ. Гражданин, обладающий земельным участком на данном праве, осуществляет владение, пользование им, передавая его по наследству. Если из разрешенного режима использования земельным участком не вытекает иное, то гражданин может возводить на нем здания, сооружения, создавать другое недвижимое имущество и приобретать на него право собственности.

Владелец земельного участка может передать его по наследству, а также в соответствии со ст. 53 ЗК РФ отказаться от права на этот земельный участок. Статья 267 ГК РФ предусматривает право владельца земельного участка передать его в аренду или безвозмездное срочное пользование. Продажа, залог земельного участка и совершение его владельцем других сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение земельного участка, не допускается. Однако п. 2 ст. 21 ЗК РФ закрепляет, что распоряжение земельными участками, находящимися на праве пожизненного наследуемого владения, не допускается, за исключением перехода прав на земельный участок по наследству. Таким образом, норма ст. 267 ГК РФ также не может быть применима в силу действия ограничений ст. 21 ЗК РФ. В этом случае невозможно согласиться с мнением авторов комментария к ЗК РФ, утверждающих, что в отличие от ст. 20 ЗК РФ статья 21 устанавливает такие же правила, что и гражданское законодательство (ст. 267 ГК РФ),

а именно возможность такого распоряжения земельным участком, которое не может повлечь его отчуждения (например, передача в аренду без права выкупа). На самом же деле ст. 21 ЗК не допускает любое распоряжение земельным участком, принадлежащим на праве пожизненного наследуемого владения, за исключением его перехода по наследству.

2.1.4. Отказ от права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения земельным участком

Земельный кодекс предусматривает два способа прекращения права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения – добровольный (путем отказа от указанного права) и принудительный.

В соответствии с п. 1 ст. 45 ЗК РФ право постоянного (бессрочного) пользования и право пожизненного наследуемого владения прекращается при отказе субъекта от принадлежащего ему права на земельный участок на условиях и в порядке, которые предусмотрены ст. 53 ЗК РФ. При этом распоряжение таким земельным участком осуществляется исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, указанными в ст. 29 ЗК РФ.

Традиционно отказ от осуществления субъективного гражданского права представляет собой одностороннюю сделку. Однако при отказе от осуществления прав на недвижимое имущество волеизъявление правообладателя само по себе не приводит к правовым последствиям в виде прекращения соответствующего права, а является лишь частью фактического состава, включающего в себя:

- заявление правообладателя об отказе от своего права;
- акт уполномоченного государственного органа или органа местного самоуправления о прекращении соответствующего права;
- государственную регистрацию прекращения соответствующих прав.

Законодатель, устанавливая форму отказа лица от осуществления принадлежащего ему права в виде подачи заявления об от-

казе, подразумевает специальное заявление в письменной форме, в котором определенно выражена воля правообладателя на безусловный отказ от осуществления принадлежащего ему права. Безусловность отказа исключает возможность отказа в пользу другого лица.

К заявлению прилагаются кадастровая карта (план) земельного участка, подлинники документов, удостоверяющих права на землю (при их отсутствии – копия решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка), а также копия документа, удостоверяющего личность.

Следующим элементом в фактическом составе, влекущем прекращение права постоянного бессрочного пользования или права пожизненного наследуемого владения, является акт о прекращении этого права. Данное решение должно быть принято в месячный срок со дня получения соответствующего заявления. Копия указанного решения в трехдневный срок со дня его принятия направляется лицу, подавшему заявление об отказе от права на земельный участок.

В соответствии с изменениями, внесенными в ЗК РФ Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ³², законодатель установил различные варианты определения момента прекращения указанных прав.

В случае, если право на земельный участок не было зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, то оно прекращается у лица, подавшего заявление, с момента принятия решения об этом соответствующим органом исполнительной власти или органом местного самоуправления.

При наличии государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования или права пожизненного наследуемого владения исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления в недельный срок со дня принятия решения обязан обратиться в орган, осуществляющий регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, для государственной регистрации прекращения указанного права.

³² Российская газета. 2006. 23 дек.

2.1.5. Особенности наследования земельных участков

Земельные участки могут принадлежать гражданам как на праве собственности, так и пожизненного наследуемого владения. Согласно ст. 1181 ГК РФ земельный участок, принадлежащий гражданину на праве собственности или пожизненного наследуемого владения, входит в состав наследуемого имущества и наследуется на общих основаниях.

Земельные участки имеют различное целевое назначение, разрешенное использование, минимальные и максимальные предельные размеры, их правовой режим устанавливается различными правовыми актами, вступившими в действие еще до принятия части третьей ГК РФ. В этой связи особенно важно, что ГК РФ установил, что все земельные участки, любого целевого назначения, должны наследоваться по общим правилам. Безусловно, что особенности правового регулирования использования гражданами отдельных категорий земель, установленные земельным законодательством, должны учитываться гражданами, но только после того, как будут оформлены наследственные отношения и к наследнику перейдет соответствующее право на земельный участок. Так, если наследником земель сельскохозяйственного назначения станет иностранный гражданин, то в силу ст. 3 и 5 Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» обязанность произвести отчуждение этих земель возникнет только после вступления его в наследство и регистрации права собственности на эти земли.

С принятием ЗК РФ (ст. 21) предоставление земельных участков на праве пожизненного наследуемого владения не допускается, вместе с тем указанное право продолжает сохраняться на ранее приобретенные участки, при наследовании которых возникает целый ряд вопросов.

Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях» в ст. 30 устанавливает различный режим наследования земельных участков, находящихся в границах этих объединений. Так, земельные участки, принадлежащие гражданам на праве собственности, могут наследоваться как по закону, так и по завещанию. Земельные же участки,

принадлежащие гражданам на праве пожизненного наследуемого владения, могут наследоваться только по закону, т.е. наследование их по завещанию исключается.

Очевидно, что данная норма не должна применяться в настоящее время, поскольку она противоречит ст. 1181 ГК РФ, устанавливающей наследование земельных участков на общих основаниях без каких-либо изъятий. Это вытекает из ст. 4 Федерального закона от 26 ноября 2001 г. «О введении в действие части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации», согласно которой впредь до приведения законов и иных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, в соответствие с частью третьей Кодекса законы и иные нормативные акты Российской Федерации применяются постольку, поскольку они не противоречат части третьей Кодекса.

Другой проблемой, возникающей на практике, является переход права пожизненного наследуемого владения на земельный участок сразу к нескольким наследникам. В юридической литературе имеют место различные мнения по данному вопросу.

Ряд авторов считают, что в отличие от общей собственности общего владения законодатель не предусматривает, следовательно, к нескольким наследникам земельный участок, принадлежащий на данном праве, может перейти, только если он является делимым. Неделимый земельный участок может быть передан в натуре только одному из наследников³³.

А.Ф. Ефимов и Н.К. Толчеев придерживаются иной позиции. Они считают, что хотя ГК РФ и не содержит такой возможности, но и не исключает ее. Свой вывод указанные авторы основывают на ст. 8 ГК РФ. В случае возникновения споров между наследниками следует руководствоваться ст. 35 ЗК РФ. Предусмотренный ст. 41 ЗК РФ объем прав по владению и пользованию земельным участком на праве пожизненного наследуемого владения и постоянного (бессрочного) пользования абсолютно одинаков. Их различие только в том, что одни переходят по наследству, а другие нет. По мнению Ефимова и Толчеева, аналогичный подход допустим и к переходу земельного участка к нескольким наслед-

³³ Боголюбов С.А., Минина Е.Л. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2002. С. 77.

никам независимо от его размера. Для наследования любого имущества возможность его раздела не имеет значения. Все вопросы, связанные с перерегистрацией наследниками своего права на земельный участок, его разделом или определением порядка пользования, относятся к несколько иной стадии, которая может и не последовать после того, как наследники оформят свои наследственные права. В силу принципа диспозитивности от самих наследников зависит, оставаться ли им в режиме общего владения и пользования земельным участком либо выйти из него.

Таким образом, согласно ГК РФ право пожизненного наследуемого владения переходит к наследникам в соответствии с общими положениями наследования имущества. Однако одна особенность все-таки есть. Это связано с тем, что субъектом данного права может быть только гражданин. Следовательно, такие участки в отличие от участков, принадлежащих гражданам на праве собственности, не могут переходить по завещанию к юридическим лицам.

Еще одна группа проблем связана с тем, что в ряде случаев при переходе имущества по наследству не выдерживается принцип «единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов». Гражданский кодекс РФ в п. 2 ст. 1149 предусматривает право на обязательную долю в наследстве, которое в первую очередь удовлетворяется из оставшейся незавещанной части наследственного имущества. В случае, когда завещание составлено лишь на расположенную на земельном участке недвижимость, земельный участок малого размера передается наследнику в удовлетворение его права на обязательную долю. Подобная ситуация возникает, когда речь идет о земельных участках, выделенных для ведения садоводства, дачного и жилищного строительства в населенных пунктах.

Аналогичная ситуация наблюдается и при наследовании имущества крестьянского (фермерского) хозяйства, когда наследодатель был единственным членом хозяйства.

2.1.6. Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут)

Впервые такое ограниченное вещное право, как сервитут, было восстановлено ГК РФ, в котором сервитутам посвящены ст. 274–277. Под сервитутом (от лат. “servitus” – рабство, служение вещи) понимается ограниченное вещное право на недвижимое имущество, не соединенное с владением им, заключающееся в праве одного лица пользоваться какой-либо одной или несколькими полезными сторонами вещи, принадлежащей другому лицу. В науке гражданского права подобные сервитуты именуются положительными. Именно о них говорится в ст. 23 ЗК РФ и в упомянутых статьях ГК РФ.

Законодательству зарубежных стран известны и так называемые отрицательные сервитуты. Для собственников сопредельных земельных участков важное значение имеет возможность определенным образом ограничивать друг друга в пользовании своими земельными участками. Именно для реализации такой возможности устанавливаются отрицательные сервитуты, в силу которых лица, имеющие определенные права на недвижимое имущество, устраняются от известного пользования ими. Например, § 1018 германского Гражданского уложения, давая определение земельного сервитута, предусматривает, что «земельный участок может быть обременен в пользу собственника другого земельного участка таким образом, чтобы последний имел право использовать чужой земельный участок в определенных случаях, или чтобы на чужом земельном участке не могли совершаться определенные действия, или чтобы было исключено осуществление права, которое следует из права собственности на обремененный земельный участок в отношении господствующего земельного участка»³⁴.

Объектом сервитута может быть индивидуально-определенный земельный участок, как граничащий с участком, для обеспечения нужд которого он устанавливается, так и иной земельный участок (фактическое пользование которым возможно и необходимо) (ст. 274 ГК РФ).

³⁴ Германское право. Ч. 1. Гражданское уложение. М., 1996. С. 228.

Среди вещных прав на земельные участки наиболее полно законодатель урегулировал именно сервитут. Статья 23 ЗК РФ выделяет частные и публичные сервитуты.

Установление частного сервитута осуществляется в соответствии с гражданским законодательством. Собственник недвижимого имущества вправе требовать от собственника другого земельного участка предоставления ему права ограниченного пользования соседним участком (сервитут). Сервитут может устанавливаться для обеспечения прохода, проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий связи, электропередачи, трубопроводов, для обеспечения водоснабжения и мелиорации, других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута, а также по иным основаниям, перечисленным в законе. Обременение земельного участка сервитутом не лишает собственника прав владения, пользования и распоряжения этим участком.

Частный сервитут устанавливается соглашением между собственником земельного участка и лицом, требующим установления сервитута, и подлежит регистрации в порядке, установленном для регистрации прав на недвижимое имущество. Собственник земельного участка вправе при установлении частного сервитута на его участке требовать от лица (лиц), в интересах которого он установлен, соразмерную плату за пользование участком.

Земельный кодекс впервые дал полный перечень оснований для установления публичных сервитутов. Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом РФ, нормативным правовым актом субъекта РФ, нормативным правовым актом органа местного самоуправления.

Целью публичного сервитута является обеспечение интересов государства, местного самоуправления, местного населения. Согласно п. 2 ст. 23 ЗК РФ установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний. Проведение общественных слушаний по вопросам установления публичных сервитутов основано на закрепленном в пп. 4 п. 1 ст. 1 ЗК РФ принципе участия граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся прав на

землю. Процедура проведения публичных слушаний и порядок определения их результатов должны устанавливаться нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Однако отсутствие подобного нормативного правового акта не освобождает соответствующий орган, устанавливающий публичный сервитут, от обязанности получения информации об общественном мнении по данному вопросу.

В отличие от частного сервитута, устанавливаемого в интересах индивидуально-определенного субъекта, при публичном сервитуте отсутствует конкретный субъект, в пользу которого создается сервитут. По своей сути публичный сервитут не является ограниченным вещным правом, поскольку не устанавливает какого-либо права на чужую вещь. Публичный сервитут – это не что иное, как ограничение права собственности в публичных интересах. Данная позиция косвенно подтверждается в п. 7 ст. 23 ЗК РФ, из содержания которого можно сделать вывод, что такое ограниченное вещное право, как публичный сервитут, может прекратить более широкое по содержанию вещное право – право собственности. В то же время в случае установления частного сервитута невозможность использования земельного участка, обремененного сервитутом в соответствии с его целевым назначением, влечет прекращение именно сервитута, а не права собственности (п. 2 ст. 276 ГК РФ).

Подтверждение данного положения можно найти и в пп. 37, 38, 41, 52 Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденных постановлением Правительства РФ от 18.02.1998 г. № 219³⁵.

Возможность установления публичных сервитутов базируется на закрепленном в пп. 11 п. 1 ст. 1 ЗК РФ принципе сочетания при использовании и охране земель интересов всего общества и законных интересов граждан, которым принадлежат земельные участки.

В соответствии с п. 3 ст. 23 ЗК РФ публичные сервитуты могут устанавливаться для:

- 1) прохода или проезда через земельный участок;

³⁵ СЗ. 1998. № 8. Ст. 963.

2) использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;

3) размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;

4) проведения дренажных работ на земельном участке;

5) забора воды и водопоя;

6) прогона скота через земельный участок;

7) сенокоса или пастьбы скота на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям, обычаям, за исключением таких земельных участков в пределах земель лесного фонда;

8) использования земельного участка в целях охоты, ловли рыбы в расположенном на земельном участке замкнутом водоеме, сбора дикорастущих растений в установленные сроки и в установленном порядке;

9) временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ;

10) свободного доступа к прибрежной полосе.

ЗК РФ закрепляет исчерпывающий перечень целей, для достижения которых могут устанавливаться публичные сервитуты. Однако федеральное законодательство предусматривает возможность установления иных сервитутов:

- публичных водных сервитутов в целях забора воды (без применения технических средств и устройств);

- публичных лесных сервитутов в целях свободного пребывания граждан в лесах для отдыха, сбора дикорастущих плодов, ягод, грибов и т.п.;

- публичных сервитутов на отчуждаемые при приватизации зданий, строений, сооружений и имущественных комплексов унитарных предприятий земельные участки;

- сервитутов на земельные участки с целью прохода к стационарным пунктам наблюдения, входящим в государственную гидрометеорологическую наблюдательную сеть.

Сервитут может быть срочным или постоянным (п. 4 ст. 23 ЗК РФ). Это относится как к частным, так и публичным сервитутам. Любое правоотношение с течением времени претерпевает определенные изменения: оно развивается, усложняется, прекра-

щается. Сервитут также может прекратиться в любое время по самым разнообразным основаниям (к примеру, у обладателя сервитута может отпасть в нем необходимость либо соответствующий земельный участок может быть изъят из оборота или изменено его целевое назначение, что повлечет его прекращение и т.п.). Согласимся с теми авторами, которые предлагают делить сервитуты не на срочные и постоянные, а на срочные (установленные на определенный срок) и бессрочные (установленные без указания конкретного срока).

В соответствии с п. 5 ст. 23 ЗК РФ сервитут должен устанавливаться наименее обременительным способом. Необходимым условием установления сервитута является отсутствие возможности удовлетворения потребностей заинтересованного лица каким-либо иным способом помимо сервитута. Обладатель сервитута вправе и обязан использовать земельный участок, обремененный сервитутом, только для тех целей и теми способами, которые названы в документе (договоре или нормативном правовом акте), устанавливающем сервитут. Все иные варианты использования земельного участка должны рассматриваться как нарушение прав собственника земельного участка.

На собственника земельного участка, обремененного сервитутом, возлагается пассивная обязанность допускать действия иного лица, перечисленные в соответствующем акте. Однако принудить собственника к осуществлению каких-либо положительных действий нельзя. По справедливому замечанию Ю.С. Гамбарова, «сервитуты как вещные права, состоят в прямой связи лица с вещью, чем уже само собой исключается всякое требование положительных действий»³⁶.

В случаях, если установление публичного сервитута приводит к существенным затруднениям для собственника в использовании земельного участка, он вправе требовать от органа государственной власти или местного самоуправления, установившего сервитут, соразмерную плату.

В соответствии с п. 7 ст. 23 ЗК РФ, если установление публичного сервитута приводит к невозможности использования земельного участка, собственник земельного участка, землепользо-

³⁶ См.: Гамбаров Ю.С. Вещное право. СПб., 1913. С. 339.

ватель, землевладелец вправе требовать изъятия у него земельного участка, в том числе и путем выкупа с возмещением органом государственной власти или органом местного самоуправления, установившим публичный сервитут, убытков или предоставления равноценного земельного участка с возмещением убытков.

Под равноценным возмещением понимается выкупная цена земельного участка, в которую в силу п. 2 ст. 281 ГК РФ и п. 4 ст. 63 ЗК РФ включается рыночная стоимость изымаемого земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая убытки, которые он понесет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду. В то же время, согласно ст. 280 ГК РФ, собственник земельного участка, подлежащего изъятию для государственных или муниципальных нужд, несет риск отнесения на него при определении выкупной цены земельного участка затрат и убытков, связанных с новым строительством, расширением и реконструкцией зданий, строений и сооружений на земельном участке с момента государственной регистрации решения об изъятии участка до достижения соглашения или принятия судом решения о его выкупе.

Еще раз отметим, что действие п. 7 ст. 23 ЗК РФ распространяется только на публичные сервитуты. В случае если обременение частным сервитутом приводит к невозможности использования собственником земельного участка по его целевому назначению, то прекращению подлежит не право собственности, а частный сервитут (п. 2 ст. 276 ГК РФ).

В юридической литературе широко распространено мнение, что установление публичного сервитута есть не что иное, как возможность облегчить соответствующему государственному органу либо органу местного самоуправления решение публично-правовых вопросов за счет имущества, не являющегося их собственностью³⁷. Безусловно, названным субъектам проще ограничить чужие права, установив публичный сервитут, чем иници-

³⁷ См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. 2-е изд., доп. и перераб. / Под ред. Г.В. Чубукова, М.Ю. Тихомирова. М., 2006. С. 168–169.

ровать сложную процедуру изъятия земельного участка, в том числе и путем выкупа, требующую и времени, и значительных материальных затрат. Однако установление публичного сервитута не должно сводить на нет все блага, получаемые собственником от эксплуатации земельного участка. По существу, в этом случае выхолащивается само содержание права собственности, собственник лишается важнейшего своего правомочия – устранять воздействие посторонних лиц на принадлежащее ему имущество.

2.1.7. Право безвозмездного срочного пользования земельным участком

Статья 24 ЗК РФ перечисляет следующие случаи предоставления земельных участков на этом праве:

1) из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления юридическим лицам, указанным в ст. 20 ЗК РФ, на срок не более чем один год;

2) из земель, находящихся в собственности граждан и юридических лиц на основании договора;

3) из земель организаций в виде служебных наделов.

Указанная норма устанавливает три основания предоставления земельных участков на этом праве:

– акт государственного органа или органа местного самоуправления;

– договор;

– акт органа управления организации.

ЗК РСФСР в ст. 14 устанавливал, что земельный участок мог передаваться гражданам, юридическим лицам из земель собственников, землевладельцев и арендаторов по договору временного пользования земельным участком. В нынедействующем ЗК РФ возможность заключения такого договора предусмотрена только для передачи земельных участков, находящихся в частной собственности. В случае предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, возможность заключения дого-

вора не предусмотрена, передача участка осуществляется на основании правоприменительного акта.

Особое положение занимает режим земельных участков, предоставленных в виде служебных наделов. Они предоставляются из земель, находящихся, как правило, в федеральной собственности на основании акта администрации организации на все время его работы.

Служебные земельные наделы предоставляются в безвозмездное срочное пользование работникам отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьего хозяйства, государственных заповедников и национальных парков.

Категории работников, имеющих право на получение служебного земельного надела, и условия его предоставления устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Федерации.

Служебные наделы предоставляются работникам таких организаций на время установления трудовых отношений на основании заявлений работников по решению соответствующих организаций из числа принадлежащих им земельных участков (п. 2 ст. 24 ЗК РФ).

Решение о предоставлении служебного надела принимает не орган государственной власти или орган местного самоуправления (см. ст. 29 ЗК РФ), а та организация, в которой работник осуществляет трудовую деятельность.

На федеральном уровне предоставление служебных наделов, помимо Кодекса, регулирует постановление Совета Министров РСФСР от 20.03.1965 г. № 369 (в редакции постановлений Совета Министров РСФСР от 21.04.1972 г. № 248 и Правительства РФ от 26.02.1992 г. № 119) «О служебных земельных наделах работников лесного хозяйства и лесной промышленности, охотничьих хозяйств, линейных работников железнодорожного транспорта, автомобильных дорог, речного флота»³⁸.

Субъекты Российской Федерации принимают законы и другие нормативные правовые акты, регулирующие предоставление служебных наделов.

³⁸ СП РСФСР. 1965. № 5. Ст. 21.

Права и обязанности лиц, использующих служебные наделы, определяются в соответствии с правилами п. 1 ст. 41 и абзацев второго – четвертого, седьмого – девятого ст. 42 Кодекса.

Согласно п. 1 ст. 41 Кодекса лица, не являющиеся собственниками земельных участков, за исключением обладателей сервитутов, осуществляют права собственников земельных участков, установленные ст. 40 Кодекса, за исключением прав, установленных пп. 2 п. 2 указанной статьи. Таким образом, лицо, использующее служебный надел, в отличие от собственника участка, не обладает правом собственности на расположенные на земельном участке многолетние насаждения, за исключением случаев, установленных Лесным кодексом РФ.

Лица, которым на праве безвозмездного срочного пользования предоставлены служебные наделы, обязаны:

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

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

- осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать порядок пользования лесами, водными и другими природными объектами;

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

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

- выполнять иные требования, предусмотренные Кодексом, федеральными законами.

Анализ системы вещных прав на земельные участки позволяет сделать вывод, что система этих прав значительно сужена ЗК РФ не только по сравнению с гражданским законодательством, но и ранее действовавшим ЗК РСФСР.

2.1.8. Право аренды земельного участка

Право аренды земельных участков в настоящее время является одним из самых распространенных в сфере недвижимости.

В российском законодательстве определение договора аренды дано в ст. 606 ГК РФ. По договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование.

Принадлежность аренды земельного участка к договорному типу аренды предопределяется тем, что она, как и любой другой договор аренды, направлена на возмездную передачу земельного участка во временное владение и пользование, однако между ними имеются и определенные различия.

Специфическим признаком, обусловившим выделение аренды земельного участка как особого вида аренды, является предмет договора, требующий специального правового регулирования.

В ст. 607 ГК РФ говорится, что законом могут быть установлены особенности сдачи в аренду земельных участков и других обособленных природных объектов.

Нормы, регулирующие сдачу в аренду земельных участков, содержатся в гл. 17 ГК РФ (ст. 264, 270, 280) и в ЗК РФ.

В ЗК РФ вопросы аренды регулируются гл. IV, посвященной различным видам пользования землей. В соответствии со ст. 20 этого кодекса юридические лица (кроме указанных в п. 1), имевшие до этого право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, обязаны переоформить это право на право аренды или приобрести их в собственность до 1 января 2008 г. (в ред. Федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 192-ФЗ).

Аренде земельных участков посвящена ст. 22 ЗК РФ.

Условия аренды и выкупа земельных участков, на которых находятся приватизированные объекты недвижимости, определяются ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации государственного и муниципального имущества). По желанию собственника объекта, расположенного на земельном участке, относящемся к государст-

венной или муниципальной собственности, земельный участок может быть предоставлен ему в аренду на срок до 49 лет.

Сдача в аренду участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, может осуществляться путем проведения конкурсов и аукционов.

ЗК РФ пытается непосредственно регулировать целый ряд гражданско-правовых отношений. При этом большинство из содержащихся в нем гражданско-правовых норм, призванных регламентировать оборот земельных участков, не отличаются высоким уровнем, а в ряде случаев прямо противоречат соответствующим положениям ГК РФ.

Как справедливо отмечает В.В. Витрянский, существо этих норм и целесообразность содержащихся в них правил не могут не вызывать серьезных возражений. ЗК РФ пошел в прямо противоположном ГК РФ направлении и определил правовой режим аренды земельных участков, который является едва ли не самым либеральным по сравнению с арендой любых иных объектов, включая движимое имущество, попутно ограничив права арендодателя (собственника земли) и, напротив, расширив без всякой меры правомочия арендатора, в том числе и по распоряжению правом аренды земельного участка. Подобное регулирование договора аренды земельных участков, когда права арендатора безгранично расширяются, а права арендодателя, напротив, ограничиваются не только по сравнению с нормами о договоре аренды зданий и сооружений (§4 гл. 34 ГК РФ), но и против общих положений об аренде всякого имущества (§1 гл. 34 ГК РФ), не поддается разумному объяснению³⁹.

По мнению Е.А. Суханова, в противоречие современным тенденциям развития правового регулирования отношений землепользования, связанным с закреплением многообразных вещных прав на земельные участки, ЗК РФ, подобно кодификации советского права 60-х гг. XX в., стремится уничтожить основные ограниченные вещные права на землю, оставив лишь право собственности и аренду (ср. п. 1 ст. 28 ЗК РФ). Это прямо вытекает

³⁹ См.: Витрянский В.В. Правовое регулирование имущественных (обязательно-правовых) отношений в Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2003. № 1.

из запрета дальнейшего предоставления земельных участков на правах постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения (п. 1–3 ст. 20, п. 1 ст. 21 ЗК РФ). При этом из содержания данных прав изъято ограниченное правомочие распоряжения (п. 4 ст. 20, п. 2 ст. 21 ЗК РФ), что противоречит аналогичным правилам ГК РФ (п. 1 ст. 267, ст. 270) и исключает возможность передачи соответствующих земельных участков в аренду и безвозмездное срочное пользование. При всей сомнительной практической целесообразности последнего решения его, как и общую линию ЗК РФ на сокращение титулов землепользования, можно объяснить желанием законодателя максимально упростить правовой режим земли⁴⁰.

Рассмотрим подробнее законодательное регулирование договора аренды земельного участка.

В действующем ГК РФ при общей тенденции к усилению роли договора иногда допускаются отступления от этого принципа, в частности, при определении существенных условий договора аренды. Требования ГК РФ сведены к минимуму: существенным в силу закона является лишь условие о предмете (объекте) аренды (ст. 607). Для договоров аренды земельных участков ЗК РФ предусмотрено дополнительное условие, отнесенное к существенным, – это размер арендной платы.

Арендодателем по действующему земельному законодательству может быть только собственник (п. 2 ст. 22 ЗК РФ). Отсюда следует вопрос: подлежат ли применению нормы ГК РФ и иных нормативно-правовых актов, принятых до введения в действие ЗК РФ, о праве владельцев и землепользователей сдавать земельные участки в аренду?

Пленум ВАС РФ разрешил данную коллизию следующим образом.

В п. 24 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»⁴¹ (далее – постановление Пленума ВАС РФ № 11) указывается, что в силу

⁴⁰ См.: Суханов Е.А. Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2003. № 1.

⁴¹ Вестник ВАС РФ. 2005. № 4.

ст. 270 ГК РФ лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное пользование, вправе с согласия собственника участка передавать этот участок в аренду или безвозмездное срочное пользование. Пунктом 4 ст. 20 ЗК РФ установлено, что граждане и юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, в том числе те, за которыми такое право на земельные участки сохраняется в силу п. 3 названной статьи, не вправе распоряжаться данными земельными участками. В связи с этим после введения в действие ЗК РФ лица, обладающие земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе передавать его в аренду или безвозмездное срочное пользование, в том числе и при наличии согласия на это собственника земельного участка.

Арендодателем могут быть также уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления – при сдаче в аренду земельных участков, находящихся в государственной либо муниципальной собственности.

Объектом договора аренды может быть только такой земельный участок (его часть), в отношении которого достигнуто соглашение по всем его характеристикам и условиям использования. В договоре должны быть указаны данные, позволяющие определенно установить земельный участок, подлежащий передаче: местоположение, размер. Земельный участок должен иметь границы, описанные и удостоверенные в установленном порядке. Обязательным приложением к договору является кадастровая карта (план) земельного участка. Объектом договора аренды не может быть земельный участок, который изъят из оборота в порядке п. 4 ст. 27 ЗК РФ.

Огромный удельный вес земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, начальный этап процесса разграничения государственной собственности на землю, приватизации этих земельных участков обуславливают значительную роль публичного элемента в регулировании данного вида правоотношений.

Указанная специфика, связанная с предметом договора аренды земельных участков, оказывает влияние в целом и на применение договора аренды земельных участков в практической деятельности.

В п. 19 постановления Пленума ВАС РФ № 11 указывается, что в силу п. 3 ст. 36 ЗК РФ в случае, если в здании, расположенном на неделимом земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, помещения принадлежат одним лицам на праве собственности, другим лицам – на праве хозяйственного ведения или всем лицам – на праве хозяйственного ведения, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора, если иное не предусмотрено ЗК РФ, федеральными законами, с условием согласия сторон договора аренды на вступление в указанный договор иных правообладателей помещений в этом здании.

При рассмотрении споров, связанных с приобретением таких земельных участков упомянутыми лицами, необходимо исходить из того, что договор аренды земельного участка с множественностью лиц на стороне арендатора может быть заключен при условии участия в нем как нескольких владельцев помещений, так и одного из них.

Заключение договора аренды с одним лицом на стороне арендатора производится с учетом потенциальной возможности вступления в него иных лиц на стороне арендатора в соответствии с положениями п. 3 ст. 36 ЗК РФ.

Понуждение к заключению договора аренды земельного участка в отношении отдельных владельцев помещений не допускается (п. 1 ст. 421 ГК РФ).

При разрешении споров, вытекающих из договора аренды земельного участка с множественностью лиц на стороне арендатора, арбитражным судам следует руководствоваться п. 2 ст. 322 ГК РФ, устанавливающим, что обязанности нескольких должников по обязательству, связанному с предпринимательской деятельностью, являются солидарными, если законом, другими правовыми актами или условиями обязательства не предусмотрено иное.

Поэтому в случаях, когда все соарендаторы по договору аренды земельного участка используют находящиеся на нем здания (помещения в здании) в предпринимательских целях, обязательства таких арендаторов считаются солидарными, если иное не установлено договором аренды.

Если хотя бы один из соарендаторов земельного участка использует принадлежащее ему здание (помещение), находящееся на этом участке, в иных целях, обязательства всех соарендаторов по договору аренды имеют долевой характер.

При определении размера обязательства каждого из соарендаторов земельного участка судам следует исходить из размера площади здания (помещения), принадлежащего каждому из соарендаторов.

Следует отметить, что до принятия нового ЗК РФ и ГК РФ, ни другие законы не содержали специальных норм о государственной регистрации договоров аренды земельных участков. Теперь такие нормы установлены: п. 2 ст. 26 ЗК РФ содержит императивную норму, исключающую необходимость государственной регистрации договоров аренды земельного участка, его субаренды, безвозмездного срочного пользования земельным участком, заключенных на срок менее одного года.

В п. 21 постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 отмечается, что при рассмотрении споров, связанных с регистрацией договора аренды земельного участка с множественностью лиц на стороне арендатора, необходимо учитывать следующее. Если такой договор заключен на срок один год и более, то в соответствии с п. 2 ст. 26 ЗК РФ он подлежит государственной регистрации. Поскольку лица, указанные в п. 3 ст. 36 ЗК РФ, могут заключить договор аренды с множественностью лиц на стороне арендатора при участии в нем одного или нескольких владельцев помещений в здании, находящемся на неделимом земельном участке, надлежащим образом оформленный договор, заключенный на один год и более, подлежит государственной регистрации после подачи в регистрирующий орган заявления лицами, подписавшими такой договор.

Договор аренды земельного участка может быть заключен как на определенный, так и на неопределенный срок (ст. 610 ГК РФ). Если срок аренды в договоре не указан, договор аренды считается заключенным на неопределенный срок.

Срок договора аренды влияет, во-первых, на объем правомочий арендатора по распоряжению земельным участком и правом аренды, а во-вторых, на возможность досрочного расторжения договора.

В п. 15–18 постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 отмечается, что при применении п. 5, 6, 9 ст. 22 ЗК РФ, предоставляющих арендатору земельного участка право передавать в пределах срока договора аренды свои права и обязанности по договору третьему лицу, в том числе отдавать арендные права на земельный участок в залог и вносить их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив, а также в субаренду без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, необходимо руководствоваться следующим.

Поскольку п. 2 ст. 607 и п. 2 ст. 615 ГК РФ допускают возможность установления законом или иными правовыми актами особенностей сдачи в аренду земельных участков и такие особенности предусмотрены ЗК РФ, то в случае, указанном в п. 9 ст. 22 ЗК РФ, для передачи арендатором своих прав и обязанностей по договору аренды земельного участка достаточно уведомления об этом арендодателя, а в иных случаях (при применении п. 5 и 6 ст. 22 ЗК РФ) достаточно уведомления собственника земельного участка, если иное не предусмотрено договором.

Уведомление о передаче арендатором земельного участка своих прав и обязанностей по договору третьему лицу должно быть направлено собственнику земельного участка в разумный срок после совершения соответствующей сделки с третьим лицом в письменной или иной форме, позволяющей арендатору располагать сведениями о получении уведомления адресатом.

Если в случаях, установленных ст. 22 ЗК РФ, такое уведомление арендатором в разумный срок не направлено, арендодатель вправе предъявить к нему требования о возмещении возникших в связи с этим убытков.

В случае, когда в договоре аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет, заключенном до введения в действие ЗК РФ, содержится условие о порядке получения арендатором согласия арендодателя на передачу земельного участка в субаренду или распоряжение правом аренды иным способом, стороны должны руководствоваться данным условием договора, а не положением п. 9 ст. 22 ЗК РФ (ст. 422 ГК РФ).

Рассматривая споры, вытекающие из договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет, заключенного после введения в действие ЗК РФ, следует исходить из того, что соответствующие права и обязанности по этому договору могут быть переданы арендатором третьему лицу без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления. Однако арендодатель и арендатор не вправе предусматривать в договоре аренды условия, по которым арендатор может передавать свои права и обязанности по договору третьему лицу только после получения на это согласия от арендодателя.

В п. 23 постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 указывается, что при применении арбитражными судами п. 9 ст. 22 ЗК РФ, допускающего досрочное расторжение договора аренды земельного участка, заключенного на срок более чем пять лет, по требованию арендодателя только на основании решения суда при существенном нарушении условий договора арендатором, необходимо руководствоваться следующим.

В отличие от общих оснований и порядка прекращения договора аренды, предусмотренных ст. 46 ЗК РФ и ст. 450 и 619 ГК РФ, п. 9 ст. 22 ЗК РФ устанавливает специальные основания и порядок досрочного прекращения договора аренды земельного участка: арендодатель должен представить суду соответствующие доказательства, подтверждающие существенное нарушение договора аренды земельного участка со стороны арендатора.

Обстоятельства, указанные в статье 619 ГК РФ, могут служить основанием для досрочного расторжения договора аренды земельного участка лишь в том случае, когда они могут быть квалифицированы как существенные нарушения договора аренды земельного участка.

Не является основанием для удовлетворения требования арендодателя о досрочном расторжении договора аренды земельного участка сам факт существенного нарушения договора, если такое нарушение (его последствия) устранено арендатором в разумный срок.

Договор аренды земельного участка возмездный, и поэтому основная обязанность арендатора – своевременно вносить плату за пользование имуществом. Согласно п. 1 ст. 614 ГК РФ поря-

док, условия и сроки внесения арендной платы определяются в договоре.

Размер арендной платы определяется договором аренды и входит в число существенных условий договора (п. 3 ст. 65 ЗК РФ). Это означает, что если сторонами не определено условие о размере арендной платы, то договор аренды не считается заключенным. При этом порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в частной собственности, устанавливаются непосредственно договором. Если земельный участок сдается в аренду из земель, находящихся в собственности Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований, то общие принципы определения арендной платы (порядок, условия и сроки внесения платежей) устанавливаются Правительством РФ, органами государственной власти или органами местного самоуправления соответственно.

При определении размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, необходимо учитывать нормы бюджетного законодательства, устанавливающие поправочные коэффициенты и содержащиеся в законах о федеральном бюджете на соответствующий год.

Арендная плата за землю выступает в качестве важного источника формирования финансовой базы органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Размер арендной платы в договоре аренды земельного участка может либо быть установлен в твердой сумме, либо являться определяемым, когда стороны согласовали условие об арендной плате и способ ее расчета.

Стороны могут изменять размер арендной платы в сроки, закрепленные договором, но не чаще одного раза в год (п. 3 ст. 614 ГК РФ).

Как следует из п. 11 Обзора практики разрешения споров, связанных с арендой, утвержденного информационным письмом Президиума ВАС РФ от 11 января 2002 г. № 66⁴², при применении п. 3 ст. 614 ГК РФ судам необходимо исходить из того, что в течение года должно оставаться неизменным условие договора,

⁴² Вестник ВАС РФ. 2002. № 3. С. 25–26.

предусматривающее твердый размер арендной платы либо порядок (механизм) ее исчисления.

Обязанностью арендодателя по договору аренды является предоставление арендатору земельного участка, предусмотренного договором, в состоянии, пригодном для использования его по назначению. Встречная обязанность арендатора – внесение арендной платы и возврат арендованного земельного участка по истечении срока договора аренды. Обязанности каждой стороны корреспондирует право другой стороны: право арендатора требовать предоставления ему соответствующего земельного участка (в том числе в принудительном порядке, если обязанность по его передаче не будет выполнена добровольно) и право арендодателя на получение арендной платы и т.д.

В случае нарушения арендатором права арендодателя на получение арендной платы арендодатель может обратиться в суд с иском к арендатору о взыскании (присуждении) арендной платы за пользование земельным участком.

2.2. Особенности совершения сделок с долями в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст. 12 – 18) установил, что сделки с земельными долями осуществляются в соответствии с правилами ГК, но с учетом особенностей, определенных данным Законом.

В абз. 2 п. 1 ст. 12 перечислены виды сделок с земельными долями, при осуществлении которых не требуется выдел земельного участка в счет доли в праве общей собственности на земельный участок. Следует обратить внимание на то, что в отличие от ст. 246 ГК данный перечень сделок дополнен правом внесения земельной доли в уставные (складочные) капиталы юридических лиц и передачи ее в доверительное управление.

Когда участников общей собственности более пяти, то правила ГК применяются с учетом особенностей, установленных ст. 12 (в части порядка извещения участников долевой собственности), а также ст. 13 (в части порядка выделения земельного

участка в счет доли в праве общей собственности) и ст. 14 Закона об обороте земель (в части порядка владения и пользования земельным участком, находящимся в долевой собственности).

В случаях, если участников общей собственности более пяти, участник долевой собственности о своем намерении продать долю в праве общей собственности может известить остальных участников долевой собственности не только в письменной форме (как установлено в ст. 250 ГК), но и другим способом – путем опубликования сообщения в средствах массовой информации, определенных субъектом РФ. Такое опубликование позволяет считать, что остальные участники извещены о предстоящей продаже доли в праве общей собственности.

Если участники долевой собственности в течение месяца с момента получения извещения в письменной форме или опубликования указанного сообщения откажутся от покупки доли в праве общей собственности или не заявят о намерении приобрести ее, то в отличие от ст. 250 ГК продавец не вправе продать свою долю третьему лицу (даже когда участников долевой собственности менее пяти), а обязан известить в письменной форме высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или в случаях, установленных законом субъекта РФ, орган местного самоуправления о намерении продать долю в праве общей собственности с указанием цены и других существенных условий договора по правилам, установленным ст. 8 Закона об обороте земель, независимо от количества участников долевой собственности.

Если субъект Российской Федерации либо орган местного самоуправления в течение месяца с момента получения извещения в письменной форме не воспользуются преимущественным правом покупки, то только в этом случае продавец может в течение года продать свою долю третьему лицу по цене не ниже указанной в извещении цены.

Если продавец в течение года не продал свою долю по ранее заявленной цене или до истечения года захочет продать свою долю по цене ниже ранее заявленной цены, то он обязан направить новое извещение о намерении продать долю в письменной форме по правилам, установленным ст. 8 Закона об обороте земель, т.е.

в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ либо в орган местного самоуправления.

Статья 13 Закона об обороте земель предоставляет право участнику долевой собственности по своему усмотрению требовать выдела земельного участка в счет доли в праве общей собственности. При этом участник долевой собственности не связан обязательством представлять какие-либо обоснования другим участникам долевой собственности о причинах, побудивших его это сделать, и сообщать им о способах последующего распоряжения своим земельным участком.

Выдел земельного участка в счет доли в праве общей собственности – это переход части земельного участка, находящегося в общей собственности, в собственность участника долевой собственности и прекращение для этого лица права на долю в общей собственности. Выделенный земельный участок в счет доли в праве общей собственности (новый сформированный земельный участок) подлежит государственному кадастровому учету в соответствии с Законом о земельном кадастре.

В случае, если выдел земельного участка в счет земельной доли невозможен по причине нарушения установленных минимальных размеров земельных участков (т.е. не допускается законом), участник долевой собственности имеет право на выплату ему стоимости его доли другими участниками долевой собственности (п. 3. ст. 252 ГК).

В соответствии со ст. 252 ГК имущество, находящееся в долевой собственности, может быть разделено между ее участниками или выделена доля одного из них по соглашению между ними, а в случае недостижения соглашения – в судебном порядке.

Для выдела земельного участка в счет доли в праве общей собственности участник долевой собственности обязан известить о намерении выделить свою долю в письменной форме остальных участников долевой собственности или опубликовать сообщение в средствах массовой информации, определенных субъектом РФ, с указанием предполагаемого местоположения выделяемого земельного участка и размера компенсации, которую он обязан выплатить остальным участникам долевой собственности в случаях, когда рыночная стоимость единицы площади выделяемого земельного участка превышает рыночную стоимость

единицы площади оставшегося после выдела земельного участка. Такое опубликование позволяет считать, что остальные участники общей собственности извещены о предстоящем выделе земельного участка в счет доли в праве общей собственности.

В случае, если в течение месяца со дня надлежащего уведомления участников долевой собственности или опубликования соответствующего сообщения от участников долевой собственности не поступят возражения, то предложение о местоположении земельного участка и размере предлагаемой в установленных случаях компенсации считается согласованным.

Споры о местоположении выделяемого земельного участка и размере компенсации разрешаются участниками долевой собственности с использованием согласительных процедур, порядок проведения которых устанавливается Правительством РФ.

В случае недостижения согласованного решения споры о местоположении выделяемого земельного участка и размере компенсации рассматриваются в суде.

До принятия Правительством РФ порядка проведения согласительных процедур может применяться действующий порядок выделения земельного участка в счет доли в праве общей собственности, который заключается в следующем.

В соответствии с Положением о реорганизации колхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 04.09.92 № 708 "О порядке приватизации и реорганизации предприятий агропромышленного комплекса", выдел земельного участка в счет доли в праве общей собственности может осуществляться как одним участником долевой собственности, так и группой участников долевой собственности в соответствии с суммой принадлежащих им долей.

Это правило может быть использовано в целях соблюдения установленных минимальных размеров образуемых новых земельных участков, а также при реорганизации сельскохозяйственных организаций посредством их разделения и создания новых юридических лиц.

В соответствии с п. 10 Указа Президента РФ "О реализации прав граждан на землю" в случае разногласий между участниками долевой собственности решение о местоположении выделяе-

мого земельного участка в счет доли в праве общей собственности принимает орган местного самоуправления при участии комитетов по земельным ресурсам и землеустройству.

Заявление участников долевой собственности рассматривается органом местного самоуправления в месячный срок. При несогласии участников общей собственности с принятым органом местного самоуправления решением о местонахождении выделяемого земельного участка в счет доли в праве общей собственности споры рассматриваются в судебном порядке.

Неиспользуемая в течение двух лет часть находящегося в долевой собственности земельного участка может быть выделена в самостоятельный земельный участок по инициативе субъекта РФ или в случаях, установленных законом субъекта РФ, органа местного самоуправления.

В соответствии со ст. 247 ГК владение и пользование имуществом, находящимся в долевой собственности, осуществляется по соглашению всех ее участников, а при недостижении согласия – в порядке, устанавливаемом судом.

Данное положение ГК распространяется на порядок владения и пользования земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, находящимися в долевой собственности только в случае, если участников общей собственности не более пяти (абз. 3 п. 1 ст. 12 Закона об обороте земель).

Решение о порядке владения и пользования земельным участком, находящимся в долевой собственности, принимается общим собранием участников долевой собственности, а не по соглашению всех ее участников, как это предусмотрено ст. 247 ГК.

Уведомление участников долевой собственности о предстоящем собрании проводится не менее чем за месяц до даты его проведения в письменной форме под расписку и (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 присутствует не менее 20% участников долевой собственности. Решение принимается большинством не менее двух третей голосов от числа присутствующих на собрании участников долевой собственности и оформляется про-

токолом. Протокол подписывается всеми присутствующими участниками долевой собственности.

Устанавливая такие особенности, законодатель исходил из практики применения правил ст. 247 ГК, которые позволяли блокировать любые соглашения участников долевой собственности при наличии возражения хотя бы одного из них.

Кроме того, нельзя игнорировать сложившуюся ситуацию, когда в ходе приватизации сельскохозяйственных угодий земельный участок в ряде случаев передавался в общую собственность более чем трем тысячам участников долевой собственности.

Собрать такое количество участников долевой собственности для принятия решения по вопросам владения и пользования земельным участком, находящимся в долевой собственности, невозможно даже теоретически, так как около половины из них за прошедшие после приватизации земель 10 лет утратили связь с сельскохозяйственным производством, вышли на пенсию, сменили место жительства, передали свою долю по наследству и т.д.

Таким образом, принятая правовая норма разблокировала непреодолимое препятствие законодательства в вопросах принятия решений по владению и пользованию земельным участком, находящимся в долевой собственности.

Участники долевой собственности обязаны обеспечить определение на местности границ находящихся в общей собственности земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Это обусловлено рядом причин.

Во-первых, в ходе реорганизации колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий их общее количество увеличилось с 24 до 36 тысяч соответственно, появились и новые границы землепользования этих юридических лиц.

Во-вторых, в ходе приватизации сельскохозяйственных угодий, ранее закрепленных за колхозами, совхозами и другими сельскохозяйственными предприятиями на праве постоянного (бессрочного) пользования, часть этих угодий осталась в государственной собственности в фонде перераспределения земель.

В-третьих, несельскохозяйственные угодья (земли под древесно-кустарниковой растительностью, дорогами, зданиями, сооружениями, строениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продук-

ции, водой, болотами и др.) из земель сельскохозяйственного назначения приватизации не подлежали и остались закрепленными за сельскохозяйственными организациями на праве постоянного (бессрочного) пользования.

В-четвертых, часть земельных долей осталась невостребованной (заявлений от граждан на получение свидетельств на право собственности на земельные доли не поступило).

В соответствии с Указом Президента РФ от 07.03.96 № 337 "О реализации конституционных прав граждан на землю" и Постановлением Правительства РФ от 29.12.91 № 86 "О порядке реорганизации колхозов и совхозов" (в ред. от 06.03.92) органы исполнительной власти субъектов РФ совместно с Роскомземом, районными и внутрихозяйственными комиссиями по приватизации земель, находящихся в пользовании колхозов и совхозов, должны были провести комплекс землеустроительных работ по разграничению земель, остающихся в пользовании реорганизованных сельскохозяйственных организаций, переданных в фонд перераспределения земель и предоставленных гражданам в общую собственность.

Однако из-за недостаточного финансирования эти землеустроительные работы были проведены на незначительной площади.

Законом об обороте также установлено, что ранее выданные документы, удостоверяющие права на земельную долю, действительны.

Существующие отношения договоров аренды земельных долей в случае их несоответствия законодательству изменяются на отношения договоров доверительного управления.

В целом Закон об обороте земель преследует цель в максимальной степени распространить на использование и оборот земель сельскохозяйственного назначения общие правила земельного и гражданского законодательства.

Применение механизмов государственного регулирования, установленных Законом об обороте земель, позволит обеспечить создание полноценных условий реформирования земельных отношений в агропромышленном комплексе, ввести в легитимные рамки оборот земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и долей в праве общей собственности на них. Указанный Закон – ключевой фактор обеспечения эффективного

использования земель сельскохозяйственного назначения и привлечения инвестиций в сельское хозяйство России.

Пункт 5 ст. 1 Закона об обороте земель запрещает субъектам РФ принимать законы и иные нормативные правовые акты, содержащие дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Как уже отмечалось выше, данная норма вытекает из п. 6 ст. 27 ЗК, которой регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения отнесено к предмету регулирования исключительно федерального закона.

Становление земельного права как самостоятельной отрасли представляет сложный и порой драматический процесс. Введение в действие главы 17 ГК РФ, принятие Земельного кодекса РФ и ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» породили целый ряд проблем с осуществлением прав граждан на земельные участки, относящиеся к землям сельскохозяйственного назначения. Остановимся на некоторых из них.

Первыми с земельной реформой столкнулись бывшие колхозники и работники совхозов. В ходе реорганизации сельскохозяйственных предприятий в 1992 – 1994 гг. свыше 11 млн. граждан получили на руки свидетельство о праве собственности на земельную долю, не став, однако, реальными собственниками⁴³. Это объясняется тем, что границы земельных участков, соответствующие этим долям, ни на местности, ни на планах не обозначались, участки не проходили государственный кадастровый учет и, следовательно, любые сделки с ними были невозможны. За прошедшие годы ряд обладателей земельных долей выбыли в неизвестном направлении, некоторые доли перешли к наследникам. Во многих случаях бывшие колхозы и совхозы, изменив свою организационно-правовую форму, используют эти земли даже без какого-либо оформления передачи гражданами своих земельных долей в уставный капитал этих организаций.

В настоящее время ситуация должна измениться кардинальным образом, и этому призваны способствовать следующие новеллы действующего законодательства.

⁴³ См.: Калинин Н. Заканчивается эра земельных долей // Хозяйство и право. 2006. № 4. С. 45.

В соответствии со ст. 392 Налогового кодекса РФ собственники земельных долей обязаны теперь платить земельный налог, независимо от того, используется ли их доля. Собственники земельных долей, не получающие от земли хоть какого-то дохода, возможно, в массовом порядке будут отказываться от своего права на них. Прежде всего, это касается удаленных от центра районов, где сложно будет найти покупателя на сельскохозяйственные земли. Если же собственник земельной доли не распорядился ею в течение трех лет, то есть не внес в уставный капитал сельскохозяйственной организации, не передал в аренду, не выделил в натуре для ведения фермерского хозяйства или личного подсобного хозяйства и т.п. (невостребованные земельные доли), он может ее лишиться. Новелла п. 5 ст. 13 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» наделила органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления правом обращаться с исками в суд о возврате в собственность субъекта РФ или муниципального образования невостребованных земельных долей.

Кроме того, 27 января 2007 г. истек срок для надлежащего оформления договоров аренды земельных долей, не соответствующих требованиям гражданского законодательства. Данная дата означает, что все земельные участки, находящиеся в пользовании сельскохозяйственных предприятий, представляющие земельные доли, не оформленные надлежащим образом, будут принадлежать этим предприятиям.

Все эти положения призваны активизировать процесс переоформления земельных долей.

Данные положения были введены изменениями в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 18 июля 2005 г.⁴⁴ Нами уже упоминалась цифра 11 млн. граждан, именно столько свидетельств о праве на земельную долю было выдано, и лишь 1,4 млн. граждан распорядились этими долями. По нашему мнению, вряд ли за столь короткий период будут достигнуты заявленные цели. Кроме того, на данный момент с 1 сентября

⁴⁴ Федеральный закон от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и Федеральный закон "О землеустройстве"».

2006 г. начался процесс оформления в упрощенном порядке права собственности на земельные участки, предоставленные для индивидуального жилищного, дачного, гаражного строительства, садоводства и огородничества, получивший название «дачная амнистия». Для регистрационных органов станет непосильной ношей провести регистрацию такого количества землевладений.

Еще одна серьезная проблема неизбежно возникнет в связи с изменением порядка выдела земельных долей в натуре. Статья 13 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предоставляет право собственнику земельной доли по своему усмотрению требовать выдела земельного участка в счет земельной доли. Согласно ст. 252 ГК РФ выделить долю можно по соглашению, достигнутому между всеми участниками общей собственности, а если соглашение не достигнуто, то в судебном порядке.

Законодатель упростил имевшийся порядок выдела земельных долей в натуре. Сейчас местоположение земельного участка, выделяемого в счет земельной доли, определяется участниками долевой собственности в соответствии с решением общего собрания об утверждении границ части находящегося в собственности земельного участка, предназначенного для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счет земельных долей. Выделение конкретного земельного участка осуществляется на основании этого решения общего собрания.

Если общее собрание не состоялось, то собственник земельной доли должен известить остальных собственников о своем намерении через средства массовой информации, определенные органом исполнительной власти субъекта РФ. Если на данную публикацию не поступит возражений в течение месяца, выделение участка считается согласованным. По-нашему мнению, такой порядок согласования представляется весьма сомнительным, поскольку подобная информация практически не доходит до жителей большинства сельских районов.

Закон предлагает и другой вариант согласования: проведение собрания собственников долей, однако изменены критерии правомочности данного органа. Собрание считается правомочным, если на нем присутствует не менее 20% от числа всех собственников земельных долей, в собственности которых находится не

менее 50% земель. На практике уже сложился способ еще большего упрощения данной процедуры. Заинтересованные в выделе конкретного земельного участка лица получают доверенности от других собственников и проводят на общем собрании нужное решение. Рассматриваемые изменения закона приведут на практике к сосредоточению у небольшого числа собственников наиболее ценных сельскохозяйственных земель, хотя именно против этого направлен сам закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

2.3. Защита прав собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей

Определение порядка изъятия земельного участка является предметом регулирования федерального законодательства (земельного и гражданского). На основании положений ЗК РФ (пп. 4 п. 1 ст. 9, п. 3 ст. 55), ГК РФ (п. 2 ст. 279) следует признать, что именно на федеральном уровне подлежат регулированию:

- порядок подготовки и принятия решений об изъятии земельных участков для государственных нужд;
- порядок выкупа земельного участка у его собственника;
- порядок определения выкупной цены земельного участка;
- порядок прекращения прав владения и пользования земельным участком;
- иные вопросы порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

В связи с этим субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления не вправе регулировать данные вопросы в своих нормативных правовых актах.

ЗК РФ закрепляет ряд мер, направленных на защиту прав собственника земельного участка от произвольного его изъятия.

Во-первых, норма ст. 49 ЗК РФ устанавливает исключительные случаи, когда земельный участок может быть изъят у собственника для государственных (муниципальных) нужд. Они связаны с выполнением международных обязательств Российской Федерации и размещением перечисленных в статье объектов государственного или муниципального значения при отсутствии

других вариантов их возможного размещения. К примеру, это могут быть объекты федеральных энергетических систем; объекты транспорта и пути сообщения федерального и регионального значения; объекты электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения и т.д.

Во-вторых, ст. 63 ЗК РФ установила гарантии прав на землю при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Изъятие, в том числе путем выкупа, осуществляется после: 1) предоставления по желанию лиц, у которых изымается земельный участок, в том числе путем выкупа, равноценных земельных участков; 2) возмещение стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых земельных участках; 3) возмещения в соответствии со ст. 62 ЗК РФ в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды.

Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков не позднее чем за один год должны быть уведомлены о предстоящем изъятии. Подобное уведомление должно быть проведено органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшим решение об изъятии. Изъятие земельного участка до истечения года допускается только с согласия собственника земельного участка, землепользователя, землевладельца, арендатора земельного участка.

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

В-третьих, в соответствии со ст. 31 ЗК РФ граждане, общественные организации (объединения), религиозные организации и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения, связанных с изъятием земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства.

Орган местного самоуправления информирует землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, на-

ходящихся в государственной или муниципальной собственности, законные интересы которых могут быть затронуты в результате возможного изъятия, в связи с предоставлением этих земельных участков для строительства.

В случае, если в целях размещения объектов необходимо выкупить земельные участки, находящиеся в собственности граждан или юридических лиц, орган местного самоуправления информирует собственников о возможном выкупе участка. Результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства, а в необходимых случаях и для установления его охранной или санитарно-защитной зоны. К данному акту прилагаются утвержденные органом местного самоуправления проекты границ каждого земельного участка в соответствии с возможными вариантами их выбора.

В-четвертых, согласно ст. 57 ЗК РФ убытки, причиненные изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд, в том числе упущенная выгода, подлежат возмещению в полном объеме. Расчеты убытков собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, потерь сельскохозяйственного производства или потерь лесного хозяйства в случае предполагаемого изъятия, в том числе путем выкупа, прилагаются к акту о выборе земельного участка (ст. 31 ЗК РФ).

В своем постановлении ВАС РФ разъяснил, что несогласия собственника с изъятием у него земельного участка или в случае недостижения соглашения о выкупной цене соответствующие органы могут предъявить в суд иск о выкупе земельного участка не ранее чем по истечении года с момента получения собственником уведомления об изъятии у него земельного участка и не позднее двух лет с момента его направления собственнику. В противном случае исковые требования не подлежат удовлетворению (п. 27)⁴⁵.

В соответствии со ст. 55 ЗК РФ принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных

⁴⁵ См.: постановление Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник ВАС РФ. 2005. № 5.

нужд допускается только при условии предварительного и равноценного возмещения его стоимости на основании решения суда. Согласно п. 28 постановления под равноценным возмещением понимается выкупная цена земельного участка, которая согласно п. 2 ст. 281 ГК РФ и п. 4 ст. 63 ЗК РФ включает рыночную стоимость изымаемого земельного участка, находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая убытки, которые он понесет досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, и упущенную выгоду.

Согласно ст. 280 ГК РФ собственник земельного участка, подлежащего изъятию для государственных и муниципальных нужд, несет риск отнесения на него затрат при определении выкупной цены земельного участка затрат и убытков, связанных с новым строительством, расширением и реконструкцией зданий и сооружений на земельном участке с момента государственной регистрации решения об изъятии до достижения соглашения или принятия судом решения о его выкупе.

В случаях, когда собственник не согласен со стоимостью объекта, установленной в решении уполномоченного органа об изъятии земельного участка или когда выкупная цена в нем не указана и сторонами после принятия решения об изъятии земельного участка не достигнуто соглашение о выкупной цене, арбитражный суд определяет стоимость объекта исходя из его рыночной стоимости на момент рассмотрения спора. Рыночная стоимость земельного участка определяется согласно ст. 66 ЗК РФ и в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ»⁴⁶.

Предусмотренная действующим законодательством процедура изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд состоит из следующих этапов.

1. Подготовка и принятие решения об изъятии земельного участка.

Процедура подготовки и принятия решения об изъятии земельного участка весьма скупо регламентирована действующим законодательством. В частности, п. 4 ст. 31 ЗК РФ обязывает ор-

⁴⁶ СЗ. 1998. № 31. Ст. 3813.

ганы местного самоуправления информировать лиц, у которых земельные участки могут быть изъяты в связи с их намечаемым предоставлением для строительства, о возможном изъятии. Отметим, что законодатель отказался от п. 3 ст. 32 ЗК РФ, который закреплял: «При предоставлении испрашиваемого земельного участка в результате его изъятия, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд одновременно с решением о предоставлении земельного участка принимается решение о соответствующей форме изъятия такого участка». Это означает, что отсутствует «жесткая привязка» друг к другу процедур изъятия и предоставления земельного участка.

Отсутствие специальных норм о порядке подготовки и принятия решений об изъятии земельных участков фактически означает, что такие решения должны готовиться и приниматься в соответствии с общим порядком, установленным актами о конкретных органах власти, определяющими порядок их деятельности и принятия ими решений. Вместе с тем в решение об изъятии земельного участка следует включать:

- данные, позволяющие определенно установить изымаемый земельный участок с приложением кадастровой карты (плана) земельного участка;

- цель предстоящего изъятия и срок, в течение которого предстоит осуществить изъятие;

- указание на лицо, у которого производится изъятие участка, и правовые основания, по которым ему принадлежит участок на данном праве;

- поручения соответствующим органам (службам) об извещении указанного лица о принятом решении, об обеспечении государственной регистрации решения в установленном порядке и извещении указанного лица о произведенной регистрации;

- указание на права лица в связи с предстоящим изъятием;

- поручение о подготовке проекта соглашения с лицом, у которого изымается земельный участок.

При необходимости в решение об изъятии могут быть включены и другие данные.

2. Информирование собственника земельного участка, землепользователя, арендатора о предстоящем изъятии земельного участка.

Действующее законодательство предусматривает трехкратное предоставление собственнику, землевладельцу, землепользователю, арендатору земельного участка информации, связанной с изъятием земельного участка:

- до принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающего акт о выборе земельного участка для строительства, указанным лицам должна предоставляться информация о возможном изъятии земельного участка (п. 4 ст. 31 ЗК РФ);

- после принятия решения об изъятии земельного участка лицо, у которого земельный участок изымается, должно быть уведомлено органом, принявшим такое решение, о предстоящем изъятии не позднее чем за один год до этого (ст. 63 ЗК РФ, п. 3 ст. 279 ГК РФ); данное правило подлежит применению во всех случаях – без предоставления данной информации изъятие невозможно;

- собственник земельного участка, подлежащего изъятию, а также лицо, использующее земельный участок на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного пользования), должны быть извещены о произведенной государственной регистрации решения об изъятии земельного участка с указанием даты регистрации (п. 4 ст. 279, ст. 283 ГК РФ); данный вид информирования также обязателен, однако он имеет отношение уже к следующему этапу процедуры изъятия земельного участка.

3. Государственная регистрация решения об изъятии земельного участка.

Обязательность государственной регистрации решения об изъятии земельного участка предусмотрена лишь ГК РФ (п. 4 ст. 279). В ЗК РФ подобные требования не включены, что, однако, не умаляет их значения.

Правовые последствия государственной регистрации решения об изъятии земельных участков заключаются в том, что с момента регистрации лицо, у которого изымается земельный участок, несет риск отнесения на него расходов, связанных с новым строительством, расширением и реконструкцией зданий и сооружений на данном участке, проведением на нем иных мероприятий, существенно повышающих стоимость земли. В связи этим

представляется, что посредством государственной регистрации решения об изъятии фактически производится регистрация ограничения (обременения) участка.

4. Заключение соглашения с собственником или обладателем иного права на земельный участок, подлежащий изъятию.

Данный этап наступает при согласии правообладателя с предстоящим изъятием у него земельного участка и при отсутствии спора об условиях изъятия.

Основная цель соглашения – определить выкупную цену изымаемого земельного участка (или размер убытков – при изъятии участков у не собственников), сроки выплаты выкупной цены или возмещения убытков, другие условия изъятия. Например, в соглашение может быть включено обязательство стороны, производящей изъятие, предоставить другой земельный участок взамен изымаемого с зачетом его стоимости в выкупную цену.

Соглашение заключается в свободной форме, с соблюдением положений гражданского законодательства о правилах совершения сделок. При изъятии земельного участка у собственника в качестве обязательного условия соглашение должно включать обязательства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования (в зависимости от того, кем производится изъятие) уплатить выкупную цену земельного участка (п. 1 ст. 281 ГК РФ).

Соглашение может быть заключено в любое время, в том числе до истечения одного года с момента уведомления правообладателя о принятии решения об изъятии земельного участка.

5. Предъявление иска в суд об изъятии земельного участка.

Данный этап имеет место при необходимости принудительного изъятия земельного участка, т.е. в случаях, когда обладатель права на участок не согласен с его изъятием либо с условиями изъятия (размер выкупной цены и т.д.). Действующее законодательство ограничивает право органа, принявшего решение об изъятии, на предъявление соответствующего иска в суд двухлетним сроком с момента направления уведомления о предстоящем изъятии земельного участка (ст. 282 ГК РФ). А учитывая то, что данное уведомление должно быть направлено не позднее чем за год до предстоящего изъятия, в распоряжении изымающего органа фактически остается не более одного года для предъявления

иска. Вместе с тем законодательство не запрещает соответствующим органам обратиться в судебные органы и до истечения годичного срока с момента направления уведомления (это может даже способствовать ускорению процедуры изъятия, учитывая длительность рассмотрения дел в судах). Однако при этом следует иметь в виду, что, во-первых, до истечения данного срока суд не вправе вынести решение об удовлетворении соответствующего иска. Во-вторых, до истечения годичного срока лицо, у которого изымается земельный участок, не обязано выражать свое согласие либо несогласие с предстоящим изъятием. И в этом случае лишь по истечении года неполучение ответа от собственника или иного правообладателя может рассматриваться как его несогласие с изъятием участка и, следовательно, служить основанием для предъявления иска в суд.

При рассмотрении судом иска о выкупе земельного участка у собственника или о принудительном прекращении иного права на земельный участок бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для решения об изъятии земельного участка (обоснование государственной или муниципальной нужды, необходимости ее удовлетворения с использованием именно данного земельного участка и т.д.), возлагается на орган, принявший решение об изъятии. Это вытекает, в частности, из установленного гражданским процессуальным и арбитражным процессуальным законодательством правила о том, что каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений (ст. 56 ГПК РФ, ст. 65 АПК РФ). Кроме того, в случае если наряду с изъятием земельного участка требуется также принудительное прекращение права собственности на расположенные на нем объекты недвижимости, то в силу п. 1 ст. 239 ГК РФ соответствующий орган обязан доказать, что использование земельного участка в целях, для которых он изымается, невозможно без прекращения права собственности на данное недвижимое имущество. Иначе суд отказывает в удовлетворении исковых требований.

6. Государственная регистрация перехода права собственности, прекращение иного права на земельный участок.

После принятия нового ЗК РФ в решении вопросов возмещения убытков в сфере земельных отношений произошли существенные изменения.

Согласно ст. 57 ЗК РФ убытки в полном объеме, в том числе упущенная выгода, возмещаются землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков в следующих случаях:

- при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд;
- если они вызваны ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц;
- при временном занятии земельных участков;
- при ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов.

Собственникам земельных участков убытки возмещаются во всех названных случаях, кроме случая изъятия у них земельных участков, при котором убытки покрываются стоимостью изымаемого земельного участка, выплачиваемой данному собственнику.

Возмещение убытков производится за счет соответствующих бюджетов или лицами, в пользу которых изымаются земельные участки или ограничиваются права на них, а также лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления охранных, санитарно-защитных зон, что повлекло за собой ограничение прав или ухудшение качества земель.

Согласно ст. 76 ЗК РФ юридические лица, граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений.

Самовольно занятые земельные участки возвращаются их собственникам, землепользователям, землевладельцам, арендаторам земельных участков без возмещения затрат, произведенных лицами, виновными в нарушении земельного законодательства, за время незаконного пользования этими земельными участками.

Возмещение убытков является общим и основным видом гражданско-правовой ответственности в гражданском обороте.

В теории гражданского права выработаны условия привлечения лица к гражданско-правовой ответственности. Данные условия образуют состав гражданского правонарушения или рассмат-

риваются как юридическое основание ответственности. Элементами состава гражданского правонарушения являются: наличие убытков, противоправность действий лиц, повлекших причинение убытков и их вина (в необходимых случаях), а также наличие причинной связи между противоправностью и наступившими последствиями. Отсутствие хотя бы одного из элементов состава исключает наступление ответственности лица.

Необходимо учитывать, что возникновение убытков может быть связано и с правомерным поведением причинителя убытков (деянием, осуществляемым в рамках закона), но тогда возможность возмещения убытков должна быть прямо установлена в законе.

Среди всех перечисленных условий ответственности важнейшим, наверное, следует признать наличие вреда, так как при его отсутствии вопрос об ответственности вообще не возникнет.

Возмещение причиненных убытков напрямую зависит от эффективности деятельности потерпевшей стороны по доказыванию понесенных ею убытков.

С.Л. Дегтярев считает, что закрепление в законе понятия убытков через оценочные категории (ст. 15, 393 ГК РФ) придает этому правовому явлению свойство «необходимости доказывания», поскольку невозможно говорить о наличии у лица убытков, не доказанных с соблюдением требований норм процессуального права, иначе они не приобретают правового (юридического) значения, а остаются понятием экономическим (обыденным), лишенным всякого правового смысла. Необходимость доказывания убытков всегда связана с такими оценочными категориями, как «разумные расходы», «разумные сроки», «разумная цена», «обычные условия гражданского оборота» и т.д.⁴⁷

По мнению В.С. Евтеева, существует проблема доказывания реального понесения (достоверности) убытков. Здесь важно понимать, что для суда отсутствие доказательств, подтверждающих размер убытков, по сути, равнозначно факту отсутствия убытков. Поэтому необходимо сплошное и детальное документирование последствий нарушения договора и всех мер, принимаемых для

⁴⁷ Дегтярев С.Л. Возмещение убытков в гражданском и арбитражном процессе. М., 2003. С. 59–67.

минимизации потерь, а равно расходов, понесенных в связи с этими мерами. В конечном счете требуются документы, определяющие в конкретном денежном выражении те или иные элементы убытков. Доказывание наличия и размера убытков неотделимо от обоснования причинной связи, поэтому в обоих случаях могут использоваться аналогичные документы. Важным доказательством размера убытков является письменно зафиксированный расчет убытков, который должен представляться наряду с другими документами в суд в соответствии со ст. 125 АПК РФ⁴⁸.

С позиции С.Л. Дегтярева, в предмет доказывания по делам о возмещении убытков входят следующие материально-правовые факты:

- факт наличия убытков, проявляющийся через их размер, понятие которого раскрывается в ст. 15 ГК РФ;

- факт противоправного поведения указывается в ст. 15 ГК РФ, но признаки содержатся в иных разделах (при правомерном поведении дается указание на норму закона, предусматривающего, при наступлении какого факта возможно требовать возмещения убытков);

- факт причинной связи между противоправным поведением и возникшими убытками – указывается в ст. 15 ГК РФ, устанавливать же его необходимо исходя из существующей доктрины и действующей судебной практики;

- факт вины лица, противоправно причинившего убытки, устанавливается только в необходимых случаях (предусмотренных законом или договором), понятие содержится в специальных нормах ГК РФ. Необходимо учитывать "принцип вины" в отношении лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и в случаях, прямо предусмотренных законом (причинение вреда источником повышенной опасности и т.п.)⁴⁹.

В настоящее время при возмещении убытков определенную специфику имеет принцип ответственности за вину. Он вызван особенностями регулируемых гражданским правом отношений, в большинстве случаев имеющих товарно-денежный характер, и

⁴⁸ См.: Евтеев В.С. Обоснование реального понесения убытков // Гражданин и право. 2001. № 2.

⁴⁹ Дегтярев С.Л. Указ. соч. С. 80–81.

обусловленным этим главенством компенсаторно-восстановительной функции гражданско-правовой ответственности.

В гражданском праве установлена презумпция вины правонарушителя (причинителя вреда), ибо именно он должен доказать отсутствие своей вины в правонарушении (п. 2 ст. 401, п. 2 ст. 1064 ГК РФ). Применение этой презумпции возлагает бремя доказывания иного положения на указанного законом участника правоотношения. Поскольку нарушитель предполагается виновным, потерпевший от правонарушения не обязан доказывать вину нарушителя, а последний для освобождения от ответственности должен сам доказать ее отсутствие.

Следовательно, потерпевшей стороне работу по доказыванию убытков следует проводить с учетом существующих доказательственных презумпций.

Согласно п. 5 ст. 57 ЗК РФ порядок возмещения убытков собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков или ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, устанавливается Правительством РФ.

В настоящее время порядок возмещения убытков определен в Правилах возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц (далее – Правила), утвержденных постановлением Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262⁵⁰.

Согласно п. 5 Правил размер убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков изъятием для государственных или муниципальных нужд или временным занятием

⁵⁰ СПС Консультант Плюс.

земельных участков, ограничением прав либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, определяется по соглашению сторон и рассчитывается в соответствии с методическими рекомендациями, утверждаемыми Федеральной службой земельного кадастра России по согласованию с Минэкономразвития РФ и Министерством имущественных отношений РФ. При этом споры, связанные с определением размера убытков, рассматриваются в судебном порядке.

Временные методические рекомендации по расчету размера убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков изъятием для государственных и муниципальных нужд или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц были утверждены 11 марта 2004 г. Росземкадастром.

Согласно п. 4 ст. 57 ЗК РФ при расчетах размеров возмещения убытки определяются с учетом стоимости имущества на день, предшествующий принятию решения об изъятии земельного участка, о временном занятии участка или об ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов.

Данная норма является специальной по отношению к п. 3 ст. 393 ГК РФ, определяющему цену, принимаемую во внимание при возмещении убытков. Пункт 4 ст. 57 ЗК РФ направлен на реализацию положения о предварительном возмещении убытков и распространяется на любое имущество, в том числе и на сам земельный участок. Стоимость имущества с учетом положений ст. 281 ГК РФ должна быть рыночной, т.е. такой, по которой это имущество (земельный участок, строения на нем и т.д.) могло бы быть продано при добровольном отчуждении.

Традиционно под убытками понимали реальный ущерб и упущенную выгоду. Рассмотрим их специфические черты применительно к сфере земельных отношений.

В соответствии с п. 2 ст. 15 ГК РФ под реальным ущербом понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произ-

вело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества.

По мнению В.С. Евтеева, реальный ущерб характеризуется уменьшением (реальным или неизбежным в будущем) наличного имущества кредитора в отличие от упущенной выгоды, когда наличное имущество потерпевшей стороны не увеличивается, хотя и могло бы увеличиться, если бы договор был исполнен. В связи с этим реальный ущерб включает: во-первых, фактически понесенные лицом расходы на момент предъявления иска; во-вторых, будущие необходимые расходы, т.е. расходы, которые лицо должно будет произвести для восстановления нарушенного права; в-третьих, утрату и повреждение имущества⁵¹.

Понесенные расходы могут быть самыми разнообразными.

Например, по делам о возмещении убытков, причиненных изъятием земельных участков, предоставленных для сельскохозяйственной деятельности, реальный ущерб определяется исходя из стоимости приобретенных семян, минеральных удобрений, посадочного материала (не использованы, пропущены сроки внесения), материальные затраты по обработке земель в виде расходов на содержание и эксплуатацию оборудования, расходов по заработной плате, амортизационных отчислений, транспортно-заготовительных расходов, расходов по приобретению и расходованию дизтоплива, смазочных материалов, по оплате арендной платы (при авансовой оплате), по уплате санкций и т.д.

По делам о возмещении убытков, причиненных изъятием земельных участков, предоставленных для строительства, реальный ущерб определяется исходя из стоимости затрат: по проведению проектно-изыскательных и других работ, по отводу земельного участка, изготовлению технического паспорта на проектирование, изготовлению проектно-сметной документации, оплате экспертизы проекта, оплате работ за разбивку осей, оплате строительно-монтажных работ, проведенных на изъятom земельном участке, стоимости ограждения, расходами по благоустройству строительной площадки и т.д.

⁵¹ См.: Евтеев В.С. Понятие и сущность возмещения убытков как вида ответственности // Гражданин и право. 2000. № 2–3.

Для расчета и доказательства размера понесенных расходов необходимо использовать данные бухгалтерского баланса, расходные документы по заработной плате и все другие документы бухгалтерского учета хозяйственной деятельности, в том числе и первичные, на которых эти данные основываются.

Поскольку центральной проблемой возмещения убытков является проблема их доказывания, возникает задача организовать сбор доказательств. Работа по возмещению убытков должна начинаться не с момента подачи иска и прилагаемых к нему документов в суд, а, как минимум, сразу же с момента возникновения убытков.

Важнейшим видом убытков является упущенная выгода, причем в коммерческом обороте упущенная выгода занимает центральное место.

Пункт 2 ст. 15 ГК РФ гласит, что под убытками понимаются также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы.

В настоящее время в судебной практике наметилась тенденция, когда суды все чаще и чаще взыскивают убытки в полном объеме, в том числе и упущенную выгоду, в порядке, предусмотренном п. 1 ст. 62 ЗК РФ, ст. 15 ГК РФ⁵².

Особую сложность представляет собой доказывание убытков именно в форме упущенной выгоды. Хотя общие принципы для определения таких убытков и установлены в ст. 15 ГК РФ, но их явно недостаточно. Поэтому п. 4 ст. 393 ГК РФ специально предусматривает дополнительные условия для подтверждения расходов по возмещению упущенной выгоды: "При определении упущенной выгоды учитываются предпринятые кредитором для ее получения меры и сделанные с этой целью приготовления".

⁵² См. об этом подробнее: Добрачев Д.В. Проблемы судебной практики в сфере оборота земли. М., 2005.

Причем наличие таких подтверждений в виде доказательств является обязательным.

Игнорирование или незнание данной нормы права на практике ведет, как правило, к отказу кредитору в удовлетворении исковых требований о взыскании упущенной выгоды. Происходит это потому, что кредитор не может обосновать понесенные убытки представлением надлежащих доказательств. Упущенная выгода выражается, как правило, в форме стоимости неполученных валовых сборов зерна, других культур на основе официальных данных об урожайности. Доказательствами объемов и размеров упущенной выгоды служат предварительные договоры с заготовительными, торговыми организациями о реализации готовой продукции, иные обязательства крестьянских хозяйств перед гражданами, планы внутрихозяйственного потребления, приобретение в необходимом количестве топлива, семян, доказательства производства необходимых агротехнических работ и др.

Глава 3. Упрощенная процедура оформления права собственности на земельные участки и строения («дачная амнистия»)

3.1. Изменения в процедуре оформления права собственности на земельные участки

Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» от 30 мая 2006 г. № 93-ФЗ⁵³, вступивший в действие с 1 сентября 2006 г., существенно изменил и упростил процедуру приобретения гражданами права собственности на принадлежащие им участки. Данный процесс получил название «дачной амнистии».

⁵³ СПС Консультант Плюс.

Эта процедура распространяется только на земельные участки, предоставленные гражданам до введения в действие ЗК РФ (до 30 октября 2001 г.) для следующих целей:

- ведение личного подсобного хозяйства,
- дачное строительство,
- садоводство,
- индивидуальное гаражное строительство,
- индивидуальное жилищное строительство.

Таким образом, в упрощенном порядке могут быть оформлены в собственность следующие земельные участки:

садовый земельный участок – земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, а также для отдыха (с правом возведения жилого строения без регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений);

огородный земельный участок – земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля (с правом или без права возведения жилого строения и хозяйственных строений и сооружений в зависимости от разрешенного использования земельного участка, определенного при зонировании территории);

дачный земельный участок – земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им в целях отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем или жилого дома с правом регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений, а также с правом выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля);

земельный участок личного подсобного хозяйства – земельный участок в черте поселений (приусадебный земельный участок) и земельный участок за чертой поселений (полевой земельный участок), предоставленный гражданину или приобретенный им для осуществления непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции для удовлетворения личных потребностей в продовольствии с правом реализации части этой продукции. Приусадебный

земельный участок используются для производства сельскохозяйственной продукции, а также для возведения жилого дома с правом регистрации проживания в нем, 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;

земельный участок индивидуального жилищного строительства – земельный участок в черте поселений, предоставленный гражданину или приобретенный им для возведения жилого дома с правом регистрации проживания в нем, бытовых и хозяйственных строений и сооружений с соблюдением градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов, а также с правом выращивания декоративных и сельскохозяйственных культур;

гаражный земельный участок – земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для возведения с соблюдением градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов здания или сооружения, предназначенного для парковки и хранения транспортных средств и прицепов к ним, а также простейших устройств (смотровых ям, эстакад) для технического обслуживания этих транспортных средств.

Таким образом, для каждого земельного участка установлен не только свой основной вид использования, но еще и вспомогательный вид разрешенного использования. Например, для садового участка основной вид использования – обязанность выращивать сельскохозяйственные культуры, а вспомогательный – право на возведение жилого строения (которое можно и не возводить). Для дачного участка основной вид разрешенного использования – обязанность возведения жилого строения, а вспомогательный – право на выращивание сельскохозяйственных культур (которые можно и не выращивать).

Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»

(далее – Вводный закон) в п. 9 ст. 3 признал, что равную юридическую силу с записями в Единый государственный реестр прав (далее – ЕГРП) имеют государственные акты, свидетельства и другие документы, удостоверяющие права на землю и выданные гражданам или юридическим лицам до введения в действие Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

К подобным документам относятся:

– **государственный акт на право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей граждан.** Форма данного документа была утверждена постановлением Совета Министров РСФСР от 17 сентября 1991 г. Он выдавался до 24 декабря 1993 г., т.е. до принятия Указа Президента РФ № 2287, который признал недействующей ст. 31 Земельного кодекса РСФСР, регулировавшую выдачу подобных актов;

– **свидетельство на право собственности на землю.** Форма этого документа была утверждена постановлением Правительства РФ от 19 марта 1992 г. № 177 «Об утверждении форм свидетельства о праве собственности на землю, договора аренды земель сельскохозяйственного назначения и договора временного пользования землей сельскохозяйственного назначения» (данный документ выдавался до 27 октября 1993 г.). Новая форма свидетельства на право собственности на землю была утверждена Указом Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» (это свидетельство выдавалось до вступления в конкретном регионе Российской Федерации ФЗ о госрегистрации);

– **свидетельство о праве бессрочного (постоянного) пользования землей, свидетельство на право пожизненного наследуемого владения землей, договор аренды земельного участка сельскохозяйственного назначения;** формы этих документов были утверждены постановлением Правительства РФ от 19 марта 1992 г. № 177 (выдавались до вступления в конкретном регионе Российской Федерации ФЗ о госрегистрации).

Таким образом, если право гражданина на земельный участок удостоверено одним из этих документов, то не требуется их переоформлять. Однако в случае совершения сделки с земельным

участком необходимо пройти процедуру государственной регистрации в соответствии с порядком, установленным п. 2 ст. 6, п. 1 ст. 16 и п. 4 ст. 18 ФЗ о госрегистрации.

Перечисленные выше документы были выданы гражданам после 1991 г., в то же время ряд граждан получили свои земельные участки до этого срока и не на основании актов органа государственной власти или местного самоуправления.

Так, в соответствии со ст. 60, 64, 65, 69 Земельного кодекса РСФСР (введенного в действие 1 июля 1970 г.) земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства и под огороды предоставлялись общим собранием членов колхоза или по решению администрации совхоза. Данное решение было единственным документом, удостоверяющим право гражданина на земельный участок. Согласно ст. 13 этого же кодекса запрещалось исполкомам сельских, поселковых и районных Советов народных депутатов предоставлять земельные участки, входящие в состав землепользования колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий.

В соответствии со ст. 74 – 76 ЗК РСФСР земельные участки для коллективного садоводства и огородничества предоставлялись не гражданам, а юридическим лицам, при которых создавались эти объединения.

Согласно п. 11 Типового устава садоводческого товарищества рабочих и служащих, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 15 октября 1956 г. № 678, земельные участки, отведенные членам товарищества под сады, закрепляются за гражданами в бессрочное пользование при условии непрерывной работы на предприятии (организации, учреждении) в течение пяти лет после получения земельного участка. После истечения пятилетнего срока пользования участком между членом товарищества и администрацией предприятия (организации, учреждения) заключается договор о передаче участка в бессрочное пользование.

Позднее в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР и ВЦСПС от 12 апреля 1965 г. № 453 было уточнено, что земельные участки предоставляются гражданам для ведения коллективного садоводства и огородничества на основании совместного решения администрации предприятия (организации, учреж-

дения) и профсоюзного комитета из земель, отведенных этим юридическим лицам для ведения коллективного садоводства и огородничества.

В соответствии с изменениями, внесенными в Типовой устав садоводческого товарищества в 1978 г., администрация и фабричный, заводской, местный комитет профсоюза предприятия (организации, учреждения) совместным решением выделяли земельный участок рабочим, служащим, пенсионерам, а правление садоводческого товарищества на основании этого решения проводило оформление в члены товарищества. Правление садоводческого товарищества выдавало каждому члену товарищества членскую книжку, в которую заносились вступительные, членские и целевые взносы и другие необходимые сведения.

Таким образом, у членов садоводческих и огороднических объединений в тот период членская книжка была, а у многих до сих пор остается единственным документом, подтверждающим их права на садовый и огородный участок.

В ходе земельной реформы некоторые российские граждане переоформили ранее предоставленные им земельные участки в собственность и имеют на руках соответствующие свидетельства о праве на землю, которые как уже отмечалось, хотя и признаются государством, но не дают права на совершение сделок с земельными участками до регистрации права в ЕГРП. Кроме того, многие граждане до сих пор и не получали документы на землю.

Упрощенная процедура регистрации права собственности на земельный участок заключается в следующем:

1. Статья 3 Вводного закона дополнена пунктом 9¹, в котором установлено, что в упрощенном порядке могут оформляться права граждан на земельные участки, предоставленные им до введения в действие Земельного кодекса РФ для ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства.

2. Другим принципиальным положением является то, что если в решении органов власти о предоставлении гражданину земельного участка, государственном акте, свидетельстве о праве на землю или ином документе, устанавливающем или удостоверяющем право гражданина на земельный участок, указано, что

земельный участок предоставлен на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, или вид права на земельный участок не указан, либо вид права невозможно определить, то такой земельный участок считается предоставленным гражданину в собственность и этот гражданин может сразу оформить его в собственность без предварительного принятия решения органа местного самоуправления о предоставлении такого земельного участка в собственность. Таким образом, граждане избавлены от необходимости "ходить" по органам местного самоуправления, районным отделам Роснедвижимости для подготовки и принятия решений о предоставлении земельных участков в собственность, ранее уже предоставленных гражданам, но на другом праве.

3. Гражданам разрешено регистрировать право собственности на земельный участок по фактической уточненной площади, даже если она превышает площадь, указанную в документах, удостоверяющих право гражданина на земельный участок. Однако такое превышение не должно быть более чем на минимальный размер, установленный правовыми актами субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления для земельных участков различного целевого и разрешенного использования. Данная возможность появилась благодаря поправкам, внесенным в Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» (ст. 19 дополнена п. 6¹, ст. 20 дополнена п. 3), Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (п. 4 ст. 18 дополнен двумя абзацами, пп. 1, 3 и 4 ст. 25² изложены в новой редакции) и Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (п. 3 ст. 28 изложен в новой редакции).

Данные изменения избавляют граждан от необходимости решения вопроса о выкупе имеющейся разницы в площадях земельного участка, поскольку ранее действовавшее законодательство запрещало передавать их в собственность граждан бесплатно. Принимая эту поправку, законодатель исходил из того, что разница могла появиться в результате неточности в измерении земельного участка при его отводе, допущенной в прошлые годы.

Это защищает граждан от неправомерных отказов регистрационных органов.

4. Данная процедура не распространяется на земельные участки, предоставленные гражданам на праве аренды, временного пользования или безвозмездного срочного пользования. В этих случаях необходимо получение решения органа местного самоуправления о предоставлении такого участка в собственность.

5. В соответствии с новой статьей 25² Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» гражданин для государственной регистрации в упрощенном порядке права собственности на земельный участок **должен по своему выбору приложить к заявлению, подаваемому в регистрационную палату, один из следующих документов:**

- акт (решение) о предоставлении данного земельного участка, выданный органом государственной власти или органом местного самоуправления. При отсутствии этого документа его копию можно получить в соответствующем архиве;

- государственный акт (свидетельство) о праве конкретного гражданина на данный земельный участок (из перечня, указанного в п. 9 ст. 3 Вводного закона);

- выписку из похозяйственной книги о наличии у гражданина права на земельный участок личного подсобного хозяйства, выдаваемую органом местного самоуправления (п. 4 ст. 18 ФЗ о госрегистрации);

- иной документ, устанавливающий или удостоверяющий право гражданина на земельный участок (например, свидетельство о праве на наследство, судебное решение).

Обязательным приложением к заявлению выступает кадастровый план земельного участка (см. поправки в п. 6 ст. 12, абзац десятый п. 1 ст. 17, пп. 3 и 4 ст. 25² ФЗ о госрегистрации).

Кадастровый план земельного участка представляет собой выписку из содержащихся в государственном земельном кадастре сведений о данном земельном участке, выдаваемую кадастровой палатой.

Упрощенный порядок, согласно поправкам, внесенным в п. 1 ст. 22 Федерального закона «О государственном земельном кадастре» заключается в следующем:

– кадастровый план земельного участка выдается гражданину бесплатно кадастровой палатой в срок 10 дней со дня поступления от гражданина заявления о предоставлении ему указанных сведений;

– кадастровый план земельного участка также может быть выдан на основании сведений государственного кадастрового учета, который был проведен в установленном порядке еще до вступления в силу Федерального закона «О государственном земельном кадастре» (согласно п. 2 ст. 7 данного закона сведения такого учета являются действительными). Однако не по всем земельным участкам имеются сведения о местоположении их границ. В этом случае требуется уточнение указанных сведений.

Согласно ст. 17 Федерального закона «О землеустройстве» уточнение сведений о границах земельного участка проводится по выбору гражданина либо путем проведения межевания земельного участка и определения координат его границ, либо путем составления описания границ земельного участка с использованием документов генеральных планов поселений, документации по планировке территории для размещения объектов индивидуального жилищного строительства, гаражного строительства, проектов организации и застройки территорий садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений граждан, землеустроительной документации при наличии соответствующих картографических материалов. При наличии спора по границам будет необходимо определять их координаты. Работы по установлению на местности границ земельного участка и определению их координат осуществляют только землеустроительные организации.

Многие граждане имеют земельные участки в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан. Новая редакция ст. 28 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» закрепляет, что земельные участки, относящиеся к имуществу общего пользования, подлежат передаче в собственность садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения бесплатно.

Как известно, юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, обя-

заны переоформить указанное право до 1 января 2008 г. Новым п. 2¹ ст. 3 Вводного закона сделано единственное исключение для садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, в отношении которых не будет применяться вышеназванное правило.

В случае, когда земельный участок, составляющий территорию садоводческого, огороднического или дачного объединения, был предоставлен этому объединению либо организации, при которой было создано это объединение, гражданин вправе приобрести в собственность принадлежащий ему земельный участок. Речь идет об участке, предоставленном ему для пользования в соответствии с проектом организации и застройки территории данного объединения либо другим документом, устанавливающим распределение земельных участков в объединении. В подобных случаях применяется упрощенная процедура оформления права собственности на земельный участок.

Упрощенный порядок заключается в том, что гражданин подает заявление в органы власти, к которому прилагает ограниченное число документов:

1) описание местоположения границ земельного участка, подготовленное этим гражданином;

2) заключение правления данного объединения, в котором указывается имя гражданина, за которым закреплен земельный участок, и то, что представленное гражданином описание местоположения границ действительно соответствует их фактическому местоположению;

3) удостоверенная правлением объединения копия правоустанавливающего документа на земельный участок, представляющий территорию объединения, в границах которого находится земельный участок гражданина;

4) выписка из государственного реестра юридических лиц, содержащая сведения о данном объединении граждан, т.е. подтверждающая факт образования и существования данного объединения.

Два из последних перечисленных документов представляются только один раз первым из членов объединения, подавшим заявление на приватизацию земельного участка в составе объединения.

Орган государственной власти или местного самоуправления обязан принять решение по заявлению гражданина в двухнедельный срок с момента подачи заявления. Основанием для отказа является запрет на передачу участка в частную собственность, установленный федеральным законом (см., например, ст. 27 ЗК РФ).

Таким образом, закон больше не обязывает граждан, желающих оформить в собственность свои земельные участки в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях, осуществлять эти действия совместно с другими членами объединения и по решению общего собрания. Оформить право собственности можно индивидуально, не дожидаясь согласия других членов объединения, независимо от действий правления по приватизации земель общего пользования.

3.2. Упрощенная процедура оформления прав граждан на создаваемые или созданные объекты недвижимого имущества

Нередко на земельном участке, предоставленном гражданину, возводились здания, строения, сооружения без соответствующего разрешения.

В настоящее время устранено препятствие, существовавшее при регистрации права собственности на здание, строение, сооружение, построенное без соответствующего разрешения и рассматриваемое ст. 222 ГК РФ в качестве самовольной постройки.

Новая редакция ст. 222 ГК РФ разрешила признавать право собственности на такие постройки не только в судебном, но и административном порядке.

В ст. 8 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» внесены изменения, согласно которым до 1 января 2010 г. не требуется получения разрешения на ввод объекта индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию.

В соответствии с новой ст. 25³ ФЗ о госрегистрации для государственной регистрации права собственности на создаваемые или созданные объекты недвижимого имущества гражданин к за-

явлению, подаваемому в регистрационный орган, должен приложить документ, подтверждающий факт создания такого объекта, документ, подтверждающий право на земельный участок, на котором расположена постройка, и кадастровый план земельного участка.

Представление кадастрового плана не требуется в случаях, если:

- право на земельный участок ранее зарегистрировано в регистрационном органе;

- представлено заключение правления садоводческого или дачного некоммерческого объединения, подтверждающее, что объект недвижимого имущества расположен в границах садового или дачного земельного участка;

- представлено заключение органа местного самоуправления соответствующего поселения, подтверждающее, что объект недвижимого имущества расположен в пределах границ земельного личного подсобного хозяйства.

Документом, подтверждающим факт создания любого объекта недвижимого имущества на садовом, огородном, дачном, гаражном участке, является заполненная гражданином декларация о таком объекте недвижимого имущества.

Документом, подтверждающим факт создания жилого дома на земельном участке индивидуального жилищного строительства и земельном участке личного подсобного хозяйства, является технический паспорт такого дома, заполняемый органом БТИ, а факт создания вспомогательных зданий, строений и сооружений на этих земельных участках подтверждает заполненная гражданином декларация о таком вспомогательном здании, строении или сооружении.

Форма такой декларации утверждена Минэкономразвития РФ – федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по регулированию государственного технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства. Декларация включает сведения об объекте недвижимого имущества: адрес, местоположение, название, назначение, площадь, этажность, год создания, материал наружных стен, подключение к сетям инженерно-технического обеспечения, кадастровый номер земельного участка. Такую деклара-

цию может заполнить сам гражданин. Технический паспорт предусмотрен только для государственной регистрации прав на жилой дом, расположенный на земельном участке, предназначенном для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства. Упрощенная регистрация таких домов заключается в том, что до 1 января 2010 г. не требуется получение и представление на регистрацию разрешения органа местного самоуправления на ввод жилого дома в эксплуатацию и разрешения на строительство.

Упрощенная процедура обязывает (п. 4 ст. 8 ФЗ о госрегистрации) регистрационный орган направлять копию представленной гражданином декларации об объекте недвижимого имущества, право собственности на который зарегистрировано, в орган по учету объектов недвижимого имущества (в БТИ). Таким образом, граждане в настоящее время освобождены от обязанности посещения органов БТИ, что значительно сокращает и удешевляет процедуру регистрации прав на здания, строения и сооружения.

3.3.Организационная поддержка оформления прав на земельные участки и объекты недвижимости на них

Упрощенная процедура включает и порядок регулирования цен, тарифов, расценок, ставок платных услуг, оказываемых гражданам. Так, ст. 11 Федерального закона наделяет субъекты Российской Федерации полномочиями по установлению на период до 1 января 2010 г. предельных максимальных цен на услуги землеустроительных организаций при проведении ими работ по территориальному землеустройству, межеванию границ земельных участков и их описанию для постановки на кадастровый учет и изготовлению кадастрового плана земельного участка.

При установлении этих цен может быть использован материал «Сборника цен и общественно необходимых затрат труда на изготовление проектной и изыскательской продукции землеустройства, земельного кадастра и мониторинга земель», который применяется на основании письма Росземкадастра от 2 апреля 2002 г. № НК/353 при конкурсном распределении бюджетных средств на финансирование изготовления проектно-

изыскательской продукции землеустройства, государственного земельного кадастра и мониторинга земель.

Поправка, внесенная в ст. 333³³ Налогового кодекса РФ, уменьшила размер государственной пошлины за государственную регистрацию права собственности физического лица на земельный участок и на создаваемый или созданный объект недвижимости с 500 до 100 рублей.

В настоящее время расширены полномочия нотариуса в данной сфере. Если права граждан на земельный участок и объект недвижимости на этом земельном участке возникают на основании нотариально удостоверенной сделки или иного совершенного нотариусом нотариального действия (например, выдача свидетельства о праве на наследство), заявление от имени гражданина о государственной регистрации прав и все необходимые для этого документы может подать нотариус. Он же получает в регистрационном органе свидетельство о государственной регистрации прав и передает его гражданину.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации вправе осуществлять организацию и финансирование мероприятий по проведению территориального землеустройства земельных участков, предоставленных гражданам.

Органы местного самоуправления могут оказывать содействие гражданам в подготовке необходимых документов и проведении кадастрового учета земельных участков и технического учета созданных на них зданий, строений и сооружений.

С этой целью органы местного самоуправления могут:

- осуществлять организацию приема от граждан заявлений и доверенностей на совершение необходимых действий по оформлению в упрощенном порядке прав граждан на земельные участки и объекты недвижимости;
- на основании этих заявлений или доверенностей выступать заказчиками работ по проведению территориального землеустройства земельных участков граждан и технического учета (инвентаризации) объектов недвижимого имущества;
- проводить информационную и разъяснительную работу с гражданами относительно порядка оформления документов;

— получать централизованно в органе, осуществляющем ведение государственного кадастрового учета земельных участков, бланки заявок о проведении такого учета и выдавать их гражданам;

— подавать на основании собранных заявлений граждан или доверенностей заявки о проведении государственного кадастрового учета земельных участков и заявления о предоставлении сведений этого кадастра о земельных участках (кадастровых планов земельных участков);

— на основании доверенностей граждан представлять от их имени (в качестве уполномоченных лиц) заявления о государственной регистрации прав на земельные участки и объекты недвижимого имущества, получать в регистрационном органе свидетельства о государственной регистрации, передавать их гражданам, в интересах которых осуществлялась регистрация;

— принимать меры по заключению мировых соглашений и примирению сторон по земельным спорам.

Оглавление

Глава 1. Правовое регулирование земельных отношений в России.....	3
1.1. Граждане как субъекты земельных отношений.....	3
1.2. Земельный участок как объект земельных отношений ..	9
1.3. Часть земельного участка как объект земельных отношений	21
1.4. Понятие и содержание правового режима земель.....	22
Глава 2. Система прав на земельные участки в Российской Федерации	32
2.1. Общая характеристика системы прав на земельные участки	32
2.1.1. Право частной собственности на земельные участки	35
2.1.2. Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком	40
2.1.3. Право пожизненного наследуемого владения	42
2.1.4. Отказ от права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения земельным участком.....	43
2.1.5. Особенности наследования земельных участков	45
2.1.6. Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут).....	48
2.1.7. Право безвозмездного срочного пользования земельным участком	54
2.1.8. Право аренды земельного участка	57
2.2. Особенности совершения сделок с долями в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.....	66
2.3. Защита прав собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей	76

Глава 3. Упрощенная процедура оформления права собственности на земельные участки и строения («дачная амнистия»)	91
<i>3.1. Изменения в процедуре оформления права собственности на земельные участки</i>	<i>91</i>
<i>3.2. Упрощенная процедура оформления прав граждан на создаваемые или созданные объекты недвижимого имущества</i>	<i>101</i>
<i>3.3. Организационная поддержка оформления прав на земельные участки и объекты недвижимости на них</i>	<i>103</i>

Учебное издание

Баумова Марина Георгиевна

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ**

Учебное пособие

Редактор, корректор В.Н. Чулкова
Компьютерная верстка И.Н. Ивановой

Подписано в печать 23.07.2007. Формат 60х84/16. Бумага тип.
Усл. печ. л. 6,25. Уч.-изд. л. 5,14. Тираж 200 экз. Заказ

Оригинал-макет подготовлен
в редакционно-издательском отделе ЯрГУ.

Ярославский государственный университет
150000 Ярославль, ул. Советская, 14

Отпечатано
ООО «Ремдер» ЛР ИД № 06151 от 26.10.2001.
г. Ярославль, пр. Октября, 94, оф. 37
тел. (4852) 73-35-03, 58-03-48, факс 58-03-49.