П Р И Л О Ж Е Н И Е № 1, 2002 г.

Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации

Введение
5

Комментарий к главе I «Общие положения»
9

Комментарий к главе II «Охрана земель»
34

Комментарий к главе III «Собственность на землю»
44

Комментарий к главе IV «Постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение земельными участками, ограниченное пользование чужими земельными участками (сервитут), аренда земельных участков, безвозмездное срочное пользование земельными участками»
49

Комментарий к главе V «Возникновение прав на землю»
58

Комментарий к главе VI «Права и обязанности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при использовании земельных участков»
76

Адрес электронной почты
редакции журнала “Хозяйство и право”
— hozpravo@ftcenter.ru

Ïåðåïå÷àòêà ìàòåðèàëîâ è èñïîëüçîâàíèå èõ â ëþáîé ôîðìå, â òîì ÷èñëå â ýëåêòðîííûõ ÑÌÈ, áåç ïèñüìåííîãî ðàçðåøåíèÿ Ðåäàêöèè íå äîïóñêàåòñÿ.

Для замены экземпляра журнала с полиграфическим браком следует обращаться в типографию-изготовитель, адрес которой указан в выходных данных журнала.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:
Т. Петрова (главный редактор)**, Т. Брагинская** (зам. главного редактора),
Л. Синюхина (ответственный секретарь), **В. Кузнецов, М. Юков**

Подписано к печати 21.12.2001. Формат 70 × 108 1/16. Высокая печать. Тираж 4500 экз. Заказ № 17.
Адрес редакции:
101999, ГСП, Москва, К-9, ул. Б. Дмитровка, д. 9, строение 8
Телефон: 292-07-00

Отпечатано в Московской типографии № 13 Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций
107005, Москва, Денисовский пер., д. 30

© "Хозяйство и право", 2002

Коллектив авторов*

Г. А. Волков, канд. юрид. наук, доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова — пункты 9, 10, 11 комментария к главе I, комментарий к главам III, V (за исключением пунктов 8, 9, 10 комментария к главе V, подготовленных О. М. Козырь)

А. К. Голиченков, доктор юрид. наук, профессор, зав. кафедрой экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова — введение, указатели сокращений, комментарий к главе I (за исключением пунктов 9, 10, 11 комментария к главе I, подготовленных Г. А. Волковым), комментарий к главе II

О. М. Козырь, канд. юрид. наук, доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, юрист компании "Hogan & Hartson, L.L.P." — комментарий к главе IV, пункты 8, 9, 10 комментария к главе V, комментарий к главе VI

* Указано авторство первой части Комментария (–1–6 главы).

УКАЗАТЕЛИ СОКРАЩЕНИЙ

Указатель сокращений названий источников официального опубликования актов органов законодательной, исполнительной и судебной власти

1. Российская Федерация

БВС РФ	— Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации
БНА РФ	— Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации
БНА ФОИВ	— Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти
ВВАС РФ	— Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации
ВКС РФ	— Вестник Конституционного Суда Российской Федерации
ВСНД РФ и ВС РФ	— Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации
САПП РФ	— Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации
Ведомости ФС РФ	— Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации
СЗ РФ	— Собрание законодательства Российской Федерации
СП РФ	— Собрание постановлений Правительства Российской Федерации

2. РСФСР

ВВС РСФСР	— Ведомости Верховного Совета РСФСР
ВСНД РСФСР и ВС РСФСР	— Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР
СП РСФСР	— Собрание постановлений Правительства РСФСР

3. СССР

БВС СССР	— Бюллетень Верховного Суда СССР
ВВ Суда СССР	— Вестник Верховного Суда СССР
ВВС СССР	— Ведомости Верховного Совета СССР

Указатель сокращений органов законодательной, исполнительной и судебной власти

ФС РФ	— Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации
СФ	— Совет Федерации
ГД	— Государственная Дума
КС РФ	— Конституционный Суд Российской Федерации
ВАС РФ	— Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
ВС РФ	— Верховный Совет Российской Федерации
ГНС РФ	— Государственная налоговая служба Российской Федерации
Госкомзем РФ	— Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике
Госкомэкология РФ	— Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды
Гослесхоз СССР	— Государственный комитет СССР по лесному хозяйству
Госстрой РФ	— Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству
Минприрода РФ	— Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации
МНС РФ	— Министерство Российской Федерации по налогам и сборам
Роскомзем РФ	— Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству
МПР РФ	— Министерство природных ресурсов Российской Федерации

КОММЕНТАРИЙ
К ЗЕМЕЛЬНОМУ КОДЕКСУ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Введение

30 октября 2001 года вступил в силу новый Земельный кодекс Российской Федерации[1]. Он принят после почти семи лет безуспешных попыток разработки федерального земельного кодификационного законодательного акта, который был бы соразмерен экономическим, политическим, идеологическим и правовым реалиям. А предыстория такова.

В 1991 году был утвержден Земельный кодекс РСФСР[2]. Но уже примерно через год начались работы по подготовке нового проекта. К концу 1993 — началу 1994 года они свелись к двум основным направлениям: в Роскомземе по поручению Правительства РФ готовился проект Земельного кодекса РФ; в инициативном порядке — авторский проект Федерального закона "О земле"[3] (далее — проект Закона о земле).

Летом 1994 года оба проекта были внесены в Государственную Думу соответственно Правительством РФ[4] и фракцией "Выбор России". Ни один из проектов необходимого числа голосов не набрал и Комитету Государственной Думы по аграрным вопросам было поручено "доработать проект Федерального закона "Земельный кодекс Российской Федерации" с учетом представленного фракцией "Выбор России" проекта Федерального закона "О земле", предложений и замечаний, высказанных депутатами Государственной Думы, Комитетом Государственной Думы по аграрным вопросам на заседании Государственной Думы"[5].

Созданные во исполнение этого поручения группа экспертов, а затем и Рабочая группа, взяв за основу проект Закона о земле, подготовили к концу ноября 1994 года так называемый "согласованный проект"[6] ЗК РФ. Можно утверждать, что этот проект (именно в силу указанной "согласованности") имел хорошие шансы на принятие, а Россия могла бы получить Земельный кодекс еще в конце 1994 — начале 1995 года.

---

[1] Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // СЗ РФ, 2001, № 44, ст. 4147. Далее — комментируемый Кодекс или Кодекс.

[2] Земельный кодекс РСФСР. Утвержден ВС РСФСР 25 апреля 1991 года № 1103-I // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР, 1991, № 22, ст. 768.

[3] См.: Голиченков А. К., Козырь О. М. Федеральный закон "О земле". Авторский проект // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1994. Спец. выпуск.

[4] См.: распоряжение Правительства РФ от 19 июня 1994 года № 953-р "О проекте Земельного кодекса Российской Федерации и проекте Закона Российской Федерации "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" // СЗ РФ, 1994, № 9, ст. 1083.

[5] Постановление ГД РФ от 8 июля 1994 года № 163-I ГД "О проекте Федерального закона "Земельный кодекс Российской Федерации".

[6] Названный проект был согласован профильными департаментами (управлениями, отделами) Аппарата Президента РФ, Аппарата Правительства РФ, Роскомзема, Минсельхоза России, аппарата Комитета ГД по аграрным вопросам. В нем были учтены позиции и предложения ведущих научных юридических центров: МГУ им. М. В. Ломоносова (А. К. Голиченков, О. М. Козырь, А. Е. Шерстобитов и др.), Исследовательского института частного права при Президенте РФ (Н. А. Сыродоев), Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (С. А. Боголюбов), Института государства и права Российской академии наук (И. А. Иконицкая) и др.

Однако проект ЗК РФ образца 1994 года ждала иная судьба. Он был переработан в Комитете ГД по аграрным вопросам. Далее речь шла уже, по существу, о другом проекте[7]. В 1997 году ГД приняла его[8], Совет Федерации одобрил[9], а Президент РФ отклонил[10]. В 2001 году проект был снят с дальнейшего рассмотрения[11].

Период 1998 — начала 2000 года можно охарактеризовать как время относительного затишья на "фронте" подготовки федерального земельного законодательного акта. Правда, предпринимались попытки найти другие формы кодификации земельного законодательства, в частности путем принятия рамочного, небольшого по объему Федерального закона "Об основах федеральной политики в сфере регулирования отношений по использованию и охране земель в Российской Федерации" (название на протяжении времени претерпевало редакционные изменения)[12]. Его идея и основные положения концепции встретили понимание со стороны ряда влиятельных политиков различных политических взглядов. Этот проект докладывался на коллегии Госкомзема России, представлялся в рабочую группу Круглого стола по проблемам земельной реформы в Российской Федерации под председательством Президента РФ[13]. Однако он так и не был внесен в ГД в качестве официального законопроекта.

Когда и у кого родилась идея разработки нового ЗК РФ (надо полагать, в противовес идее доработки "думского проекта" 1997 года), точно сказать затруднительно. В октябре 2000 года я и мои коллеги были приглашены в Минэкономразвития России, где получили предложение создать соответствующую рабочую группу. Тогда же нами были представлены основные положения концепции этого законопроекта[14]. В ноябре они были одобрены заказчиком, в качестве которого выступило названное министерство.

Непосредственную работу над текстом проекта Кодекса рабочая группа начала 25 декабря 2000 года. К 31 января 2001 года был подготовлен Базовый проект[15].

В начале февраля 2001 года Базовый проект был разослан независимым экспертам, а также представлен на экспертизу в Минимущество России и Росземкадастр. 9 февраля 2001 года концепция и структура проекта Кодекса были "одобрены в основном" на совещании у Председателя Правительства. Минэкономразвития России, Минимуществу России, Минсельхозу России, МПР России, Минюсту России, Росземкадастру было предло-

---

[7] Подробнее о его почти семилетней эпопее в ГД см.: постановление ГД РФ от 24 января 2001 года № 1064--III ГД "Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "К Президенту Российской Федерации В. В. Путину о принятии решения о Земельном кодексе Российской Федерации" // Ведомости ФС РФ, 2001, № 4, ст. 145.

[8] См.: постановление ГД РФ от 11 июня 1997 года № 1507--II ГД "О повторном рассмотрении Земельного кодекса Российской Федерации" // СЗ РФ, 1997, № 26, ст. 2969.

[9] См.: постановление СФ РФ от 3 июля 1997 года № 248-СФ "О Земельном кодексе Российской Федерации" // СЗ РФ, 1997, № 28, ст. 3336.

[10] См.: Письмо Президента РФ от 21 июля 1997 года № Пр-1223 "О Земельном кодексе Российской Федерации" // Российские вести, 1997, 5 августа, № 143.

[11] Постановление ГД РФ от 15 июня 2001 года № 1653--III ГД "О Земельном кодексе Российской Федерации" // СЗ РФ, 2001, № 26, ст. 2644.

[12] Идея такого закона и основные подходы к его разработке были обсуждены и одобрены на Рабочем совещании по проблемам земельного права и законодательства в апреле 1996 года. Подробнее см.: Голиченков А. К. Юридические критерии возможности кодификации земельного законодательства в форме кодекса. Варианты решения проблемы / Экологическое право России: Сб. материалов научно-практических конференций 1996--1998 гг. / Под ред. А. К. Голиченкова. Сост.: А. К. Голиченков, И. А. Игнатьева. — М.: Зерцало, 1999, с. 138--146. В 1996 году А. К. Голиченковым и Г. А. Волковым был разработан авторский проект соответствующего Федерального закона. В 1996--1997 годах проект был доработан рабочей группой (П. П. Мостовой — руководитель, А. Сокин и др.).

[13] См.: Распоряжение Президента РФ от 16 ноября 1997 года № 469-рп "О подготовке первого заседания Круглого стола по проблемам земельной реформы в Российской Федерации // СЗ РФ, 1997, № 47, ст. 5396.

[14] Подробнее см.: Голиченков А. К., Волков Г. А., Козырь О. М. Новый проект Земельного кодекса Российской Федерации. Основные положения концепции / Экологическое право России. Сб. материалов научно-практических конференций. Вып. второй. 1999--2000 гг. Сост.: А. К. Голиченков, И. А. Игнатьева / Под ред. А. К. Голиченкова. — М.: ПОЛТЭКС, 2001, с. 222.

[15] См.: Земельный кодекс Российской Федерации. Проект: Базовый вариант / Авт.: А. К. Голиченков, Г. А. Волков, О. М. Козырь. На правах рукописи. — М., 31 янв. 2001 г. — 66 с.

жено при дальнейшей работе над проектом Кодекса принять за основу принципы, заложенные в концепцию проекта[16].

В феврале 2001 года был расширен состав Рабочей группы[17], которая к 31 марта подготовила проект Кодекса с учетом замечаний экспертов (далее — Рабочий проект). Рабочий проект был разослан в федеральные органы исполнительной власти и в субъекты Российской Федерации. Полученные замечания были преимущественно учтены.

В конце апреля 2001 года проект Кодекса был внесен Правительством РФ в ГД[18]. Прохождение проекта в Государственной Думе представляет несомненный интерес и достойно подробного описания. Но не здесь, поскольку аргументы против Кодекса и формы их выражения были весьма своеобразны и к юриспруденции отношения не имеют (читатель мог судить об этом, например, по телевизионным репортажам).

28 сентября 2001 года Земельный кодекс РФ был принят ГД, 10 октября одобрен Советом Федерации, 25 октября подписан Президентом РФ.

С момента начала работы над концепцией проекта прошел год, над текстом проекта — десять месяцев, с момента внесения в ГД — семь месяцев[19].

Летопись подготовки Кодекса стала очередным подтверждением справедливости слов русского историка В. О. Ключевского: "Предмет истории — то в прошедшем, что не проходит, как наследство, урок, неоконченный процесс, как вечный закон"[20].

Учитывая высокий уровень читательской аудитории, которой адресован настоящий Комментарий, вряд ли стоит подробно говорить об уроках общеизвестных. О том, что вопрос о земле в России извечный, неизбывный, а его обострение приходится на годы перемен, реформ и революций. О том, что отношение к земле в нашей стране — отражение самосознания народа. От того, как общество реагирует на предлагаемые проекты, в том числе законодательные, можно судить о том, в каком обществе мы живем — капиталистическом или, скажем, развитого социализма; авторитарном или демократическом; либо все еще находимся в пути от одного к другому[21]. О том, что земля сегодня с позиций реальной экономики рассматривается, к сожалению, только как экономический ресурс и, вкупе с другими природными ресурсами, как решающий фактор стабилизации экономики, проведения реформ[22]. О том, что земельный вопрос, особо по поводу отношений собственности на землю, является политическим, а тот или иной ответ на него есть аргумент в борьбе за власть (поскольку от ответа не в последнюю очередь зависит поддержка потенциального избирателя). Все это суть предметы исследования историков, философов, экономистов и политологов.

Наш же удел — уроки правовые, профессиональные. Первый из них состоит в том, что в процессе подготовки комментируемого Кодекса реализовалась функция права, которая признается в теории, но не понимается, сложно принимается и потому редко применяется в законотворческой практике. Известно, что право — регулятор общественных отношений, специальный и специфический инструментарий их упорядочения. Однако речь о другом — о прогностической функции права, его способности и возможности не только упорядочивать уже существующие, но и прогнозировать, инициировать зарождение и (или) развитие

---

[16] См.: протокол совещания у Председателя Правительства РФ М. М. Касьянова от 9 февраля 2001 года № МК-П5-6пр // Росземкадастр. Нормативные и распорядительные докуметы / www.goscomzem.ru.

[17] Помимо авторов Базового проекта в ее состав вошли: Д. Б. Аратский, д. э. н. (Минимущество России, первый заместитель министра); Е. К. Бондаренко, к. э. н. (Минимущество России, начальник отдела); О. М. Иванникова (Росземкадастр, статс-секретарь, заместитель руководителя); Т. Н. Королева (Минэкономразвития России, юрист); Н. Д. Косарева, к. э. н. (Фонд "Экономика города", президент); А. В. Маслов, к. ю. н., заслуженный юрист Российской Федерации (Минэкономразвития России, заместитель министра); А. С. Шестерюк, д. ю. н. (Санкт-Петербургский гос. ун-т, юридический факультет, доцент); А. Е. Шерстобитов, д. ю. н. (Московский гос. ун-т, юридический факультет, профессор) и др.

[18] См.: распоряжение Правительства РФ от 25 апреля 2001 года № 575-р "О проекте Земельного кодекса Российской Федерации" // СЗ РФ, 2001, № 18, ст. 1888.

[19] Наверное, читателям будет интересно сравнить: работа над предыдущим проектом в ГД с момента внесения (19 июня 1994 г.) до момента снятия с рассмотрения (15 июня 2001 г.) заняла без малого семь лет!

[20] Ключевский В. О. Курс русской истории. Соч. Т. 1. — М., 1987.

[21] В этом смысле вопрос о Земле (читай — и других природных ресурсах) — неотъемлемая часть, если не основа национальной объединяющей идеи.

[22] В силу сказанного не имеет значения, какой процент земель вводится в оборот в результате принятия Кодекса. Это именно те земли, в которые предполагается обеспечить правовыми средствами основной поток инвестиций. В этой части Кодекс, как явление надстроечное и в определенных пределах субъективное, является концентрированным выражением экономики — явления базисного и объективного.

отношений между людьми, которые пока отсутствуют, только нарождаются или находятся в стадии становления. Земельные общественные отношения в том значении, в каком они понимаются в Кодексе, относятся к их числу.

Интересен и второй урок: условий для немедленной отраслевой классической кодификации земельного законодательства как не было 10 лет назад, так нет и поныне. Такой юридической кодификации не было и произойти не могло[23]. Произошла, если хотите, **кодификация политическая**, критериями возможности которой выступили, прежде всего, политическая воля руководства и потребности реальной экономики. А еще предшествующий опыт законопроектных работ и колоссальный труд разработчиков и экспертов.

Урок третий. Опять подтвердилась известная истина: есть много специалистов — профессионалов в области земельного права, законодательства и тех, кто знает недостатки этого законодательства (за исключением тех, кто к профессионалам не относится, но считает себя таковым). Значительное число среди первых понимают причины имеющихся недостатков. Немало среди вторых укажут пути их преодоления. Но немногие из третьих потенциально могут переложить это на язык закона. И лишь единицы из этих немногих рискуют взять на себя труд и ответственность написать проект такого акта как Земельный кодекс. В очередной раз было много тех, кто профессионально критиковал проект Кодекса. Иные даже делали это "в едином порыве". Что (или кто) в который раз помешало им сесть и написать альтернативные проекты?[24] "Профессионалы" на вопрос не отвечают. Обижаются.

Настоящая работа представляет собой краткий комментарий нового Земельного кодекса. Его цель — оперативно, по горячим следам дать научные и практические пояснения к тексту Кодекса по основным институтам и наиболее сложным, в первую очередь новым, нормам земельного права.

Комментарий написан авторами Базового проекта Кодекса. Представляется, что в этом заключается его некоторое преимущество перед другими подобными изданиями. Издание комментария предполагается также отдельной книгой.

Комментарий предназначен для преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов; научных работников; руководителей и служащих органов государственной власти; руководителей и работников организаций, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность, связанную с использованием и охраной земель; предпринимателей; граждан — собственников, владельцев и пользователей земли, широкого круга читателей, интересующихся вопросами земельного права.

Авторы выражают признательность доктору юридических наук А. С. Шестерюку за рецензирование рукописи, а также О. Н. Корж за помощь в технической подготовке текстов.

---

[23] Подробнее см.: Голиченков А. К. Юридические критерии возможности кодификации земельного законодательства в форме кодекса. Варианты решения проблемы.., с. 138--146.

[24] В ГД помимо проекта комментируемого Кодекса рассматривался еще один проект Земельного кодекса РФ, внесенный депутатами В. И. Головлевым, В. В. Похмелкиным, Г. А. Томчиным. Он был отклонен. — См.: постановление ГД РФ от 15 июня 2001 года № 1656-III ГД "О Проекте № 90003844-3 Земельного кодекса Российской Федерации" // СЗ РФ, 2001, № 26, ст. 2647.

Комментарий к главе I "Общие положения"

В комментируемой главе содержатся правовые нормы, определяющие: основные принципы земельного законодательства; понятие земельного законодательства; отношения, регулируемые земельным законодательством; применение международных договоров РФ; участников земельных отношений; объекты земельных отношений; состав земель в РФ; отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую; полномочия РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления в области земельных отношений.

1. Основные принципы земельного законодательства

1.1. Понятие основных принципов земельного законодательства

Основные принципы[25] земельного законодательства (от лат. principium — начало, основа) понимаются в комментируемом Кодексе в двух качествах: а) основных, исходных положений (начал) как самого Кодекса, так и всего земельного законодательства (см. комментарий к главе II); б) основ устройства (читай — содержания) и функционирования (читай — работоспособности, действенности) земельного законодательства.

В земельных законодательных актах такой элемент структуры введен впервые. В других отраслях законодательства опыт подобных разработок уже есть: в ГК РФ (часть первая) — "Статья 1. Основные начала гражданского законодательства"[26], СК РФ — "Статья 1. Основные начала семейного законодательства"[27], в НК РФ (часть первая) — "Статья 3. Основные начала законодательства о налогах и сборах"[28].

Следует подчеркнуть, что проект комментируемого Кодекса стал одним из немногих законопроектов, разработка которого в буквальном смысле началась с определения рассматриваемых принципов. Беспрецедентным в практике подготовки экологических законопроектов (включая природоресурсные) является факт представления принципов на совещании в Правительстве РФ и их последующего обсуждения на совещании у Председателя Правительства РФ[29].

Интересно, что и в процессе подготовки проекта Кодекса содержание основных принципов было предметом наибольшего внимания, они подвергались самой жесткой критике, а саму статью, их устанавливающую, многократно предлагалось исключить. Все это вместе взятое свидетельствует, что разработчики Кодекса затронули в формулировках прин-

---

[25] В Базовом проекте Кодекса (см.: Введение) использовался термин "основные начала (принципы)" земельного законодательства.

[26] Гражданский кодекс Российской Федерации (части первая и вторая), с изм. и доп. от 20 февраля, 12 августа 1996 года, от 24 октября 1997 года, от 8 июля, 17 декабря 1999 года, от 16 апреля, 15 мая 2001 года.

[27] Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 года № 223-ФЗ, с изм. и доп. от 15 ноября 1997 года, от 27 июня 1998 года, от 2 января 2000 года.

[28] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ, с изм. и доп. от 30 марта, 9 июля 1999 года, от 2 января, 5 августа 2000 года (ред. 24 марта 2001 года).

[29] См.: Введение к настоящему Комментарию.

ципов самые "болевые точки" как теории земельного права, так и технико-юридических приемов регулирования земельных отношений.

Представляется, что помещение в текст проекта Кодекса, а затем установление в Кодексе принципов земельного законодательства позволяет решать ряд задач:

в процессе подготовки данного законопроекта — заложить своего рода ориентиры, по которым разработчики (специалисты, надо сказать, далеко не одинаковых взглядов) сверяли свои подходы и предлагаемые решения, добиваясь (и в целом добившись) того, чтобы следовать в одном направлении;

в правоприменительной практике — облегчить применение Кодекса и других актов земельного законодательства при наличии пробелов в правовом регулировании земельных отношений, а также в случаях коллизий правовых норм;

в законопроектной практике в целом — продолжить представляющуюся перспективной (в том числе и по изложенным выше соображениям) традицию установления в кодификационных актах основных начал той или иной отрасли законодательства;

в области научных исследований — дать новый импульс к научным дискуссиям, определению новых тем и даже направлений научных исследований[30].

1.2. Классификация основных принципов земельного законодательства

Кодекс устанавливает четыре группы основных положений, которые должны определять регулирование земельных отношений: а) экологические, б) социальные, в) экономические, г) правовые.

К *первой* группе относятся принципы: учета значения земли как основы жизни и деятельности человека; приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества; приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий.

Ко *второй* группе: приоритета охраны жизни и здоровья человека; участия граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю; сочетания интересов общества и законных интересов граждан.

К *третьей* группе: единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов; платности использования земли.

К *четвертой* группе: дифференцированного подхода к установлению правового режима земель; разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель; деления земель по целевому назначению на категории; разграничения государственной собственности на землю на собственность РФ, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований; государственного регулирования приватизации земли.

Следует отметить, что перечень основных принципов не является закрытым: согласно п. 2 ст. 1 Кодекса федеральными законами могут быть установлены и другие принципы земельного законодательства. Условие одно: они не могут противоречить основным принципам, закрепленным в Кодексе.

1.3. Содержание принципов, определяющих экологические основы регулирования земельных отношений

1.3.1. Принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека.

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

[30] "Принципы земельного законодательства" — чем не тема докторской диссертации?!

1.3.1.1. Во-первых, земля рассматривается в Кодексе как **природный объект — важнейшая составная часть природы**. Под природными объектами понимаются части (элементы, компоненты) природы, находящиеся между собой в системе естественных связей. Различают такие природные объекты как земля, недра, воды, леса, растительный и животный мир, атмосферный воздух. От других элементов материального мира земля и другие природные объекты отличаются следующими признаками: естественный (не в результате человеческого труда) характер происхождения, нахождение в естественном состоянии. Эти отличия имеют юридическое значение, а их знание позволяет избежать ошибок в правоприменительной практике.

Например, отравление, загрязнение или иная порча земли, находящейся в естественном состоянии, вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, будут квалифицироваться по ст. 254 Уголовного кодекса РФ. Те же действия в отношении земли, изъятой из системы естественных связей (скажем, плодородный слой земли в теплице) или искусственного либо полуискусственного происхождения (почва для выращивания комнатных растений и т. п.) должны квалифицироваться при наличии признаков соответствующих составов преступлений по ст. 167 (умышленные уничтожение или повреждение имущества), 168 (уничтожение или повреждение имущества по неосторожности), 236 (нарушение санитарно-эпидемиологических правил), другим статьям УК РФ.

Земля как природный объект не может принадлежать кому бы то ни было на каком бы то ни было праве[31]. В этом качестве земля подлежит **охране** как важнейшая составная часть природы (см. комментарий к главе II).

Представляется, что включение комментируемой нормы в Кодекс означает важный шаг на пути экологизации земельного законодательства.

1.3.1.2. Во-вторых, **земля понимается как природный ресурс — основа осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации**.

Под природными ресурсами (от франц. ressource — вспомогательное средство) обычно понимаются: а) живые и неживые ресурсы, находящиеся в земле (почве), на земле, в недрах, в воде и других природных объектах; различают: земельные, водные, лесные ресурсы, ресурсы недр (минеральные ресурсы), растительные ресурсы, ресурсы животного мира, природные лечебные ресурсы и др.; б) компоненты (элементы, части) природы (природных объектов), *окружающей природной среды*, используемые или предназначенные для использования человеком и обществом для удовлетворения своих потребностей.

Уточняя последний из названных подходов, законодатель указывает на две основные естественные функции земли как природного ресурса. Первая из них — способность земли служить в качестве естественного средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве. Вторая — способность выступать в качестве территориальной (пространственной) основы (базиса) осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ.

1.3.1.3. Одновременно **земля рассматривается как недвижимое имущество**.

Согласно п. 1 ст. 130 ГК РФ к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения[32].

1.3.1.4. Наконец, **земля рассматривается как объект права собственности и иных прав на землю**.

Комментируемый Кодекс различает: собственность на землю (ст. 15 - 19), постоянное (бессрочное) пользование земельными участками (ст. 20), пожизненное наследуемое

---

[31] Сказано же: "Даже целое общество, нация и даже все одновременно существующие общества, вместе взятые, не есть собственники земли. Они лишь ее владельцы, пользующиеся ею, и, как boni patres familias, они должны оставить ее улучшенной последующим поколениям". — См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 25. Ч. II, с. 337.

[32] К недвижимым вещам относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество.

владение земельными участками (ст. 21), аренду земельных участков (ст. 22), право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) (ст. 23), безвозмездное срочное пользование земельными участками (ст. 24)[33].

1.3.1.5. Следует подчеркнуть, что вопреки сложившимся представлениям об экономическом значении земли как об основном, определяющем ее ценность, главным является ее экологическое значение — как природного объекта. Например, земельные участки будут представлять интерес как недвижимость, объект права собственности и иных прав только до той поры, пока земля будет выполнять свои естественные природные функции. Если же они будут утрачены, скажем, в результате истощения земель либо провала поверхности земли вследствие нарушения правил добычи полезных ископаемых, соответствующие земельные участки утратят и экономическую ценность как недвижимость и привлекательность как объекты юридических прав.

1.3.1.6. В связи с изложенным представляет интерес развитие в новейшем природоресурсном законодательстве, предшествующем комментируемому Кодексу, представлений о других природных объектах и ресурсах. Здесь можно выделить два этапа.

Для первого этапа (1991 - 1995 гг.) характерен Закон РФ "О недрах". Он устанавливает, что "недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения" (часть первая преамбулы)[34].

Как видно, недра прямо характеризуются лишь как природный объект, часть природы ("часть земной коры"). Косвенно (через указание на доступность для геологического изучения и освоения) — как природный ресурс.

Второй этап (1995 - 1997 гг.) связан с регулированием фаунистических, водных, лесных общественных отношений.

По Федеральному закону "О животном мире" "животный мир является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан Российской Федерации"[35].

В соответствии с преамбулой ВК РФ "воды являются важнейшим компонентом окружающей природной среды, возобновляемым, ограниченным и уязвимым природным ресурсом, используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на ее территории, обеспечивают экономическое, социальное, экологическое благополучие населения, существование животного и растительного мира"[36].

Согласно части второй преамбулы ЛК РФ "регулирование лесных отношений осуществляется с учетом представлений о лесе как о совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение"[37].

Очевидно, что в законодательных актах о животном мире, водах и лесах все эти объекты прямо рассматриваются в нескольких значениях: как природные объекты (часть природы — экологический аспект), природные ресурсы (основа деятельности человека — экономический аспект), основа жизни человека (социальный аспект).

1.3.1.7. Таким образом, можно утверждать, что воспринятое в комментируемом Кодексе многозначное понимание земли находится в русле формирующегося в законодательных актах новейшего природоресурсного законодательства представления о том, что земля, недра, воды, леса, животный мир выступают объектами общественных отношений особого рода, отличными от других объектов материального мира, по поводу которых возникают общественные отношения, регулируемые правом.

1.3.2. Принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды

---

[33] См. подробнее: комментарий к главам III и IV.

[34] Закон РФ от 21 февраля 1992 года № 2395 - I "О недрах", в ред. от 3 марта 1995 года, с изм. и доп. от 10 февраля 1999 года, от 2 января 2000 года, от 14 мая, 8 августа 2001 года.

[35] Федеральный закон от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ "О животном мире" // СЗ РФ, 1995, № 17, ст. 1462.

[36] Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 года № 167-ФЗ // СЗ РФ, 1995, № 47, ст. 4471.

[37] Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 года № 22-ФЗ // СЗ РФ, 1997, № 5, ст. 610.

и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества.

Названный принцип развивает первое из основных начал земельного законодательства, составивших "экологический блок" принципов[38].

Согласно этому принципу владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде.

В его основе лежит норма, закрепленная ч. 2 ст. 36 Конституции РФ: "Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц".

Очевидны две детали. Первая: в Кодексе конституционная норма, общая для всех природных ресурсов, связана с одним из них, землей. Деталь вторая: из двух конституционных условий, ограничивающих свободу собственников земли, здесь внимание акцентируется на условии экологическом — на недопустимости ущерба окружающей среде. В правоприменительной, в том числе в судебной, практике данный принцип может применяться как самостоятельно, так и дополнительно к названной выше конституционной норме[39].

В пояснениях нуждаются и ключевые термины, используемые в формулировке рассматриваемого принципа.

Первый из них — "окружающая среда". Она понимается как: а) совокупность объектов, явлений, процессов и факторов, являющихся внешними по отношению к данному организму, популяции или сообществу организмов, но взаимодействующих с ними через круговорот веществ; б) совокупность природных, природно-антропогенных и антропогенных объектов, явлений, процессов и факторов, являющихся внешними по отношению к человеку и (или) человеческому обществу, взаимодействующих с ними через круговорот веществ, определяющая условия жизнедеятельности человека.

Одновременно в доктрине и законодательстве используются термины "окружающая природная среда" и "среда обитания человека". Первый из них применяется для обозначения: а) природного окружения человека, животных, растительных и других организмов; б) природной составляющей среды обитания человека (окружающей человека среды); в) совокупности природных и природно-антропогенных (например, искусственные лесонасаждения) явлений, процессов и факторов, являющихся внешними по отношению к человеку и (или) человеческому обществу, взаимодействующих с ними через круговорот веществ, определяющих условия жизнедеятельности человека.

"Среда обитания человека (среда обитания)" легально (в законе) определяется как совокупность объектов, явлений и факторов окружающей (природной и искусственной) среды, определяющая условия жизнедеятельности человека[40].

Учитывая, что комментируемый Кодекс регулирует земельные отношения, понимаемые, прежде всего, как разновидность экологических, представляется, что рассматриваемый принцип распространяется на совокупность правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в случае причинения ущерба окружающей **природной** среде.

Второй термин, которым оперирует законодатель при формулировании данного принципа, — "недвижимое имущество". К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) согласно п. 1 ст. 130 ГК РФ относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения. К недвижимым вещам относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего

---

[38] Следует отметить, что на одном из этапов работы над проектом комментируемого Кодекса в ГД формулировка рассматриваемого принципа после слов "окружающей среды" была дополнена словами "и средства производства в сельском и лесном хозяйстве". Прокомментировать смысл этой поправки не представляется возможным, за исключением того, что она привела к частичному дублированию текстов первого и второго принципов.

[39] Последняя может применяться и самостоятельно. См. подробнее: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 года № 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия".

[40] Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (ст. 1) // СЗ РФ, 1999, № 14, ст. 1650.

плавания, космические объекты. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество.

Что касается термина "ущерб окружающей среде", то определение его и пояснения к его содержанию даны далее в настоящем Комментарии.

1.3.3. Принцип приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий.

Согласно этому принципу изъятие особо ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, занятых лесами первой группы, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных це-лей ограничивается или запрещается в порядке, закрепленном федеральными зако- нами.

Рассматриваемый принцип завершает экологическую группу принципов земельного законодательства. В совокупности с рассмотренными выше он призван заложить начала такого регулирования земельных отношений, которое обеспечило бы охрану земель как природного объекта. В данном случае — особо ценных земель.

На первый взгляд этот принцип представляет собой расширенный вариант известного принципа приоритета земель сельскохозяйственного назначения. Действительно, Кодекс устанавливает приоритет не одной, а нескольких категорий земель.

Однако по сути законодатель отказался от конструкции жесткого, практически абсолютного приоритета одной категории земель над другими, которая использовалась в предшествовавших земельных кодексах применительно к землям сельскохозяйственного назначения. Здесь применен иной подход.

Во-первых, речь идет не о категориях земель в целом, а об **особо ценных землях** этих категорий. Единого определения особо ценных земель законодательство не дает. Такие земли определяются применительно к отдельным категориям.

Так, особо ценные земли (по терминологии Кодекса — "иные особо ценные земли") выделены в качестве одного из пяти элементов такой категории как земли особо охраняемых территорий[41]. В соответствии со ст. 100 комментируемого Кодекса к особо ценным землям относятся земли, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций).

Во-вторых, преимущество таких земель состоит в том, что законодатель оставляет за собой право принимать особые меры по их сохранению, а именно: их изъятие для иных целей может быть ограничено или даже запрещено. Сделать это можно только в порядке, установленном федеральными законами.

В-третьих, прямо указано, что установление комментируемого принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий.

1.4. Содержание принципов, определяющих социальные основы регулирования земельных отношений

Конституция РФ установила: "Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием" (ст. 18). Можно сказать, что смысл, содержание и применение комментируемого Кодекса определены правами и свободами человека и гражданина в сфере использования и охраны земли.

Пожалуй, впервые в законодательном акте такого уровня, как Земельный кодекс, уделено столь много внимания социальным аспектам регулирования земельных отношений. В этом одно из принципиальных отличий комментируемого акта от его предшественников[42]. Основные из них сформулированы в трех принципах: приоритета охраны жизни и

[41] Исключение — категория земель особо охраняемых территорий, которая, судя по формулировкам п. 2 ст. 94 комментируемого Кодекса, целиком состоит из особо ценных земель.

[42] Уместно напомнить, что в числе мотивов отклонения Президентом РФ Земельного кодекса РФ, принятого ГД в 1997 году, был тот, что в его основных положениях "подчеркивается лишь экономическое значение

здоровья человека; участия граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю; сочетания интересов общества и законных интересов граждан.

1.4.1. Принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека.

Согласно этому принципу при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат. Здесь необходимы по крайней мере три пояснения.

1.4.1.1. Первое. Установление названного принципа в комментируемом Кодексе можно рассматривать как продолжение формирования принципа приоритета охраны жизни и здоровья человека в различных сферах деятельности и соответствующих им отраслях законодательства или сферах правового регулирования.

Впервые в новейшем законодательстве России подобный принцип был сформулирован в Законе РСФСР от 19 декабря 1991 года "Об охране окружающей природной среды", в ст. 3 которого было определено, что при осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды, государственные органы, предприятия, учреждения, организации, а также граждане РФ, иностранные юридические лица и граждане, лица без гражданства обязаны руководствоваться (в числе других принципов) **приоритетом охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения**[43].

Согласно ст. 41 этого же Закона при размещении предприятий, сооружений и иных объектов должно быть обеспечено выполнение требований по охране окружающей природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, учету ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических, нравственных последствий деятельности указанных объектов при **приоритете охраны здоровья человека и благосостояния населения**[44].

В 1993 году Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан провозгласили, что одним из основных принципов охраны здоровья граждан является **соблюдение прав человека и гражданина в области охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий** (ст. 2)[45].

Федеральный закон от 2 мая 1997 года № 76-ФЗ "Об уничтожении химического оружия" среди общих принципов обеспечения безопасности граждан и защиты окружающей среды предусмотрел принцип обеспечения приоритета охраны жизни и здоровья граждан, защиты окружающей среды (ст. 12)[46].

Федеральным законом от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха" к основным принципам государственного управления в области охраны атмосферного воздуха был отнесен **принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущего поколений**[47]. Тогда же Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 181-ФЗ "Об основах охраны труда в Российской Федерации" установил, что одним из основных направлений государственной политики в области охраны труда служит обеспечение **приоритета сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности**.

Очевидно, что при определенных отличиях в подходах и формулировках названные принципы направлены на то, чтобы правовыми средствами обеспечить основные права человека и гражданина: право каждого на жизнь, на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду (ст. 20, 41, 42 Конституции РФ).

земель и ничего не говорится об их … социальной роли". — См.: Письмо Президента РФ от 21 июля 1997 года № Пр-1223 "О Земельном кодексе Российской Федерации".

[43] См.: Закон РСФСР от 19 декабря 1991 года № 2060-I "Об охране окружающей природной среды", с изм. и доп. от 21 февраля 1992 года, 2 июня 1993 года, 10 июля 2001 года.

[44] См.: там же.

[45] См.: Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 года № 5487-I, с изм. и доп. от 24 декабря 1993 года, 2 марта 1998 года, 20 декабря 1999 года, 2 декабря 2000 года.

[46] См.: СЗ РФ, 1997, № 18, ст. 2105.

[47] См.: СЗ РФ, 1999, № 18, ст. 2222.

1.4.1.2. Второе пояснение касается возможностей реализации рассматриваемого принципа с точки зрения действующего земельного права. Этот принцип, будучи правовым, конкретизируется в ряде правовых норм в комментируемом Кодексе (ст. 13, 45, 46, 85). Например, согласно п. 5 ст. 13 нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ для оценки состояния почвы устанавливаются в целях охраны здоровья человека и окружающей среды.

Еще один пример. Одним из оснований принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком, аренды земельного участка служит неустранение совершенных умышленно ряда земельных правонарушений, если это повлекло за собой причинение вреда здоровью человека (п. 2 ст. 45, п. 2 ст. 46).

Последний пример. Нормы п. 4 ст. 85 регулируют отношения, связанные с земельными участками, которые признаются не соответствующими установленному градостроительному регламенту территориальных зон в определенных случаях. Указанные земельные участки могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением ряда случаев, в том числе когда их использование опасно для жизни и здоровья людей.

1.4.1.3. Третье пояснение относится к потенциальным возможностям комментируемого принципа, так сказать, с точки зрения будущего права. Они скрыты в оговорке "…даже если это потребует больших затрат". Очевидно, что реализация правовых норм такого рода предполагает наличие соразмерных экономических условий. В таком понимании — это дело будущего. Однако уже сейчас рассматриваемое законоположение лишает обязанных лиц возможности ссылаться не только на отсутствие или нехватку необходимых средств, но и произвольно упоминать категории "экономической целесообразности" затрат на охрану здоровья.

1.4.2. Принцип участия граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю.

Согласно этому принципу граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.

1.4.2.1. Названный принцип проистекает из установленного в Конституции РФ права граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. В данном случае речь идет о реализации такого права в конкретной сфере деятельности — использования и охраны земель.

1.4.2.2. Одновременно он опирается на принципы международного права окружающей среды. К ним, в первую очередь, относится принцип 1 Стокгольмской декларации[48], согласно которому "человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений".

В соответствии с принципом 10 Декларации Рио[49] "экологические вопросы рассматриваются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек имеет соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективный доступ к судебным

[48] Стокгольмская декларация. Принята в г. Стокгольме 16 июня 1972 года на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды / Действующее международное право. Т. 3. — М.: Московский независимый институт международного права, 1997, с. 682--687.

[49] Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. Принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 года / Международное публичное право: Сб. документов. Т. 2. — М.: БЕК, 1996, с. 135--138.

и административным разбирательствам, включая возмещение и средства судебной защиты".

1.4.2.3. Рассматриваемый принцип, будучи правовым, нашел отражение в конкретных нормах комментируемого Кодекса. Так, п. 3 ст. 31, регламентирующий выбор земельных участков для строительства, устанавливает следующие правила.

Во-первых, органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Во-вторых, граждане, общественные организации (объединения) и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения и связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства.

В-третьих, при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов и общностей. Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления, указанные в ст. 29 комментируемого Кодекса, принимают решения о предварительном согласовании мест размещения объектов с учетом результатов таких сходов или референдумов.

Второй пример. Пункт 2 ст. 23 Кодекса предусматривает возможность установления публичного сервитута. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний[50].

1.4.2.4. С точки зрения практического применения рассматриваемого принципа важно также знать, что конкретные правовые нормы, на совокупность которых он распространяется, содержатся не только в комментируемом Кодексе, но и в других законодательных актах, регулирующих земельные или смежные с ними отношения.

Например, ст. 37 Федерального закона от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан"[51] устанавливает, что в случае необходимости принятия решения, касающегося прав и законных интересов членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, орган государственной власти или орган местного самоуправления обязан не менее чем за месяц известить председателя садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения о содержании предполагаемых вопросов, дате, времени и месте их рассмотрения, проекте решения.

Если решение органа государственной власти или органа местного самоуправления затрагивает интересы одного или нескольких членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (прокладка в границах земельных участков членов такого объединения инженерных сетей, установка опор линий электропередачи и др.), необходимо согласие в письменной форме собственников (владельцев, пользователей) данных земельных участков.

Участие садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений в принятии органами государственной власти или органами местного самоуправления решений, касающихся прав и законных интересов членов таких объединений, осуществляется посредством делегирования представителей таких объединений или их ассоциации (союза) на заседания органов государственной власти или органов местного самоуправления, принимающих указанные решения. Оно может осуществляться и в других формах, предусмотренных законом[52].

Третий пример. Законодательство о кондоминиумах предусматривает, что для определения размеров и установления границ земельных участков проводится ряд работ (в частности, подготовка материалов по установлению границ земельных участков в кондоминиумах с указанием предлагаемых ограничений по их использованию и сервитутов).

---

[50] Подробнее см.: подраздел 4 Комментария к главе IV.

[51] См.: СЗ РФ, 1998, № 16, ст. 1801; 2000, № 48, ст. 4632.

[52] См.: там же.

Указанные работы выполняются органом, уполномоченным органами местного самоуправления. Уполномоченный орган принимает свои решения на открытых заседаниях с участием домовладельцев конкретного кондоминиума, а также собственников, владельцев, пользователей и арендаторов смежных земельных участков и владельцев расположенных на них зданий, строений и сооружений, которым по их требованию выдаются копии принятых решений[53].

1.4.2.5. Для целей практического применения рассматриваемого принципа также представляет интерес ряд норм других отраслей законодательства (не земельного), прежде всего экологического.

Так, Положение об оценке воздействия на окружающую среду…[54] устанавливает, что участие общественности в подготовке и обсуждении материалов оценки воздействия на окружающую среду обеспечивается заказчиком как неотъемлемая часть процесса проведения оценки воздействия на окружающую среду, организуется органами местного самоуправления или соответствующими органами государственной власти при содействии заказчика и в соответствии с российским законодательством (п. 4.2).

В частности, заказчик (исполнитель): а) принимает и документирует замечания и предложения от общественности, которые учитываются при составлении технического задания по оценке воздействия на окружающую среду и должны быть отражены в материалах по оценке воздействия на окружающую среду (п. 4.5); б) обеспечивает проведение общественных слушаний по планируемой деятельности с составлением протокола, в котором фиксируются основные вопросы обсуждения, а также предмет разногласий между общественностью и заказчиком (если таковой был выявлен) (п. 4.9); в) обеспечивает принятие от граждан и общественных организаций письменных замечаний и предложений в период до принятия решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности, документирование этих предложений в приложениях к материалам по оценке воздействия на окружающую среду (п. 4.10) и др.

1.4.2.6. Установление рассматриваемого принципа в основном акте земельного законодательства совпало по времени с вступлением в силу Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (далее — Конвенция)[55].

Россия к названной Конвенции пока не присоединилась. Поэтому содержащиеся в ней соответствующие установления следует рассматривать, прежде всего, с точки зрения будущего права.

Конвенция предполагает три вида участия общественности[56]: а) в принятии решений по конкретным видам деятельности[57]; б) в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой; в) в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и (или) общеприменимых юридически обязательных нормативных актов (ст. 6-8).

Применительно к первому из перечисленных видов представляется перспективной разработка перечня видов деятельности, связанных с использованием и охраной земель, в принятии решений по которым участие общественности обязательно.

Ко второму виду могут быть использованы положения, согласно которым: а) такое участие общественности должно осуществляться "в рамках открытой и справедливой структуры"; б) соответствующие государственные органы предоставляют для этого необходи-

---

[53] См.: п. 7 Положения об определении размеров и установлении границ земельных участков в кондоминиумах. Утверждено постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1997 года № 1223, с изм. и доп. от 30 марта 1998 года, 21 августа 2000 года.

[54] См.: Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации. Утверждено приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 года № 372, зарегистрировано в Минюсте России 4 июля 2000 года № 2302 // БНА ФОИВ, 2000, № 31.

[55] См.: Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (вместе с "Перечнем видов деятельности, упомянутых в пункте 1 "А" статьи 6" и "Арбитражем"). Заключена в г. Орхусе 25 июня 1998 года // База данных КонсультантПлюс:ВерсияПроф.

[56] Для целей Конвенции "общественность" означает одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы (п. 4 ст. 2).

[57] В Приложении 1 к Конвенции, которое является ее неотъемлемой частью, дан перечень видов такой деятельности.

мую информацию, в) соответствующий же государственный орган определяет, какие "круги общественности" могут принимать участие в решении вопросов, касающихся подобных планов, программ и политики.

Перспективны и нормы Конвенции об участии общественности в подготовке нормативных положений непосредственного действия и (или) общепременимых юридически обязательных нормативных актов.

К ним, в первую очередь, относится положение о том, что такое участие эффективно на соответствующем этапе, пока остаются открытыми возможности для выбора, в подготовке государственными органами нормативных положений прямого действия и других общепременимых юридически обязательных правил, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду. С этой целью должны приниматься следующие меры: а) устанавливаются сроки, достаточные для обеспечения эффективного участия; б) проекты правил публикуются или предоставляются общественности иным образом; в) общественности дается возможность представить свои замечания непосредственно или через представительные консультативные органы. Результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени.

1.5. Содержание принципов, определяющих экономические основы регулирования земельных отношений

1.5.1. Принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов.

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

Цель создания единого правового режима недвижимого имущества была поставлена лишь в последние годы[58]. В 1996-1997 годах были предприняты и первые попытки правового обеспечения формирования объектов недвижимости, их государственного учета, оценки и регистрации прав на них исходя из общности правового режима земли и находящихся на ней зданий, строений, сооружений и др. Этот вывод следует как из Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"[59], так и из подзаконных нормативных правовых актов[60].

Например, Указом Президента РФ от 16 мая 1997 года № 485 "О гарантиях собственников объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами"[61] было установлено следующее правило: "Приватизацию зданий, строений, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства осуществлять в дальнейшем, как правило, вместе с земельными участками (соответствующей долей земельного участка), на которых они расположены".

Данный принцип распространяется не на существующую совокупность норм, а закладывает основы будущего регулирования земельных отношений.

1.5.2. Принцип платности использования земли

В силу этого принципа любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ.

Принцип этот не нов. Он лежал в основе и предшествовавшего земельного законодательства. В соответствии со ст. 1 Закона РФ "О плате за землю"[62] использование земли Российской Федерации является платным. Формами платы выступают: земельный налог, арендная плата, нормативная цена земли.

В то же время согласно рассматриваемому принципу из этого общего правила могут быть исключения. Они устанавливаются федеральными законами и законами субъектов РФ.

---

[58] Подробнее см.: Волков Г. А., Голиченков А. К., Козырь О. М. Рынок земли: правовой аспект // Государство и право, 1998, № 2, с. 50--58.

[59] См.: Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", с изм. и доп. от 5 марта и 12 апреля 2001 года.

[60] См., например, Указ Президента РФ от 14 февраля 1996 года № 198 "О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности" // СЗ РФ, 1996, № 8, ст. 740.

[61] См: СЗ РФ, 1997, № 20, ст. 2240 (с изм. и доп. от 3 ноября 1999 года).

[62] См.: Закон РФ от 11 октября 1991 года № 1738--I "О плате за землю", с изм. на 31 декабря 1999 года.

В настоящее время перечень случаев полного освобождения от уплаты земельного налога приведен в ст. 12 Закона РФ "О плате за землю". Статья 14 этого же Закона предусматривает, что органы местного самоуправления имеют право устанавливать льготы по земельному налогу в виде частичного освобождения на определенный срок, отсрочки выплаты, понижения ставки земельного налога для отдельных плательщиков в пределах суммы налога, остающейся в распоряжении соответствующего органа местного самоуправления.

Оговорка о законодательном уровне установления исключений из принципа платности обратной силы не имеет.

От бесплатного использования следует отличать бесплатное предоставление земельных участков в собственность, владение, пользование.

1.6. Содержание принципов, определяющих правовые основы регулирования земельных отношений

1.6.1. Принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель.

Проблема, реакцией на которую стало установление данного принципа, — сегодня самая острая в правовом регулировании земельных отношений. От ее решения в определяющей степени зависит не только внятность актов земельного законодательства, но и сама возможность их применения. Существуют два аспекта этой сложной задачи. Первый — технико-юридический. Он, в свою очередь, предполагает наличие второго аспекта — соразмерной теории для решения этой задачи.

1.6.1.1. К сожалению, общепринятого теоретического подхода к разграничению норм гражданского и земельного законодательства в доктрине сегодня нет. Не случайно, обозначив сам принцип (то есть признав наличие проблемы), законодатель не определил его содержание. Представляется, что в основе искомого разграничения должны лежать следующие известные положения.

Во-первых, земля объективно выступает одновременно в нескольких значениях (см. подраздел 1.3.1 комментария к главе I). Следовательно, она столь же объективно выступает одновременно объектом различных видов общественных отношений, в том числе земельных и имущественных.

Во-вторых, земельные отношения, то есть отношения по использованию и охране земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, регулируются земельным законодательством.

В-третьих, собственник земельного участка вправе продавать его, дарить, передавать в залог, сдавать в аренду или распоряжаться им иным образом постольку, поскольку соответствующие земли федеральным законом не изъяты из оборота или не ограничены в обороте.

Совершение сделок с земельными участками должно регулироваться гражданским законодательством с учетом земельного, лесного, природоохранительного, иного специального законодательства.

В-четвертых, к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

1.6.1.2. Применение указанных подходов средствами юридической техники подготовки законопроектов — задача практическая и не менее сложная. Представляется, что акцент здесь несколько смещается от разграничения к согласованному применению норм земельного и гражданского права. В этих целях формулировки ГК РФ по общему правилу не дублируются: к ним дается отсылка с указанием на конкретные статьи Гражданского кодекса РФ. Нормы же, отражающие специфику земли как объекта земельных отношений, прописываются дополнительно.

В качестве примера можно привести статью ст. 46 Кодекса. Согласно п. 1 этой статьи "аренда земельного участка прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством".

Нормы п. 2 устанавливают ряд дополнительных оснований прекращения аренды земли, наличие которых предопределяется спецификой земли как природного объекта и природного ресурса (например, "использование земельного участка, которое приводит к су-

щественному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки").

1.6.1.3. Следует заметить, что полная реализация рассматриваемого принципа — предмет совместных будущих усилий ученых-цивилистов и земельников, законотворческой работы и правоприменительной практики. Но первый шаг в этом направлении уже сделан[63].

1.6.2. Принцип деления земель по целевому назначению на категории.

Согласно этому принципу правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

На первый взгляд данный принцип повторяет хорошо известное положение, составлявшее краеугольный камень предшествующего земельного законодательства. Действительно, терминологически, по названию речь идет о принципе целевого назначения земель. Изменения произошли в содержании принципа: законодатель указывает на два новых инструмента — разрешенное использование и зонирование территорий.

Рассмотренный принцип дополняется **принципом дифференцированного подхода к установлению правового режима земель**, согласно которому при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы.

1.6.3. Принцип разграничения государственной собственности на землю на собственность РФ, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований.

На основании этого принципа правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами.

В силу п. 2 ст. 16 Кодекса разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ "О разграничении государственной собственности на землю"[64].

Согласно преамбуле названного ФЗ он определяет правовые основы разграничения государственной собственности на землю на собственность РФ (федеральную собственность), собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность).

Федеральный закон "О разграничении государственной собственности на землю" вводится в действие на всей территории Российской Федерации через шесть месяцев после его официального опубликования (ст.8).

1.6.4. Принцип государственного регулирования приватизации земли.

Законодатель лишь упоминает названный принцип, не раскрывая его содержания. Представляется, что в его основе лежат по крайней мере три исходных положения.

Первое состоит в том, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы в частную собственность граждан и юридических лиц, если в федеральном законе нет запрета на их приватизацию. Суть второго: граждане и юридические лица — собственники объектов недвижимости на земельном участке имеют преимущество перед другими лицами на его приватизацию в порядке и на условиях, установленных федеральным законом. Наконец, третье можно сформулировать так: граждане и юридические лица в установленных федеральным законом случаях имеют право бесплатно или по установленной цене приобрести в собственность земельный участок, а также долю в праве собственности на земельный участок, находящиеся в государственной или муниципальной собственности.

2. Земельное законодательство

[63] Вот оценка, данная проф. Е. А. Сухановым, одним из основных разработчиков ГК РФ, проекту комментируемого Кодекса: "…как достоинство проекта можно отметить существенное сокращение в нем (по сравнению с предшествовавшими вариантами) норм гражданско-правового характера, регулирующих оборот земельных участков как объектов гражданского права (недвижимости)". — См.: Суханов Е. А. Замечания на проект Земельного кодекса Российской Федерации, подготовленного под эгидой Минэкономразвития России. — М., 19 марта 2001 г., с. 1.

[64] См.: СЗ РФ, 2001, № 30, ст. 3060.

2.1. Понятие земельного законодательства. Оно установлено в ст. 2 Кодекса. Согласно этой статье земельное законодательство состоит из названного Земельного кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Кодекс воспринял конструкцию, в силу которой законодательство — это система не любых нормативных правовых актов, а только законодательных. Иными словами, это система актов, данных законодателем, органами законодательной власти.

Первым (и до принятия комментируемого Кодекса последним) законодательным актом, регулирующим отношения в сфере "общество — природа", применившим подобный подход к понятию "законодательство", был Закон РСФСР 1991 года "Об охране окружающей природной среды". Статья 2 этого Закона, определяя систему природоохранительного законодательства, устанавливала, что природоохранительные отношения в Российской Федерации регулируются "настоящим Законом, разрабатываемыми в соответствии с ним законодательными актами Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации".

Принятые впоследствии, в период с 1992 по 2000 год, кодификационные законодательные акты (законы, кодексы) горного, водного, лесного законодательства, законодательства о животном мире и об охране атмосферного воздуха предложенную конструкцию не восприняли. В их понимании законодательство — система не только законодательных актов, но и иных нормативных правовых актов.

Так, согласно ст. 1 Закона РФ "О недрах" законодательство о недрах состоит из "настоящего Закона и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации".

Принятый почти через десять лет Федеральный закон "Об охране атмосферного воздуха" воспроизвел эту формулировку слово в слово, но уже применительно к другому природному объекту: законодательство в области охраны атмосферного воздуха состоит из "настоящего Федерального закона и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации".

2.2. Комментируемый Кодекс устанавливает, что земельное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Данная норма соответствует подп. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Отнесение земельного законодательства к совместному ведению означает, что соотношение актов, его составляющих, должно подчиняться требованиям ст. 76 Конституции РФ. В частности, согласно ч. 5 этой статьи законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

2.3. Пункт 2 ст. 2 комментируемого Кодекса закрепляет правило, согласно которому нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать Кодексу.

Данное положение исходит из того, что нормы земельного права могут быть включены и зачастую действительно содержатся не только в специальных, земельных, но и в других законах. Так, нормы земельного права наличествуют в Лесном кодексе РФ, Водном кодексе РФ, Федеральном законе "Об особо охраняемых территориях и объектах", многих других федеральных законах[65].

Например, Кодекс внутреннего водного транспорта РФ[66] содержит норму, устанавливающую право организаций внутреннего водного транспорта использовать береговую полосу и порядок ее использования (ст. 10). Федеральный закон от 25 августа 1995 года № 153-ФЗ "О федеральном железнодорожном транспорте"[67] определяет понятие и состав

---

[65] Поиск по Базе данных КонсультантПлюс:ВерсияПроф (по состоянию на 12 ноября 20001 года) показал, что термином "земля" оперируют 118 федеральных законов и 14 кодексов. При всей относительности этих цифр очевидно, что число федеральных законодательных актов, которые содержат нормы земельного права, велико.

[66] См.: Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 7 марта 2001 года № 24-ФЗ // СЗ РФ, 2001, № 11, ст. 1001.

[67] См.: СЗ РФ, 1995, № 35, ст. 3505.

земель железнодорожного транспорта. Примеры можно продолжить. Понятно, что такого рода нормы должны соответствовать Земельному кодексу РФ.

2.4. Согласно п. 2 ст. 2 комментируемого Кодекса земельные отношения могут регулироваться также указами Президента РФ. Так сложилось, что указы Президента РФ до принятия Кодекса играли в регулировании земельных и связанных с ними отношений определяющую роль[68]. В последнее время они единичны[69]. Такие указы Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ, комментируемому Кодексу и федеральным законам.

2.5. Нормы пп. 2–4 ст. 2 устанавливают, что акты, регулирующие земельные отношения (содержащие нормы земельного права), могут также издавать:

Правительство РФ — в пределах полномочий, определенных настоящим Кодексом, федеральными законами, а также указами Президента РФ;

органы исполнительной власти субъектов РФ — на основании и во исполнение настоящего Кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов субъектов РФ в пределах своих полномочий;

органы местного самоуправления — на основании и во исполнение настоящего Кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в пределах своих полномочий.

3. Отношения, регулируемые земельным законодательством

Статья 3 Кодекса устанавливает, что земельное законодательство регулирует земельные отношения. Под ними понимаются отношения по использованию и охране земель в РФ как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

3.1. Разработчики Кодекса отказались от упорно навязываемого им в процессе обсуждения проекта Кодекса предложения сформулировать материальное определение земельных отношений по типу: "земельные отношения — это…". И дело даже не в том, что данный путь сегодня тупиковый, ибо два юриста на один и тот же счет высказывают три мнения.

Проблема в том, что подавляющее большинство кодификационных актов не только не дают исчерпывающего определения предмета правового регулирования, но в ряде случаев даже не содержат соответствующих терминов. Даже ГК РФ оставляет круг открытым, устанавливая, что к регулируемым гражданским законодательством относятся не только те отношения, которые прямо поименованы в ст. 2, но "…также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения…" (ст. 2).

Исключения есть. Например, Семейный кодекс РФ предусматривает, что семейное законодательство устанавливает "условия и порядок вступления в брак, прекращения брака и признания его недействительным, регулирует личные неимущественные и имущественные отношения между членами семьи: супругами, родителями и детьми (усыновителями и усыновленными), а в случаях и в пределах, предусмотренных семейным законодательством, между другими родственниками и иными лицами, а также определяет формы и порядок устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей." (ст. 2). Вот именно так, до точки. Но эти исключения единичны.

3.2. Данное в ст. 3 Кодекса определение базируется на положении ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, согласно которому "земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории".

И Конституция, и Кодекс рассматривают землю в двух основных качествах: как основу жизни и основу деятельности. В первом качестве земля суть природный объект, во втором — природный ресурс (см. подраздел 1.3.1 комментария к главе I).

---

[68] См., например: Голиченков А. К., Волков Г. А. Комментарий указов Президента Российской Федерации, гарантирующих конституционные права граждан и юридических лиц на землю за период 1991-1996 гг. // Законодательство, 1996, № 2, с. 15--32.

[69] См., например: Указ Президента РФ от 5 марта 2001 года № 262 "О распределении средств, поступающих от продажи гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной собственности, или права их аренды" // СЗ РФ, 2001, № 11, ст. 1007.

3.3. Одновременно подход к предмету земельного законодательства предопределялся определенным пониманием природы земельного права. Еще в начале 20-х годов прошлого века И. И. Евтихеев писал: "Юридическая природа земельного права представляется довольно спорною. Нерешенным встает вопрос о том, к области частного или публичного права надлежит отнести институты земельного права. Наряду с элементами цивилистического, частно-правового характера в земельном праве можно было всегда наблюдать ряд норм публично-правового происхождения. На первый взгляд кажется соблазнительным выделить те и другие и отнести сообразно их природе двум основным делениям права. Однако в реальности указанные два элемента настолько тесно переплетаются, что их распластание невозможно совершить без ущерба для цельности и ясности права, регулирующего отношения субъектов к земле. Для земельного права характерен не способ правового регулирования (договорный или односторонний), не субъекты правоотношений, а … объект — земля …"[70].

3.4. При определении предмета регулирования Кодекс употребляет термин "использование" земли, но не "пользование". В последнее время наметилась тенденция легального разграничения этих дефиниций в законодательных актах природоресурсных отраслей законодательства.

Так, Водный кодекс РФ устанавливает, что под **использованием водных объектов** следует понимать получение различными способами пользы от водных объектов для удовлетворения материальных и иных потребностей граждан и юридических лиц. **Пользование водными объектами (водопользование)** — это юридически обусловленная деятельность граждан и юридических лиц, связанная с использованием водных объектов; осуществляется на основании лицензии на водопользование или распорядительной лицензии.

Федеральный закон "О животном мире" определяет, **что использование объектов животного мира** — это изучение, добывание объектов животного мира или получение иными способами пользы от указанных объектов для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового. **Пользование животным миром** — юридически обусловленная деятельность граждан и юридических лиц по использованию объектов животного мира.

Очевидно, что применительно к Кодексу законодатель исходил из множественности значений земли и ее характеристики, в первую очередь, как природного объекта и природного ресурса и только на этой основе — объекта юридических прав.

3.5. При таком подходе следует полагать, что круг земельных отношений определяется в Кодексе через содержание его статей в соответствии с принципом разграниче- ния норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель (см. подраздел 1.6.1 комментария к главе I).

3.6. Комментируемая статья не только определяет отношения, регулируемые земельным законодательством. Она разграничивает также смежные предметы правового регулирования. Кодекс устанавливает следующие правила:

— к отношениям по использованию и охране недр, вод, лесов, животного мира и иных природных ресурсов, охране окружающей среды, охране особо охраняемых природных территорий и объектов, охране атмосферного воздуха и охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации применяются соответственно законодательство о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов РФ, специальные федеральные законы;

— к земельным отношениям нормы указанных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством;

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

[70] Евтихеев И. И. Земельное право. — М.: Госиздат, 1923, с. 1.

4. Применение международных договоров Российской Федерации

Статья 4 комментируемого Кодекса устанавливает правило: если международным договором РФ, ратифицированным в установленном порядке, закреплены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Кодексом, применяются правила международного договора.

Данная норма базируется на положениях ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, которая определяет, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, применяются правила международного договора.

5. Участники земельных отношений

5.1. Круг участников земельных отношений закреплен в п. 1 ст. 5 Кодекса. Ими являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

5.1.1. Термин "граждане" используется в Кодексе в общеупотребительном значении. В зависимости от контекста речь может идти о правах и свободах человека и гражданина или о гражданах (физических лицах) как субъектах вещных и иных прав на землю.

К иностранным гражданам и лицам без гражданства фактически применяется (без воспроизведения в тексте Кодекса) норма ч. 3 ст. 62 Конституции РФ. В соответствии с ней иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

Права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков в комментируемом Кодексе определяются в ст. 15, 22, 28, 30, 35, 36. Согласно п. 3 ст. 15 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 РФ, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами.

На основании п. 1 ст. 22 иностранные граждане, лица без гражданства могут иметь расположенные в пределах территории РФ земельные участки на праве аренды, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом.

Пункт 5 ст. 28 определяет, что иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам в соответствии с настоящей статьей земельные участки предоставляются в собственность только за плату, размер которой устанавливается Кодексом.

Пункт 12 ст. 30 предусматривает, что иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам земельные участки для строительства могут предоставляться в порядке, установленном этой статьей, в соответствии с п. 2 ст. 5, п. 3 ст. 15, п. 1 ст. 22 и пп. 4 и 5 ст. 28 комментируемого Кодекса.

Согласно п. 5 ст. 35 иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений, находящихся на чужом земельном участке, имеют преимущественное право покупки или аренды земельного участка в порядке, установленном настоящей статьей, и в соответствии с п. 2 ст. 5, п. 3 ст. 15, п. 1 ст. 22 и пп. 4 и 5 ст. 28 настоящего Кодекса. Президент РФ может установить перечень видов зданий, строений, сооружений, на которые это правило не распространяется.

Наконец, по п. 9 ст. 36 иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений имеют право на приобретение земельных участков в собственность в порядке, установленном настоящей статьей, и в соответствии с п. 2 ст. 5, п. 3 ст. 15 и пп. 4 и 5 ст. 28 Кодекса.

5.1.2. Согласно ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права,

нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету.

В связи с участием в образовании имущества юридического лица его учредители (участники) могут иметь обязательственные права в отношении этого юридического лица либо вещные права на его имущество.

К юридическим лицам, в отношении которых их участники имеют обязательственные права, относятся хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы.

К юридическим лицам, на имущество которых их учредители имеют право собственности или иное вещное право, относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, в том числе дочерние предприятия, а также финансируемые собственником учреждения.

К юридическим лицам, в отношении которых их учредители (участники) не имеют имущественных прав, относятся общественные и религиозные организации (объединения), благотворительные и иные фонды, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы).

5.1.3. Российская Федерация согласно ст. 1 Конституции РФ выступает как государство. Субъектами РФ являются республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Перечень субъектов РФ (их 89) дан в ст. 65 Конституции РФ.

Под муниципальным образованием следует понимать городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иную населенную территорию, предусмотренные Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления[71].

Представляется, что к условиям и порядку участия РФ, субъектов РФ, муниципальных образований в земельных отношениях, могут быть применены по аналогии нормы ст. 124 и 125 ГК РФ, если иное не вытекает из комментируемого Кодекса или особенностей данных субъектов как субъектов земельного права.

5.2. Кодекс устанавливает не только круг участников земельных отношений, но и обозначающие их термины. Согласно п. 3 ст. 5 для целей комментируемого Кодекса используются следующие понятия и определения:

- собственники земельных участков — лица, являющиеся собственниками земельных участков;
- землепользователи — лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования;
- землевладельцы — лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения;
- арендаторы земельных участков — лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договору аренды, договору субаренды;
- обладатели сервитута — лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитут).

6. Объекты земельных отношений

6.1. Круг объектов земельных отношений определен в п. 1 ст. 6 комментируемого Кодекса. Ими являются: а) земля как природный объект и природный ресурс; б) земельные участки; 3) части земельных участков.

6.2. Толкование понятий "земля как природный объект" и "земля как природный ресурс" дано в подразделе 1.3.1 комментария к главе I. Следует добавить только, что в первоначальном варианте проекта Кодекса речь шла о "земельном фонде РФ" как объекте земельных отношений. Однако такая позиция воспринята не была.

6.3. Под земельным участком как объектом земельных отношений Кодекс понимает часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке.

---

[71] См.: ст. 1 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", с изм. и доп. от 22 апреля, 26 ноября 1996 года, от 17 марта 1997 года, от 4 августа 2000 года.

Кодекс определяет, что земельный участок может быть делимым и неделимым. Делимым 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, установленных федеральными законами.

Следует отметить, что для целей Федерального закона от 2 января 2000 года № 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре"[72] земельный участок определяется несколько иначе — 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 (ст. 1).

6.4. Части земельных участков являются самостоятельными объектами земельных отношений только в случаях, прямо указанных в Кодексе или иных федеральных законах.

6.4.1. В комментируемом Кодексе такие случаи предусмотрены ст. 35. Согласно п. 1 этой статьи при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник.

В соответствии с п. 4 этой же статьи отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком, за исключением ряда указанных здесь же случаев, в том числе при отчуждениии части здания, строения, сооружения, которая не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка.

6.4.2. Отношения по поводу части земельного участка регулируются и другими федеральными законами.

6.4.2.1. Так, Федеральный закон от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве"[73] (ст. 1) устанавливает, что под объектами землеустройства следует понимать не только земельные участки, но и их части. Статья 3 называет случаи, когда землеустройство проводится в обязательном порядке, в том числе при определении границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства.

6.4.2.2. Федеральным законом "О государственном земельном кадастре" определено, что в Едином государственном реестре земель содержится описание границ земельных участков, их отдельных частей (п. 2 ст. 14).

6.4.2.3. Согласно Федеральному закону от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)"[74] не допускается ипотека части земельного участка, площадь которой меньше минимального размера, установленного нормативными актами субъектов Российской Федерации и нормативными актами органов местного самоуправления для земель различного целевого назначения и разрешенного использования (п. 2 ст. 63).

Пункт 1 ст. 64 этого Федерального закона содержит следующие правила. При отсутствии в договоре условия, предусматривающего, что находящееся или возводимое на земельном участке здание или сооружение, принадлежащее залогодателю, заложено тому же залогодержателю, залогодатель при обращении взыскания на земельный участок сохраняет право на это здание или сооружение и приобретает право ограниченного пользования (сервитут) той частью участка, которая необходима для использования здания или сооружения в соответствии с его назначением. Условия пользования этой частью участка определяются соглашением между залогодателем и залогодержателем, а в случае спора — судом.

В соответствии со ст. 69 рассматриваемого Федерального закона ипотека здания или сооружения допускается только с одновременной ипотекой по тому же договору земельного участка, на котором находится это здание или сооружение, либо части этого участка,

[72] См.: СЗ РФ, 2000, № 2, ст. 149.

[73] См.: СЗ РФ, 2001, № 26, ст. 2582.

[74] См.: СЗ РФ, 1998, № 29, ст. 3400 (с изм. от 9 ноября 2001 года).

функционально обеспечивающей закладываемый объект, либо принадлежащего залогодателю права аренды этого участка или его соответствующей части.

6.4.2.4. Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" устанавливает: если в аренду сдается земельный участок (участок недр) или часть его, к договору аренды, представляемому на государственную регистрацию прав, прилагается план (чертеж границ) земельного участка с указанием части его, сдаваемой в аренду (п. 2 ст. 26). Согласно п. 2 ст. 27 данного Федерального закона если сервитут относится к части земельного участка или иного объекта недвижимости, к документам, в которых указываются содержание и сфера действия сервитута, прилагается заверенный организацией по учету соответствующего объекта недвижимости план, на котором отмечена сфера действия сервитута.

7. Состав земель в Российской Федерации

7.1. В соответствии с п. 1 ст. 7 Кодекса земли в РФ по целевому назначению подразделяются на следующие категории: земли сельскохозяйственного назначения; земли поселений; 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.

Таким образом, по сравнению с действовавшим ранее ЗК РФ новый Кодекс принципиальных изменений не внес. В то же время налицо ряд терминологических и смысловых изменений.

Во-первых, в названии статьи перед словами "Российская Федерация" появился предлог "в": "состав земель в Российской Федерации". В предыдущем кодексе говорилось о "составе земель Российской Федерации". Произошедшее изменение можно объяснить желанием законодателя предотвратить терминологическую и смысловую путаницу в тех случаях, когда речь идет о землях РФ как объекте федеральной собственности.

Во-вторых, в качестве критерия подразделения земель на категории названо "целевое назначение" этих земель. Ранее — "основное целевое назначение". Это изменение скорее всего сугубо стилистическое.

В-третьих, изменилось наименование категории "земли поселений"; ранее — "земли населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов)". Здесь налицо влияние Градостроительного кодекса Российской федерации[75] (см., например, ст. 5).

В-четвертых, "земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения" трансформировались в "земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения". Суть изменений такова. Земли энергетики "поднялись" в перечне на второе место. Название земель для космического обеспечения приведено в соответствие с терминологией Закона РФ "О космической деятельности"[76]. Появилось указание на "специальный" характер назначения этой категории земель.

В-пятых, изменилось название и такой категории земель как "земли природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения". Теперь это "земли особо охраняемых территорий и объектов". И здесь произошла унификация терминологии законодательных актов смежных отраслей законодательства[77].

7.2. Пункт 2 ст. 7 устанавливает, что земли, указанные в п. 1 этой статьи, используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

---

[75] См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 № 73-ФЗ // СЗ РФ, 1998, № 19, ст. 2069.

[76] См.: Закон РФ от 20 августа 1993 года № 5663-I "О космической деятельности", с изм. и доп. от 29 ноября 1996 года.

[77] Речь идет, например, о терминологии Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" // СЗ РФ, 1995, № 12, ст. 1024.

7.2.1. Принадлежность земли к той или иной категории (подразделение их на категории) закреплена п. 1 ст. 7 Кодекса, нормы которого были прокомментированы ранее (см. подраздел 7.1). Отнесение земель к категориям и перевод их из одной категории в другую регулируются нормами ст. 8 Кодекса (см. раздел 8 комментария к главе I).

Материального определения терминов "разрешенное использование" и "зонирование территорий" Кодекс не дает.

7.2.2. Нормы, регламентирующие зонирование территорий, содержатся в ряде федеральных законов.

Прежде всего, это Градостроительный кодекс РФ. Названный кодекс определяет зонирование как деление территории на зоны при градостроительном планировании развития территорий и поселений с определением видов градостроительного использования установленных зон и ограничений на их использование (ст. 1). Он регламентирует также зонирование территорий для осуществления градостроительной деятельности (ст. 37), содержит другие нормы о зонировании территорий.

Закон РФ "О государственном земельном кадастре" устанавливает понятие "территориальная зона". Он определяет ее как часть территории, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков и границы которой зафиксированы при зонировании земель в соответствии с земельным законодательством, градостроительным законодательством, лесным законодательством, водным законодательством, законодательством о налогах и сборах, законодательством об охране окружающей природной среды и иным законодательством РФ и законодательством субъектов РФ (ст. 1).

По Федеральному закону "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" при зонировании территории определяются зоны, которые наиболее благоприятны для развития садоводства, огородничества и дачного хозяйства, исходя из природно-экономических условий, а также из затрат на развитие межселенной социальной и инженерно-транспортной инфраструктур и в которых обеспечивается установление минимальных ограничений на использование земельных участков (п. 1 ст. 12).

В схемах зонирования территорий для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений должны содержаться сведения о местах нахождения, площадях и целевом назначении земельных участков (ведение садоводства, огородничества, дачного хозяйства), разрешенном использовании земельных участков (перечень ограничений, обременений и сервитутов), а также сведения о правах, на которых земельные участки в конкретной зоне допускается предоставлять гражданам (право собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, аренды или срочного пользования). Указанная схема служит основой для определения объемов строительства подъездных автомобильных дорог, объектов электроснабжения, связи, а также для развития общественного транспорта, торговли, медицинского и бытового обслуживания населения (п. 2 ст. 12).

Орган, в ведении которого находится фонд перераспределения земель, с учетом схем зонирования территорий для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений предлагает варианты предоставления земельных участков или дает заключение о невозможности предоставить земельные участки (п. 2 ст. 14).

Федеральный закон от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ "Об охране озера Байкал"[78] предусматривает экологическое зонирование Байкальской природной территории. При этом любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования (ст. 2).

7.3. Согласно п. 3 ст. 7 Кодекса в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, может быть установлен особый правовой режим использования земель указанных категорий.

7.3.1. Единый перечень коренных малочисленных народов РФ определен Правительством РФ[79]. В Единый перечень включено 45 наименований таких народов с указанием субъектов РФ, на территории которых они проживают.

---

[78] См.: СЗ РФ, 1999, № 18, ст. 2220 (с изм. и доп. от 27 декабря 2000 года).

[79] См.: постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 года № 255 "О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации", с изм. и доп. от 30 сентября 2000 года, от 28 марта 2001 года.

7.3.2. Правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни установлены Федеральным законом от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"[80].

Он устанавливает, что под территориями традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ понимаются особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (ст. 1).

Традиционное природопользование коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ в данном Федеральном законе определено как исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

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

8.1. Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую осуществляются в соответствии с требованиями п. 1 ст. 8 комментируемого Кодекса.

8.1.1. Такое отнесение осуществляется в зависимости от наличия двух критериев: первый — в чьей собственности земли находятся, второй — их целевое назначение.

Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую осуществляются:

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

земель, находящихся в собственности субъектов РФ, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, — органами исполнительной власти субъектов РФ;

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

земель, находящихся в частной собственности:

земель сельскохозяйственного назначения — органами исполнительной власти субъектов РФ;

земель иного целевого назначения — органами местного самоуправления.

8.1.2. Пункт 1 ст. 8 Кодекса предусматривает, что порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами. В настоящее время такой порядок федеральными законами не определен. Лишь в некоторых содержатся отдельные нормы, касающиеся перевода земель из одной категорию в другую.

Так, Федеральный закон от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации"[81] устанавливает, что в постоянное пользование организации — собственнику системы газоснабжения передаются земельные участки для строительства технологических объектов по добыче и хранению газа, объектов магистрального газопровода с переводом таких участков в категорию земель промышленности и транспорта (ст. 28).

Лесной кодекс Российской Федерации содержит нормы, устанавливающие порядок перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, пользованием лесным фондом, и (или) порядок изъятия земель лесного фонда (ст. 63) и порядок перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом (ст. 64). Однако речь здесь идет о переводе земель в пределах одной категории — земель лесного фонда.

В основном регулирование рассматриваемых отношений пока осуществляется на уровне подзаконных актов вплоть до ведомственных. Так, Положение о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода

[80] См.: СЗ РФ, 2001, № 20, ст. 1972.

[81] См.: СЗ РФ, 1999, № 14, ст. 1667.

железных дорог[82] устанавливает, что пересмотр границ и размеров полосы отвода, изъятие временно не используемых земельных участков и перевод их из одной категории в другую осуществляются уполномоченными на то органами по согласованию с железными дорогами в порядке, установленном законодательством РФ (п. 5)[83].

8.2. Согласно п. 2 ст. 8 Кодекса категория земель указывается в ряде документов, а именно в:

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

2) договорах, предметом которых являются земельные участки;

3) документах государственного земельного кадастра;

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

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

8.2.1. К актам федеральных органов исполнительной власти, актам органов исполнительной власти субъектов РФ и актам органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков, в которых указывается категория земель, относятся, например, документы о правах на землю, постановления глав районных администраций о предоставлении земельных участков и др.[84]

8.2.2. К договорам, предметом которых являются земельные участки, в которых указывается категория (целевое назначение) земель, относятся, например, договоры купли-продажи, мены, дарения, аренды земельного участка (земельной доли) и т. п.[85]

8.2.3. Состав документов государственного земельного кадастра определен ст. 13 Федерального закона "О государственном земельном кадастре". К документам о государственном земельном кадастре, в которых указывается категория земель, относятся, например, кадастровые планы земельных участков[86].

8.2.4. В числе документов о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, где указывается категория земель, например, Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, формы государственной регистрации и др.[87]

8.3. В соответствии с п. 3 ст. 8 нарушение установленного настоящим Кодексом, федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую служит основанием признания недействительными актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую.

---

[82] Утверждено приказом МПС России от 15 мая 1999 года № 26Ц, зарегистрировано в Минюсте России 27 июля 1999 года № 1848 // БНА ФОИВ, 1999, 16 августа, № 33.

[83] Указанный пункт был оспорен в Верховном Суде РФ. Отказывая в удовлетворении заявленного требования, Верховный Суд РФ пришел к выводу о том, что оспоренные пункты Положения не противоречат нормам действующего федерального законодательства и, следовательно, не нарушают права и свободы заявителей. — См.: определение Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 19 декабря 2000 года № КАС 00-530 // База данных КонсультантПлюс:ВерсияПроф.

[84] См., например: Свидетельство на право собственности на землю, утверждено Указом Президента РФ от 27 октября 1993 года № 1767, с изм. и доп. от 24 декабря 1993 года, от 25 января 1999 года. *Примечание*. Свидетельства, выданные после введения в действие Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ, до начала выдачи свидетельств о государственной регистрации прав по форме, утвержденной постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998 года № 219, признаются действительными. — См.: Указ Президента РФ от 25 января 1999 года № 112.

[85] См., например: Типовой договор купли-продажи (купчая) земельного участка, утвержден Роскомземом 2 июня 1993 года № 1-16/770, зарегистрирован в Минюсте России 10 июня 1993 года № 275 // БНА РФ, 1993, № 9; Типовые формы договоров дарения и мены земельными участками. Рекомендованы письмом Роскомзема от 19 октября 1994 года № 2-16/1629 // База данных КонсультантПлюс:ВерсияПроф.

[86] См.: Правила оформления кадастрового плана земельного участка. ГЗК-1-Т.О-04-01-01. Утверждены Росземкадастром 10 апреля 2001 года // Российская газета, 2001, 11 июля, № 130. По заключению Минюста России данный документ в государственной регистрации не нуждается (см. письмо Минюста России от 13 июня 2001 года № 07/5743-ЮД // Экономика и жизнь, 2001, № 27.

[87] См., например: Правила ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (п. 30). Утверждены постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998 года № 219, с изм. и доп. от 23 декабря 1999 года.

9. Полномочия Российской Федерации в области земельных отношений закреплены в ст. 9 Земельного кодекса РФ. Перечень не является исчерпывающим. Это объясняется тем, что предмет ведения Российской Федерации определен, прежде всего, в Конституции РФ.

Согласно ст. 72 Конституции в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (подп. "в" ч. 1);
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры (подп. "д" ч. 1);
- земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (подп. "к" ч. 1).

Вместе с тем регулирование земельных отношений составляет не только предмет совместного ведения РФ и субъектов РФ. Конституция содержит правовые нормы, которые позволяют сделать вывод, что регулирование отдельных земельных отношений является прерогативой именно Российской Федерации.

К таковым, например, следует отнести правовые нормы ст. 36 Конституции, устанавливающей право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю, пределы осуществления этого права, вид нормативного правового акта по юридической силе, который должен определять условия и порядок пользования землей.

В силу ч. 3 ст. 55 Конституции права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Статья 71 Конституции относит к предмету ведения Российской Федерации:

- регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина… (подп. "в");
- управление федеральной государственной собственностью (подп. "д");
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (подп. "е");
- установление правовых основ единого рынка (подп. "ж").

Эти положения в части регулирования земельных отношений нашли свое отражение в ст. 9 Земельного кодекса РФ. К полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений отнесены: установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков; управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации (федеральной собственности); установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений; разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель; установление ограничений оборотоспособности земельных участков; установление порядка изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд; изъятие для нужд Российской Федерации земельных участков, в том числе путем выкупа; государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства и ведения государственного земельного кадастра.

10. Полномочия субъектов Российской Федерации в области земельных отношений перечислены в ст. 10 Земельного кодекса РФ. Это те, которые не отнесены Земельным кодексом ни к полномочиям Российской Федерации, ни к полномочиям органов местного самоуправления: например, изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъекта РФ; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов РФ; управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов РФ.

Перечень незакрытый. Полномочия субъектов РФ реализуются в рамках предмета совместного ведения РФ и субъектов РФ. Согласно ст. 76 Конституции по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2). При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным зако-

ном и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 5).

11. Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений установлены в ст. 11 Земельного кодекса РФ. Основы деятельности местного самоуправления закреплены в Конституции. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (ст. 131). Согласно ст. 130 Конституции местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Исходя из этих основополагающих правовых норм Конституции, Земельный кодекс предусмотрел соответствующие полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений, к которым отнес: изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд; установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований; разработку и реализацию местных программ использования и охраны земель; управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Перечень полномочий открытый. Это объясняется тем, что отдельные полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений закреплены иными федеральными законами (например, "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Градостроительным кодексом). Вместе с тем согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Некоторые перечисленные в ст. 11 Земельного кодекса РФ полномочия органов местного самоуправления более подробно раскрыты в других статьях Кодекса (например, п. 3 ст. 7, п. 1 ст. 8, п. 2 ст. 23 и др.).

Комментарий к главе II "Охрана земель"

В комментируемой главе содержатся правовые нормы, устанавливающие: цели охраны земель, содержание охраны земель, порядок использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению.

Впервые в земельном кодексе глава об охране земель заняла место сразу после главы "Общие положения". Данный факт свидетельствует о том, что законодатель не только провозгласил приоритет охраны земель как природного объекта перед их использованием (см. подразделы 1.3.2 и 1.3.3 комментария к главе I), но и последовательно пытается реализовать его, в том числе и при определении структуры Кодекса.

1. Цели охраны земель

1.1. Согласно п. 1 ст. 12 Кодекса земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Эта норма базируется на положении ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, согласно которому "земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории".

1.2. В соответствии с ч. 2 п. 1 ст. 12 использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

При этом под **экологической системой** понимается "любое сообщество живых существ и его среда обитания, объединенные в единое функциональное целое, возникающее на основе взаимозависимости и причинно-следственных связей, существующих между отдельными экологическими компонентами"[88].

1.3. Пункт 2 ст. 12 Кодекса устанавливает две цели охраны земель. Первая — предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности.

С точки зрения уяснения смысла и практического применения этой формулировки важно знать содержание используемых в ней терминов. Одни из них определены в специальных правовых актах — методиках, инструкциях, другие подлежат доктринальному толкованию.

1.3.1. Согласно Методике определения размеров ущерба от деградации почв и земель[89] **деградация земель** определяется как совокупность природных и антропогенных процессов, приводящих к изменению функций почв, количественному и качественному ухудшению их состава и свойств, снижению природно-хозяйственной значимости земель (п. 2.1).

---

[88] Реймерс Н. Ф. Природопользование: Словарь-справочник. — М.: Мысль, 1990, с. 599.

[89] См.: Методика определения размеров ущерба от деградации почв и земель. Рекомендована для использования в практической работе письмом Роскомзема от 29 июля 1994 года № 3-14-2/1139 // База данных КонсультантПлюс:ВерсияПроф.

Под степенью деградации (деградированности) почв и земель понимается характеристика их состояния, отражающая ухудшение состава и свойств. Крайняя степень деградации — уничтожение почвенного покрова и порча земель (п. 2.2).

Выделяются следующие основные **типы деградации почв и земель**: технологическая (эксплуатационная) деградация (в том числе нарушение земель), физическая деградация, агроистощение, эрозия (в том числе водная и ветровая), засоление (в том числе собственно засоление), осолонцевание, заболачивание (п. 2.3).

В соответствии с Инструкцией по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России[90] под **загрязнением земель** следует понимать ухудшение в результате антропогенной деятельности (включая аварии) качества земель, в том числе лишенных плодородного слоя почвы (карьеры, каменистые поверхности и т. д.), характеризующееся увеличением (появлением) химических веществ или уровня радиации по сравнению с их ранее существовавшими значениями (фоновыми или на начало сравниваемого периода). Загрязнение земель применяемыми в сельском и лесном хозяйстве средствами химизации проявляется в увеличении их содержания свыше предельно или ориентировочно допустимых концентраций в почве.

Захламление земель квалифицируется как размещение в неустановленных местах предметов хозяйственной деятельности, твердых производственных и бытовых отходов (металлолом, стеклобой, строительный мусор, древесные остатки и др.)[91].

Нарушение земель представляет собой один из основных типов деградации почв и земель. Это механическое разрушение почвенного покрова, обусловленное открытыми и закрытыми разработками полезных ископаемых и торфа; строительными и геологоразведочными работами и др. К нарушенным землям относятся все земли со снятым или перекрытым гумусовым горизонтом и непригодные для использования без предварительного восстановления плодородия, то есть земли, утратившие в связи с их нарушением первоначальную ценность[92].

Под **другими негативными (вредными) воздействиями хозяйственной деятельности** понимаются такие как порча и уничтожение плодородного слоя почвы, нерациональное использование сельскохозяйственных земель и др. **Порча и уничтожение плодородного слоя почвы** — это частичное или полное его разрушение в результате умышленных или неосторожных действий, а также вследствие непринятия мер по предотвращению негативных последствий, вызванных антропогенными и природными факторами. Характеризуется утратой плодородного слоя почвы или ухудшением его физических и биологических свойств, а также снижением природно-хозяйственной ценности земель[93]. **Нерациональное использование сельскохозяйственных земель** означает экономически малоэффективное и экологически необоснованное использование земельных ресурсов, приводящее к снижению плодородия почв и ухудшению состояния окружающей природной среды[94].

1.3.2. Согласно подп. 2 п. 2 ст. 12 вторая цель охраны земель — обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

1.3.2.1. Комментируемый Кодекс не определяет, что понимается под **улучшением** земель, однако содержит ряд норм, которыми следует руководствоваться при уяснении названной цели охраны земель и определении инструментов ее достижения.

Так, согласно п. 4 ст. 13 при проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель.

В п. 8 ст. 31 установлено правило, по которому решение о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием для последующего принятия ре-

---

[90] См.: Инструкция по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России. Утверждена приказом Минприроды России от 25 мая 1994 года № 160, зарегистрирована в Минюсте России 16 июня 1994 года № 602. Приложение 1. Термины и определения // БНА РФ, 1994, № 9.

[91] См.: там же.

[92] См.: Методика определения размеров ущерба от деградации почв и земель, пп. 2.3, 2.4.

[93] См.: Инструкция по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России. Приложение 1. Термины и определения.

[94] См.: там же.

шения о предоставлении земельного участка для строительства и действует в течение трех лет. При осуществлении собственником земельного участка, землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка строительства на земельном участке или иного его улучшения после информирования о возможном изъятии, в том числе путем выкупа, земельного участка для государственных или муниципальных нужд собственник земельного участка, землепользователь, землевладелец, арендатор земельного участка несут риск отнесения на них затрат и убытков, связанных со строительством на земельном участке или с иным его улучшением.

Статья 45 Кодекса предусматривает, что систематическое невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель, охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв (если эти деяния совершены умышленно), является основанием для прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком и права пожизненного наследуемого владения земельным участком (подп. 3 п. 2).

Ряд норм, регулирующих отношения, связанные с обеспечением улучшения земель, содержится в иных нормативных правовых актах земельного законодательства.

Например, согласно Примерному договору аренды земельной доли[95] арендатор имеет право производить улучшение земель с учетом экологических требований. В случаях, когда улучшение земель арендатор произвел за счет собственных средств и с согласия арендодателя, арендатор после прекращения договора имеет право на возмещение стоимости затрат на эти улучшения, если иное не предусмотрено договором аренды. При проведении улучшения земель без согласия арендодателя затраты на улучшение возмещению не подлежат (п. 4).

Аналогичное положение действует и в отношении аренды земельных долей при множественности лиц на стороне арендодателей[96].

Отдельные аспекты рассматриваемых отношений отражены и в судебной практике. Так, в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 22 апреля 1992 года № 6[97] судам, в частности, подведомственны требования о возмещении местной администрацией стоимости произведенных затрат на улучшение земель в случае добровольного прекращения права пожизненного наследуемого владения и пользования земельными участками и их аренды, а также требования местной администрации к землевладельцу или землепользователю о возмещении ущерба, связанного с ухудшением качественного состояния и порчей земель (подп. "л" п. 1).

1.3.2.2. Комментируемый Кодекс не определяет, что понимается под восстановлением земель, однако содержит ряд норм, которыми следует руководствоваться при уяснении названной выше цели охраны земель и поиске инструментов для ее достижения.

Статья 13 Кодекса указывает, что собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков в целях охраны земель обязаны проводить мероприятия по: рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот (подп. 6 п. 1). В свою очередь, для восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель с изъятием их из оборота в порядке, установленном Правительством РФ (п. 6).

Согласно п. 2 ст. 62 Кодекса на основании решения суда лицо, виновное в нарушении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, может быть принуждено к исполнению обязанности в натуре, в том числе к восстановлению плодородия почв, восстановлению земельных участков в прежних границах и т. д.

Для оценки характера и размера ущерба, причиненного собственнику земли, землепользователю, арендатору, расходов на проведение необходимых мероприятий по вос-

---

[95] См.: Примерный договор аренды земельной доли. Форма утверждена Роскомземом 16 мая 1996 года, зарегистрировано в Минюсте России 27 мая 1996 года № 1093 // Российские вести, 1996, 27 июня, № 118.

[96] См.: Примерный договор аренды земельных долей при множественности лиц на стороне арендодателей (п. 4). Форма утверждена Роскомземом 16 мая 1996 года, зарегистрировано в Минюсте России 27 мая 1996 года № 1094 // Российские вести, 1996, 27 июня, № 118.

[97] См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 апреля 1992 года № 6 "О некоторых вопросах, возникших у судов при применении законодательства о земельной реформе", с изм. и доп. от 21 декабря 1993 года и от 25 октября 1996 года. — Сборник постановлений Пленума Верховного Суда РФ. 1961 - –1993. — М.: Юридическая литература, 1994.

становлению нарушенных свойств земель председателем комиссии, в производстве которой находится дело о нарушении земельного законодательства, в ситуации, когда возникает необходимость в специальных экспертных заключениях, может быть назначен эксперт[98]. Расчет причиненного вреда выполняется по установленной форме[99].

2. Содержание охраны земель

2.1. Пункт 1 ст. 13 Кодекса закрепляет, что в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

1) сохранению почв и их плодородия (подп. 1), в том числе по сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель (подп. 7);

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

3) защите сельскохозяйственных угодий и других земель от заражения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорными растениями, кустарниками и мелколесьем, иных видов ухудшения состояния земель (подп. 3);

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

5) сохранению достигнутого уровня мелиорации (подп. 5);

6) рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот (подп. 6).

Как законодатель намерен обеспечить выполнение названных обязанностей участников земельных отношений, можно показать на примере обеспечения выполнения мероприятий по сохранению почв и их плодородия. Комментируемый Кодекс предусматривает в этих целях ряд мер административного, экономического и правового характера. Так, в соответствии с п. 1 ст. 56 Кодекса права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным Кодексом, федеральными законами. К таким основаниям согласно подп. 2 п. 2 этой же статьи Кодекс относит, в частности, "особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных".

Наряду с этим на основании п. 8 ст. 13 Кодекса в целях повышения заинтересованности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков в сохранении и восстановлении плодородия почв, защите земель от негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности может осуществляться экономическое стимулирование охраны и использования земель в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах.

Наконец, ст. 74 комментируемого Кодекса предусматривает, что лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную или уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством.

Административная ответственность установлена ст. 50 КоАП РСФСР[100]: невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв, использование земельных участков

---

[98] См.: Инструкция о порядке работы госземинспекторов по привлечению физических, должностных и юридических лиц к административной ответственности за нарушение земельного законодательства (п. 3.3). Утверждена приказом Роскомзема от 18 февраля 1994 года № 18, с изм. и доп. от 18 декабря 1998 года, от 15 февраля 1999 года.

[99] См.: Расчет причиненного вреда в результате нарушения земельного законодательства. Приложение № 2 к Указанию Генеральной прокуратуры РФ от 22 сентября 1995 года № 7/3-1-87-95 и Комитета РФ по земельным вопросам и землеустройству от 31 августа 1995 года № 7 "О порядке передачи материалов о нарушениях земельного законодательства в органы прокуратуры" // База данных КонсультантПлюс:ВерсияПроф.

[100] Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (действующая редакция на 20 марта 2001 года).

не в соответствии с теми целями, для которых они предоставлены, влечет наложение на должностных лиц штрафа в размере до ста рублей.

Уголовная ответственность за порчу земли определена ст. 254 УК РФ[101]. Согласно ч. 1 этой статьи отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Те же деяния, совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказываются ограничением свободы на срок до трех лет или лишением свободы на тот же срок (ч. 2).

Деяния, предусмотренные частями первой или второй рассматриваемой статьи, повлекшие по неосторожности смерть человека, наказываются лишением свободы на срок от двух до пяти лет (ч. 3).

2.2. Пункт 2 ст. 13 комментируемого Кодекса гласит, что в целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий.

2.2.1. Под **"обязательными мероприятиями по охране земель"** следует понимать обязательные мероприятия по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв. К ним относятся организационные, технические, технологические и другие мероприятия, определенные нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ и местного самоуправления, утвержденными федеральными и региональными программами, стандартами, проектами, природоохранными нормативами и правилами, а также заключениями государственной экологической экспертизы.

Финансирование указанных мероприятий осуществляется за счет бюджетных, внебюджетных и собственных средств[102].

2.2.2. По ч. 2 п. 2 ст. 13 оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом экологической экспертизы.

Отношения, связанные с осуществлением экологической экспертизы, регулируются специальным Федеральным законом[103], согласно которому **экологическая экспертиза** — это установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы (ст. 1). Различают государственную (ст. 10) и общественную (ст. 20) экологическую экспертизу. Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы в порядке, установленном названным Федеральным законом и нормативными правовыми актами субъектов РФ. Государственная экспертиза проводится на федеральном уровне и уровне субъектов РФ (ст. 10).

Прямого требования о том, что оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом результатов экологической экспертизы, в действующем природоохранительном законодательстве нет.

Однако следует учитывать, что экологическая экспертиза основывается на принципе презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности (ст. 3 Закона об экологической экспертизе). Поэтому во всех случаях, когда в составе проектов, материалов и документов, служащих объектами государствен-

---

[101] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (в ред. на 19 июня 2001 года).

[102] Инструкция по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России. Приложение 1. Термины и определения (п. 6).

[103] См.: Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе", с изм. и доп. от 15 апреля 1998 года.

ной экологической экспертизы (ст. 11 и 12 Закона), рассматриваются вопросы охраны земель, оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по их охране должна проводиться с учетом результатов такой экспертизы.

В значительной степени эта норма Кодекса направлена на будущее. Тем не менее как инструмент охраны земель экологическая экспертиза в ряде случаев применяется уже сегодня.

Так, согласно п. 1 постановления Правительства РФ от 19 сентября 1997 года[104] решение о переводе лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, может быть принято только после проведения государственной экологической экспертизы[105].

В соответствии с п. 6 раздела I Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы[106] условия приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, а также порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы устанавливаются органами, предоставляющими земельные участки в пользование и дающими разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на основе проектов рекультивации, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Согласно п. 3 Положения о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства[107] при изъятии и предоставлении земель для несельскохозяйственных нужд размеры убытков (землевладельцев, землепользователей и арендаторов) и потерь устанавливаются в составе землеустроительного проекта (землеустроительного дела) на стадии предварительного согласования места размещения объекта и уточняются на стадии изъятия и предоставления земельных участков. При выборе земельных участков под объекты несельскохозяйственного назначения в землеустроительном проекте рассматриваются варианты их размещения. Лучший вариант выбирается на основании сравнения технико-экономических показателей. При этом учитываются экологические, социальные и другие последствия размещения образуемого землепользования и перспективы использования данной территории. Землеустроительный проект подлежит государственной экологической экспертизе.

2.2.3. Согласно п. 2 ст. 13 Кодекса оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом не только результатов экологической экспертизы, но и установленных законодательством санитарно-гигиенических и иных норм и требований.

О каких нормах и требованиях идет речь? Прежде всего, о санитарных. Специальное законодательство оперирует несколько иным термином, нежели приведенный выше, а именно: **"государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (санитарные правила)"** (далее также — СанПиН или СП). Под ними понимаются нормативные правовые акты[108], устанавливающие **санитарно-эпидемиологические требования** (в том числе критерии безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания для человека, гигиенические и иные нормативы), несоблюдение которых создает угрозу

---

[104] Постановление Правительства РФ от 19 сентября 1997 года № 1200 "О порядке перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, и (или) изъятия земель лесного фонда" // СЗ РФ, 1997, № 39, ст. 4538.

[105] См. также: Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 февраля 2001 года № 61 "Обзор практики применения арбитражными судами земельного законодательства" (п. 9) // ВВАС РФ, 2001, № 5.

[106] См.: Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы. Утверждены приказом Минприроды РФ и Роскомзема от 22 декабря 1995 года № 525/67, зарегистрировано в Минюсте России 29 июля 1996 года № 1136.

[107] Утверждено постановлением Правительства РФ от 28 января 1993 года № 77, с изм. и доп. от 27 декабря 1994 года, от 27 ноября 1995 года, от 1 июля 1996 года, от 15 мая 1999 года.

[108] Существует и иная позиция, согласно которой санитарные правила — суть **нормативно-технические**, а не нормативные правовые акты.

жизни или здоровью человека, а также угрозу возникновения и распространения заболеваний[109].

В сфере использования и охраны земель действует несколько видов санитарных правил. Так, согласно СанПиН 2.2.1/2.1.1.1031-01[110] обязательным условием современного промышленного проектирования является внедрение передовых ресурсосберегающих, безотходных и малоотходных технологических решений, позволяющих максимально сократить или избежать поступлений вредных химических или биологических компонентов выбросов в атмосферу, почву и водоемы, предотвратить или снизить воздействие физических факторов до гигиенических нормативов и ниже (п. 2.3).

Согласно СП 2.1.7.1038-01[111] основным условием возможности приема промышленных отходов на полигоны твердых бытовых отходов является соблюдение санитарно-гигиенических требований по охране атмосферного воздуха, почвы, грунтовых и поверхностных вод (п. 8.1). Применяются также и другие нормы и требования[112].

2.3. В дополнение к рассмотренным выше положениям в п. 3 ст. 13 установлено, что внедрение новых технологий, осуществление программ мелиорации земель и повышения плодородия почв запрещаются в случае их несоответствия предусмотренным законодательством экологическим, санитарно-гигиеническим и иным требованиям.

2.4. В соответствии с п. 4 ст. 13 Кодекса при проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель.

Комплекс работ по снятию, транспортировке и нанесению плодородного слоя почвы и потенциально плодородных пород на малопродуктивные угодья с целью их улучшения называется **землеванием**[113]. Землевание является видом культуртехнической мелиорации земель[114]. Пригодность плодородного слоя почвы для землевания определяется государственным стандартом[115].

2.5. Согласно п. 5 ст. 13 Кодекса для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством РФ устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций (далее также — ПДК) вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ.

2.5.1. Базовые положения касательно ПДК содержатся в Законе РСФСР "Об охране окружающей природной среды". В соответствии с п. 1 ст. 26 этого Закона нормативы ПДК вредных веществ, а также вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих атмосферный воздух, воды, почвы, устанавливаются для оценки состояния окружающей природной среды в интересах охраны здоровья человека, сохранения генетического фонда, охраны растительного и животного мира.

---

[109] См.: Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (ст. 1) // СЗ РФ, 1999, № 14, ст. 1650.

[110] См.: постановление Министерства здравоохранения РФ от 17 мая 2001 года № 15 "О введении в действие санитарных правил" (вместе с: "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1031-01"). Зарегистрировано в Минюсте России 18 мая 2001 года № 2712 // БНА ФОИВ, 2001, № 22, 28 мая, с. 24.

[111] См.: постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30 мая 2001 года № 16 "О введении в действие санитарных правил" (вместе с: "Гигиенические требования к устройству и содержа-нию полигонов для твердых отходов. СанПиН 2.1.7.1038-01"). Зарегистрировано в Минюсте России 26 июля 2001 года № 2826 // БНА ФОИВ, 2001, № 33, с. 51.

[112] См., например: Санитарные правила содержания территорий населенных мест. Санитарные правила и нормы. СанПиН 42-128-4690-–88; Перечень предельно допустимых концентраций (ПДК) и ориентировочно допустимых количеств (ОДК) химических веществ в почве. Минздрав СССР, 1991; Ориентировочно допустимые концентрации (ОДК) тяжелых металлов и мышьяка в почвах. ГН 2.1.7.020-–94. Утверждено Госкомсанэпиднадзором России 27 декабря 1994 года № 13.

[113] См.: Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использова-нии плодородного слоя почвы (п. 13). Утверждены приказом Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 года № 525/67. Приложение 16. Термины и определения, применяемые для целей основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы // БНА ФОИВ, 1996, № 4.

[114] См.: Федеральный закон от 10 января 1996 года № 4-ФЗ "О мелиорации земель" (ст. 8) // СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 142.

[115] См.: Охрана природы. Почвы. Номенклатура показателей пригодности нарушенного плодородного слоя почв для землевания. ГОСТ 17.4.2.02-–83.

Пункт 2 этой статьи предусматривает, что с учетом природно-климатических особенностей, а также повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников, национальных парков, курортных и рекреационных зон) для них устанавливаются более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на природную среду.

2.5.2. Применительно к почвам базовое определение ПДК в ряде случаев уточняется. Так (согласно п. 3 Методических указаний по гигиенической оценке качества почвы населенных мест), ПДК химического вещества в почве представляет собой комплексный показатель безвредного для человека содержания химических веществ в почве, так как используемые при ее обосновании критерии отражают возможные пути воздействия загрязнителя на контактирующие среды, биологическую активность почвы и процессы ее самоочищения.

Обоснование ПДК химических веществ в почве базируется на четырех основных показателях вредности, устанавливаемых экспериментально: а) транслокационном, характеризующем переход вещества из почвы в растение; б) миграционном водном, характеризующем способность перехода вещества из почвы в грунтовые воды и водоисточники; в) миграционном воздушном, характеризующем переход вещества из почвы в атмосферный воздух; г) общесанитарном, характеризующем влияние загрязняющего вещества на самоочищающую способность почвы и ее биологическую активность.

При этом каждый из путей воздействия оценивается количественно с обоснованием допустимого уровня содержания вещества по каждому показателю вредности. Наименьший из обоснованных уровней содержания является лимитирующим и принимается за ПДК[116].

В практической деятельности по оценке состояния почвы следует руководствоваться также соответствующими перечнями[117].

2.5.3. Согласно п. 5 ст. 13 комментируемого Кодекса для проведения проверки соответствия почвы экологическим нормативам проводятся почвенные, геоботанические, агрохимические и иные обследования.

В соответствии с Федеральным законом от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве"[118] почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания являются видом работ по изучению состояния земли (ст. 9). Они осуществляются в целях получения информации о состоянии земель, в том числе почвы, а также в целях выявления земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям (ст. 11). Основой для проведения таких обследований служат материалы геодезических и картографических работ (ст. 10). Такие материалы, в свою очередь, относятся к видам землеустроительной документации (ст. 19).

2.6. На основании п. 6 ст. 13 Кодекса в целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель с изъятием их из оборота в порядке, установленном Правительством РФ. Такой порядок содержится в специальном Положении[119]. Согласно ему консервация земель, или временное исключение их из хозяйственного оборота, осуществляется для предотвращения развития и устранения процессов деградации почв, восстановления их плодородия и реабилитации загрязненных территорий. В зависимости от способа восстановления деградированных сельскохозяйственных угодий и степени загрязненности земель вместо консервации может вводиться специальный режим их использования или производиться изменение целевого назначения земель (п. 3).

Консервации подлежат: а) сельскохозяйственные угодья с сильноэродированными, сильнозасоленными, сильнозаболоченными (в результате подтопления или нарушения

---

[116] См.: Гигиеническая оценка качества почвы населенных мест. Методические указания. МУ 2.1.7.730-–99. Утверждены Минздравом России 7 февраля 1999 года.

[117] Перечень предельно допустимых концентраций (ПДК) и ориентировочно допустимых количеств (ОДК) химических веществ в почве. Минздрав СССР. — М., 1991; Обобщенные перечни предельно допустимых концентраций вредных веществ в почве. Утв. Госкомприроды СССР в 1990 году и др.

[118] См.: СЗ РФ, 2001, № 26, ст. 2582.

[119] См.: Положение о порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами. Утверждено постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 года № 555, с изм. и доп. от 27 декабря 1994 года.

экологических требований) почвами, подверженные в большей степени опустыниванию, имеющие просадки поверхности вследствие добычи полезных ископаемых, оленьи пастбища с сильно нарушенным почвенно-растительным покровом в случаях, когда использование по целевому назначению земель с указанными признаками деградации приводит к дальнейшему развитию негативных процессов, ухудшению состояния почв и экологической обстановки; б) земли, загрязненные токсичными промышленными отходами свыше предельно допустимых концентраций или радиоактивными веществами свыше предельно допустимых уровней (п. 4).

Подготовленные материалы по консервации земель, представляемые на рассмотрение в соответствующие органы местного самоуправления, в ведении которых находятся эти земли, должны содержать следующие документы: а) экспертное заключение специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды, а также в области использования и охраны земель; б) заключение органов, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор (по землям, загрязненным токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами), и Министерства сельского хозяйства РФ; в) план земель собственника, землевладельца, землепользователя с нанесением границ участков, подлежащих консервации; г) экспликация земельных угодий с указанием степени деградации и загрязнения почв; д) заключение организаций и коллективов, проводивших обследование; е) мнение собственников земли, землевладельцев, землепользователей и их обязательства по восстановлению земель; ж) примерный перечень мероприятий по восстановлению деградированных сельскохозяйственных угодий и загрязненных земель с указанием исполнителей и источников финансирования этих мероприятий; з) справки об убытках, вреде, потерях сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, причиненных в результате ухудшения состояния земель (п. 10).

Убытки, причиненные ухудшением качества земель и ограничением их использования, включая упущенную выгоду на период консервации, возмещаются собственникам земли, землевладельцам, землепользователям в полном объеме теми предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, по чьей вине произошли деградация и загрязнение земель (п. 12).

В случаях, когда ухудшение качества земель собственников земли, землевладельцев, землепользователей вызвано их хозяйственной деятельностью, улучшение земель и экологической обстановки осуществляется такими пользователями за счет их собственных средств (п. 13).

2.7. Согласно п. 7 ст. 13 комментируемого Кодекса охрана земель, занятых оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными, сезонными пастбищами, осуществляется в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В соответствии с Федеральным законом "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в том числе оленьи пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акваторий моря для осуществления промысла рыбы и морского зверя, сбора дикорастущих растений являются частью территорий традиционного природопользования названных народов (ст. 10). В силу этого на указанные земли распространяется соответствующий правовой режим (ст. 11 - 14).

3. Использование земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению

3.1. В силу п. 1 ст. 14 Кодекса земли, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению и на которых не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным законодательством требованиям, подлежат ограничению в использовании, исключению их из категории земель сельскохозяйственного назначения и могут переводиться в земли запаса для их консервации. На таких землях запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции.

3.1.1. Конкретизируя это положение применительно к ограничению в обороте, Кодекс устанавливает, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, загрязненные опасными отходами, радиоактивными веществами, под-

вергшиеся биогенному загрязнению, иные подвергшиеся деградации земли ограничиваются в обороте (подп. 12 п. 5 ст. 27).

3.1.2. Органы, осуществляющие перевод земель из одной категории в другую, определены в ст. 8 комментируемого Кодекса.

3.2. Согласно п. 2 ст. 14 Кодекса порядок использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, установления охранных зон, сохранения находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, проведения на этих землях мелиоративных и культуртехнических работ определяется Правительством РФ с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиационного и химического воздействия.

Комментируемый Кодекс оперирует термином "земли, подвергшиеся радиационному загрязнению". Ряд федеральных законов пользуется иной терминологией.

Так, в Федеральном законе от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения"[120] используется термин "загрязнение почв", под которым понимается содержание в почвах химических соединений, радиоактивных элементов, патогенных организмов в количествах, оказывающих вредное воздействие на здоровье человека, окружающую природную среду, плодородие земель сельскохозяйственного назначения (ст. 1).

Федеральный закон от 10 июля 2001 года № 92-ФЗ "О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории"[121] содержит понятие "радиационно загрязненный участок территории", определяя его как участок территории, представляющий опасность для здоровья населения и для окружающей природной среды, подлежащий реабилитации после радиоактивного загрязнения в результате техногенной деятельности или размещения на данном участке территории снятых с эксплуатации особо радиационно опасных объектов (ст. 1).

3.3. Пункт 3 ст. 14 Кодекса устанавливает норму, согласно которой лица, в результате деятельности которых произошло радиоактивное и химическое загрязнение земель, повлекшее за собой невозможность их использования по целевому назначению или ухудшение их качества, полностью возмещают убытки и потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства в соответствии с положениями ст. 57 и 58 комментируемого Кодекса. Они также компенсируют затраты на дезактивацию земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, затраты на приведение их в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или возмещают собственникам земельных участков в пределах таких земель их стоимость в случае перевода их в земли запаса для консервации.

Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель радиоактивными и химическими веществами закреплен специальными документами и распространяется на любые земли независимо от их местоположения и форм собственности[122]. Например,

---

[120] См.: СЗ РФ, 1998, № 29, ст. 3399.

[121] См.: СЗ РФ, 2001, № 29, ст. 2947.

[122] См.: Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами. Утвержден Роскомземом 10 ноября 1993 года, Минприродой России 18 ноября 1993 года // База данных КонсультантПлюс:ВерсияПроф.

применительно к химическому загрязнению земель установлены правила расчета платы в возмещение ущерба, причиненного загрязнением земель (почв) химическими веществами, включая загрязнение земель несанкционированными свалками промышленных, бытовых и других отходов.

Комментарий к главе III "Собственность на землю"

В настоящей главе содержатся правовые нормы, регулирующие отношения собственности на землю:

— граждан и юридических лиц;

— государственной собственности;

— муниципальной собственности.

Специальные правовые нормы посвящены регулированию отношений собственности Российской Федерации (федеральной собственности) на землю и собственности на землю субъектов Российской Федерации.

1. Собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 15 Земельного кодекса РФ).

1.1. Основания приобретения земельных участков в собственность установлены в Гражданском кодексе РФ:

- на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении земельного участка, в порядке наследования, а также в результате правопреемства при реорганизации юридического лица (п. 2 ст. 218);
- в порядке приватизации земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (ст. 217);
- по иным основаниям (п. 3 ст. 218)[123].

Особенности приобретения земельных участков в собственность содержатся в Земельном кодексе РФ[124].

1.2. Земельные участки могли быть приобретены гражданами и юридическими лицами в собственность по основаниям, предусмотренным ранее действовавшим Земельным кодексом РСФСР от 25 апреля 1991 года; в соответствии с законами РФ[125] и иными нормативными правовыми актами РФ, принятыми до введения в действие Земельного кодекса РФ[126].

1.3. Ранее возникшие права, в том числе право собственности на земельные участки, признаются государством, что закреплено в ст. 6 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". Так, права на недвижимое имущество, возникшие до момента вступления в силу

---

[123] См.: Волков Г. А. Вопросы приобретения права собственности на землю по давности владения // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2000, № 1, с. 17--25.

[124] См., например, ст. 28, 35, 36.

[125] См., например: Закон РСФСР от 23 ноября 1990 года № 374--I "О земельной реформе"; Закон РФ от 23 декабря 1992 года № 4196--I "О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства". Согласно п. 1 ст. 4 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" утратили силу.

[126] См., например: Голиченков А. К., Волков Г. А. Комментарий указов Президента Российской Федерации, гарантирующих конституционные права граждан и юридических лиц на землю за период 1991--1996 гг. // Законодательство, 1996, № 2.

данного Федерального закона, признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации, введенной этим Федеральным законом. Государственная регистрация таких прав проводится по желанию их обладателей.

Этот принцип нашел дальнейшую реализацию в п. 9 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации". 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", имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

1.4. В ст. 15 Земельного кодекса РФ установлен принцип равного доступа к приобретению земельных участков в собственность (п. 2). Реализация этого принципа обеспечивается путем установления в федеральном законе случаев, когда земельный участок может быть приобретен только путем проведения конкурсов, аукционов (ст. 30 и 38 Кодекса), а также информирования граждан и юридических лиц о наличии земельных участков, их разрешенном использовании (ст. 31 и 34).

Однако данный принцип выявляет лишь общее правило, из которого есть исключения. Они содержатся, прежде всего, в самом Земельном кодексе. Например, граждане, имеющие земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования, в пожизненном наследуемом владении, имеют право приобрести их в собственность (п. 5 ст. 20, п. 3 ст. 21); при продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендатор данного земельного участка имеет преимущественное право его покупки (п. 8 с. 22); собственник здания, строения, сооружения, находящихся на чужом земельном участке, имеет преимущественное право покупки или аренды земельного участка (п. 3 ст. 35); граждане и юридические лица, имеющие в собственности здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, вправе приватизировать соответствующий земельный участок (п. 1 ст. 36).

Порядок приобретения земельных участков для отдельных указанных случаев предусмотрен в ст. 2 и пп. 1-6 ст. 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации".

1.5. Не все земельные участки могут быть переданы в частную собственность (приватизированы). Такие случаи предусмотрены в Земельном кодексе, других федеральных законах. Например, земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами (п. 2 ст. 27 Земельного кодекса РФ).

Статьей 8 ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" предписано, что до введения в действие федерального закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения приватизация земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не допускается.

1.6. Специальное ограничение по приобретению земельных участков в собственность установлено для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц. Правовое положение иностранных лиц регулируется ст. 62 Конституции РФ. 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 (ч. 3).

В Земельном кодексе как нормативном правовом акте, по юридической силе соответствующем федеральному закону, сделаны ограничения для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц (п. 2 ст. 5, п. 3 ст. 15, п. 1 ст. 22, п. 5 ст. 28, п. 12 ст. 30, п. 5 ст. 35 и п. 9 ст. 36).

Эти субъекты не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях РФ в соответствии с федеральными законами.

Согласно п. 5 ст. 3 ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" до установления Президентом РФ указанного в п. 3 ст. 15 Земельного кодекса РФ перечня приграничных территорий не допускается предоставление земельных участков, расположенных на указанных территориях, в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам.

Особые условия включены в тот же Закон в отношении земель сельскохозяйственного назначения. До введения в действие федерального закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица могут владеть и пользоваться земельными участками сельскохозяйственного назначения только на праве их аренды (ст. 8).

Особое правовое положение среди иностранных граждан имеют граждане Республики Беларусь. В соответствии с Договором от 8 декабря 1999 года "О создании Союзного государства"[127], заключенным между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, в Союзном государстве признаются и защищаются равным образом все формы собственности, признаваемые на территориях государств-участников, обеспечиваются равные права граждан на приобретение, владение, пользование и распоряжение имуществом. В Союзном государстве принимаются необходимые законодательные и иные меры по обеспечению равных прав, обязанностей и гарантий субъектам хозяйствования любых организационно-правовых форм, а также гражданам, обладающим статусом предпринимателя, в соответствии с законодательством государств-участников (ст. 8).

2. Государственной собственности на землю посвящена ст. 16 Земельного кодекса.

2.1. Государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований. Таким образом, установлен принцип, согласно которому земля не может быть бесхозяйной. Аналогичное положение содержится в п. 2 ст. 214 Гражданского кодекса РФ. Однако Земельный кодекс РФ содержит единственный случай, когда земельный участок может приобрести режим бесхозяйного имущества. Согласно ст. 53 Земельного кодекса РФ при отказе от права собственности на земельный участок этот земельный участок приобретает правовой режим бесхозяйной недвижимой вещи, порядок прекращения прав на которую устанавливается гражданским законодательством (п. 2). Это положение позволяет применять институт приобретательной давности к земельным отношениям, но с учетом особенностей, обусловленных объектом отношений.

Государственная собственность на землю возникла в результате национализации земли на основании Декрета II Всероссийского съезда Советов "О земле" 1917 года, Декрета ВЦИК "О социализации земли" 1918 года и Земельного кодекса РСФСР 1922 года. После образования Союза ССР земля была признана собственностью государства в Общих началах землепользования и землеустройства, утвержденных ЦИК СССР в 1928 году. То же положение было закреплено в Конституции СССР 1936 года, Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 года. В Конституции СССР 1977 года была усилена роль государственной собственности на природные ресурсы: "В исключительной собственности государства находятся: земля, ее недра, воды, леса".

С Законом СССР 1990 "О собственности в СССР" года связаны ликвидация монополии исключительной собственности союзного государства на землю, установление множественности субъектов права собственности на землю (публичных). Множественность субъектов права государственной собственности была закреплена в Земельном кодексе РСФСР 1991 года[128], а также в Конституции РФ 1978 года после внесения в нее изменений Законом РФ от 9 декабря 1992 года.

С принятием законов РФ, положивших начало земельной реформе в России с 90-х годов, ранее существовавшая государственная собственность на землю сохранилась, но появились объективные причины для разграничения государственной собственности на землю между Российской Федерацией и субъектами РФ. Основания для разграничения государственной собственности на землю были закреплены Конституцией РФ 1993 года. В Конституции РФ предусмотрено, что к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ относится разграничение государственной собственности (п. "г" ч. 1 ст. 72). По смыслу ст. 71 Конституции после разграничения государственной собственности на

[127] Ратифицирован Федеральным законом от 2 января 2000 года № 25-ФЗ // СЗ РФ, 2000, № 7, ст. 786.

[128] См. подробнее: Петров В. В. Союзный Закон о земле и развитие земельных отношений // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1991, № 1, с. 3--12; Петров В. В. Новый земельный строй России: формы собственности на землю и ее приватизация // Вестн.ик Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1992, № 1, с. 28--33.

землю федеральная государственная собственность и управление ею находится в ведении Российской Федерации (п. "д"). Правительство РФ осуществляет управление федеральной собственностью (п. "г" ч. 1 ст. 114 Конституции).

Таким образом, собственность РФ (федеральная собственность), собственность субъектов РФ и муниципальная собственность на землю возникает по мере разграничения государственной собственности на землю[129]. Другой вариант — приобретение земельных участков, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

До разграничения государственной собственности на землю распоряжение землями, находящимися в государственной собственности, осуществляется органами местного самоуправления в пределах их полномочий, если законодательством не предусмотрено иное. Порядок распоряжения указанными землями до разграничения государственной собственности на землю может быть определен Правительством РФ[130].

Например, если законом субъекта РФ разграничено управление землями между органами государственной власти данного субъекта Федерации и органами местного самоуправления, распоряжение землями будет осуществляться в соответствии с таким законом.

2.2. Разграничение государственной собственности на землю на собственность РФ (федеральную собственность), собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ "О разграничении государственной собственности на землю"[131].

Федеральный закон определяет правовые основы, в том числе критерии и порядок разграничения государственной собственности на землю на собственность РФ (федеральную собственность), собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность).

3. В ст. 17 Земельного кодекса установлены основания возникновения федеральной собственности на землю. Помимо разграничения в соответствии с Федеральным законом "О разграничении государственной собственности на землю" к таковым относятся приобретение Российской Федерацией земельных участков по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, и признание федеральными законами нахождения отдельных земельных участков в федеральной собственности.

В последнем случае речь идет о тех земельных участках, которые находятся в федеральной собственности по прямому предписанию федерального закона. Например, в Федеральном законе от 6 февраля 1997 года № 27-ФЗ "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" предусмотрено, что земли и другие природные ресурсы, предоставленные внутренним войскам, находятся в федеральной собственности и используются внутренними войсками в соответствии с законодательством РФ (ст. 5). Подобные правовые нормы содержатся в Федеральных законах "Об обороне", "О государственной охране" и др. Этими законами государственная собственность на землю была разграничена в отношении отдельных земельных участков до принятия Федерального закона "О разграничении государственной собственности на землю".

4. В соответствии со ст. 18 Земельного кодекса РФ право собственности на землю субъектов РФ возникает в случае:

признания отдельных земельных участков находящимися в собственности субъектов РФ федеральными законами;

разграничения государственной собственности на землю;

приобретения земельных участков в собственность субъектами РФ по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

---

[129] См. подробнее: Волков Г. А. Законодательное регулирование права государственной собственности на природные ресурсы // Государство и право, 1996, № 9.

[130] См.: п. 10 ст. 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации".

До введения в действие Земельного кодекса РФ полномочия органов местного самоуправления по распоряжению землей определялись в соответствии с п. 1 ст. 56 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. от 22 апреля, 26 ноября 1996 года, от 17 марта 1997 года, от 4 августа 2000 года).

[131] СЗ РФ, 2001, № 30, ст. 3060. Вступил в силу 21 января 2002 года.

Отнесение отдельных земельных участков федеральными законами к собственности субъектов РФ является частным случаем разграничения государственной собственности на землю, которое осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О разграничении государственной собственности на землю".

Примером может служить Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях", который отнес особо охраняемые природные территории регионального значения к собственности субъектов Российской Федерации (п. 6 ст. 2).

Земельные участки могут быть приобретены в собственность субъекта Российской Федерации, например, путем выкупа у гражданина или юридического лица для нужд субъекта Федерации. Порядок выкупа регулируется ст. 279 Гражданского кодекса РФ с учетом ст. 49 Земельного кодекса.

В п. 2 ст. 18 Земельного кодекса установлены критерии разграничения государственной собственности на землю, которые соответствуют ст. 4 Федерального закона "О разграничении государственной собственности на землю".

5. Муниципальная собственность на землю, предусмотренная в ст. 19 Земельного кодекса РФ, возникает в результате разграничения государственной собственности на землю в соответствии с Федеральным законом "О разграничении государственной собственности на землю" либо в случае приобретения земельных участков, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, по основаниям, установленным гражданским законодательством.

Отнесение к муниципальной собственности отдельных земельных участков федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ является частным случаем разграничения государственной собственности на землю.

Так, в соответствии со ст. 5 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относятся регулирование порядка передачи и передача объектов собственности субъектов РФ в муниципальную собственность.

В собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований. Исходя из смысла Федеральных законов "О разграничении государственной собственности на землю" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", можно сделать вывод, что такая передача возможна после разграничения государственной собственности на землю. До разграничения государственной собственности на землю и возникновения муниципальной собственности распоряжение землями, находящимися в государственной собственности, осуществляется органами местного самоуправления в пределах их полномочий, если законодательством не предусмотрено иное[132].

Специальные правила установлены в Земельном кодексе для субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. В этих субъектах Федерации при разграничении государственной собственности на землю земельные участки в муниципальную собственность не передаются. Право муниципальной собственности на земельные участки возникает при передаче земельных участков из собственности городов Москвы и Санкт-Петербурга в муниципальную собственность в соответствии с законами этих субъектов РФ, то есть после разграничения государственной собственности на землю между Российской Федерацией и Москвой, между Российской Федерацией и Санкт-Петербургом.

[132] См. подробнее: п. 2.1 комментария к настоящей главе.

Комментарий к главе IV "Постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение земельными участками, ограниченное пользование чужими земельными участками (сервитут), аренда земельных участков, безвозмездное срочное пользование земельными участками"

Данная глава содержит нормы, регулирующие отдельные виды прав на землю:

- постоянное (бессрочное) пользование земельными участками;
- пожизненное наследуемое владение земельными участками;
- аренда земельных участков;
- право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут);
- безвозмездное срочное пользование земельными участками.

Земельный кодекс РФ 2001 года вновь на законодательном уровне закрепил систему прав на землю. Как известно, после принятия Конституции РФ 1993 года и в связи с ожидавшимся принятием после этого нового земельного законодательства Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 года № 2287 "О приведении земельного законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации"[133] все положения, регулирующие виды прав на землю, из Земельного кодекса РСФСР 1991 года были исключены.

Содержащееся в комментируемой главе Земельного кодекса РФ описание видов прав на землю лиц, не являющихся собственниками земельных участков, включает как виды прав на землю, возникшие и получившие широкое распространение в период исключительной государственной собственности на землю, в частности постоянное (бессрочное) пользование, а также появившиеся в земельном законодательстве в переходный к рыночной экономике период — аренда, пожизненное наследуемое владение либо введенные Гражданским кодексом РФ — право ограниченного пользования чужим земельным участком, так и вновь разработанные при подготовке нового Земельного кодекса РФ — безвозмездное срочное пользование земельными участками. Такое сочетание разнообразных видов прав на землю можно объяснить тем, что переходный период в формировании современного земельного законодательства еще не завершен. Это своеобразный компромисс, необходимый на современном этапе регулирования земельных отношений.

За период времени между признанием недействующими значительной части статей Земельного кодекса РСФСР 1991 года, в том числе и статей, регулирующих виды прав на землю, и принятием Земельного кодекса РФ 2001 года в связи с отсутствием специального федерального закона в правовом регулировании данного вида правоотношений образовался пробел, который был быстро восполнен региональным земельным законодательством и ведомственными нормативными правовыми актами. Это привело к тому, что земельные участки стали предоставляться на праве хозяйственного ведения, на праве оперативного управления и иных правах, не предусмотренных федеральным земельным законодательством. В целях упорядочения существующих видов прав на землю ст. 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"

---

[133] САПП РФ, 1993, № 52, ст. 5085.

предусмотрено, что права на землю, не предусмотренные ст. 15, а также ст. 20 - 24 нового Земельного кодекса РФ, подлежат переоформлению со дня введения его в действие.

Десятилетнего периода, прошедшего со времени принятия Земельного кодекса РСФСР 1991 года, оказалось недостаточно, чтобы завершить земельную реформу и перейти к преимущественно рыночному регулированию земельных отношений. Например, до сих пор в перечне видов прав на землю остается пожизненное наследуемое владение земельными участками, искусственно созданное в 1990 году в качестве своеобразной замены права частной собственности на землю, к введению которого законодатель в тот момент еще не был готов. Представляется, что с течением времени физические лица, владеющие земельными участками на этом праве, переоформят его на предоставляющее наиболее широкие возможности по распоряжению земельными участками право частной собственности на землю.

То же относится и к физическим лицам, использующим землю на праве постоянного (бессрочного) пользования земельными участками.

По аналогии с проводившейся в 90-х годах жилищной реформой Земельным кодек-сом РФ 2001 года предусмотрена возможность однократного бесплатного переоформления в частную собственность ранее предоставленных гражданам на праве постоянного бессрочного пользования и пожизненного наследуемого владения земельных участков, вне зависимости от размера указанных участков (п. 5 ст. 20 и п. 3 ст. 21). Указанные положения Земельного кодекса РФ также направлены на создание единого объекта недвижимого имущества, поскольку здания и сооружения, расположенные на этих участках, как правило, принадлежат гражданам на праве собственности. Таким образом, в новом Земельном кодексе РФ предпринята попытка стимулировать развитие именно тех прав на землю, которые в наибольшей степени соответствуют современному этапу развития экономики в целом и рынка недвижимости в частности. Анализ содержания прав на землю, предусмотренных Земельным кодексом РФ, позволяет сделать также вывод о том, что нормы ГК РФ в части, касающейся прав на земельные участки, должны быть приведены в соответствие с Земельным кодексом РФ.

1. Статья 20 Земельного кодекса РФ по-новому трактует право постоянного (бессрочного) пользования[134] земельными участками.

По ранее действовавшему земельному законодательству этот вид прав на землю был традиционно самым распространенным сначала в СССР, затем в Российской Федерации. То, что было естественно и логично во времена исключительной государственной собственности на землю, в период развития рыночной экономики стало создавать неравные условия для хозяйствующих субъектов. Десять лет земельной реформы практически не повлияли на популярность этого вида прав на землю, особенно после того, как с принятием Гражданского кодекса РФ и ряда федеральных законов лицам, использующим землю на этом праве, была предоставлена возможность передавать предоставленный на указанном праве участок в аренду или безвозмездное срочное пользование (ст. 270 ГК РФ). Приватизированные предприятия в суде отстаивали свое право пользоваться землей на праве постоянного (бессрочного) пользования, ибо это позволяло платить государству невысокий земельный налог и извлекать прибыль из передачи земли в аренду. Таким образом, государство — собственник земли фактически лишилось возможности получать доход от принадлежащего ему имущества, добровольно передав такие права отдельным хозяйствующим субъектам, а иногда и целым отраслям хозяйства. Вновь же создаваемые хозяйственные общества и товарищества могли получать землю в пользование преимущественно на условиях аренды.

---

[134] Данный вид прав на землю ранее именовался бессрочное (постоянное) пользование земельными участками (ст. 9 ЗК РСФСР 1970 года, ст. 12 ЗК РСФСР 1991 года). Название "постоянное (бессрочное) пользование земельным участком" было впервые закреплено в ст. 216 ГК РФ в 1994 году. Новый Земельный кодекс РФ воспринял название этого вида прав, предложенное ГК РФ, однако по своему содержанию данное право на землю в большей степени соответствует бессрочному (постоянному) пользованию землей, закрепленному Земельным кодексом РСФСР 1991 года, а не тому содержанию указанного права, которое предусмотрено ст. 268 - –270 ГК РФ. Для того, чтобы избежать попыток неправильного толкования содержания этого вида права на земельные участки, предполагалось, что в п. 12 ст. 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" будет содержаться норма о том, что ранее предоставленное землепользователям право бессрочного (постоянного) пользования землей соответствует по своему содержанию праву постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, предусмотренному ст. 20 нового Земельного кодекса РФ. Однако в результате не вполне удачной лингвистической правки текста смысл этой нормы был утрачен.

1.1. Новый Земельный кодекс РФ предусматривает льготные условия по пользованию землей на праве бессрочного постоянного пользования только для государственных и муниципальных учреждений, федеральных казенных предприятий, а также органов государственной власти и органов местного самоуправления. Гражданам, хозяйственным обществам и товариществам, производственным кооперативам, государственным и муниципальным унитарным предприятиям, основанным на праве хозяйственного ведения, земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования более предоставляться не будут.

1.2. Для поддержания стабильности землепользования лиц, пользующихся в настоящее время земельными участками на указанном праве, Кодексом предусмотрено, что данное право сохраняется за гражданами и юридическими лицами, которым оно было предоставлено ранее[135]. Как уже отмечалось, лица, пользующиеся землей на праве постоянного (бессрочного) пользования, не имеют права распоряжения земельными участками, в том числе его внесения в уставный (складочный) капитал (п. 6 ст. 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"). Однако Земельным кодексом РФ предусмотрены разные возможности граждан и юридических лиц по дальнейшему использованию земельных участков на этом праве. Граждане могут продолжать использовать участки на указанном праве и их возможность переоформить его на право собственности сроком не ограничена. Юридические лица, за исключением названных в п. 1 ст. 20 Земельного кодекса РФ юридических лиц, обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность по своему желанию до 1 января 2004 года в соответствии с правилами ст. 36 Земельного кодекса РФ[136].

Положение граждан-землепользователей улучшилось с принятием Земельного кодекса РФ, так как в соответствии с ранее действовавшим законодательством при перерегистрации права пользования земельным участком на право собственности в собственность бесплатно передавалась лишь часть участка в пределах действующих на момент перерегистрации предельных норм предоставления земельных участков, остальная же часть могла по желанию гражданина быть выкуплена им в собственность по договорной цене либо передана ему в пожизненное наследуемое владение[137].

1.3. Переход от уплаты земельного налога к арендной плате может стать достаточно болезненным для юридических лиц. В связи с этим предусмотрено: арендная плата за использование указанных земельных участков определяется в соответствии с решением Правительства РФ, что позволит устанавливать более низкие, льготные размеры арендной платы по сравнению с теми, которые вводятся отдельными субъектами Российской Федерации, на необходимый переходный период. Особая льгота предусмотрена для объектов транспортных систем естественных монополий — размер арендной платы за использование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и занятых указанными объектами, не может быть выше размеров ставок земельного налога, установленных для земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения.

1.4. Дополнительным стимулом для более быстрого переоформления права постоянного (бессрочного) пользования на право аренды или право собственности для указанных лиц стала норма п. 2 ст. 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации": при продаже зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, предоставленных юридическим лицам (за исключением названных в п. 1 ст. 20 Земельного кодекса РФ юридических лиц) на праве постоянного (бессрочного) пользования, право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками подлежит переоформлению на право аренды земельных участков или земель-

---

[135] О. И. Крассов пишет о принципе устойчивости права на земельный участок, сущность которого состоит в том, что установление длительных сроков использования земли позволяет наиболее эффективно реализовать ее полезные природные качества, а также результаты улучшений, произведенных лицами, использующими землю. Подробнее см.: Крассов О. И. Земельное право: Учебник. — М.: Юристъ, 2000, с. 148.

[136] См. п. 2 ст. 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации".

[137] Указ Президента РФ от 23 апреля 1993 года № 480 "О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками", с изм. от 25 января 1999 года // САПП РФ, 1993, № 17, ст. 1452; СЗ РФ, 1999, № 5, ст. 651.

ные участки должны быть приобретены в собственность в соответствии с положениями Земельного кодекса РФ по выбору покупателей зданий, строений, сооружений.

2. Институт пожизненного наследуемого владения сохранен в новом Земельном кодексе РФ (ст. 21) только для граждан, которые приобрели это право до введения Кодекса в действие. Впервые данный вид прав на землю был закреплен в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28 февраля 1990 года (ст. 5), а затем — в ЗК РСФСР 1991 года. Это право означает владение и пользование земельным участком, передаваемым по наследству[138]. Субъектами этого права могут быть только граждане. По своему содержанию оно представляло собой завуалированную форму ограниченного права частной собственности на землю[139]. В условиях все более широкого предоставления гражданам земельных участков в собственность необходимость существования этого вида прав на землю, по сути появившегося в 1990 году в результате политического компромисса, стала вызывать сомнение. Поэтому уже в 1993 году после принятия Конституции РФ, провозгласившей право граждан иметь землю в частной собственности (ст. 36), Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 года № 2287 "О приведении земельного законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации" все положения, регулирующие право пожизненного наследуемого владения, исключены из Земельного кодекса РСФСР 1991 года. Однако рассматриваемое право было предусмотрено рядом иных законов и иных нормативных правовых актов, которые регулировали, например, предоставление участков на указанном праве. Согласно новому правовому регулированию предоставление земельных участков вновь на этом праве после введения в действие Земельного кодекса РФ производиться не будет.

2.1. Также Земельный кодекс РФ не допускает распоряжения земельным участком, предоставленным на этом праве, за исключением перехода прав на земельный участок по наследству. Государственная регистрация перехода права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству проводится на основании свидетельства о праве на наследство. Введенное ограничение на распоряжение земельным участком означает невозможность передачи такого участка в аренду или безвозмездное срочное пользование, как предусмотрено ст. 267 ГК РФ. Разумеется, это положение не должно применяться к ранее заключенным договорам аренды или безвозмездного срочного пользования земельным участком.

2.2. Для того, чтобы получить право распоряжения участком, его достаточно переоформить в собственность бесплатно при условии оплаты лишь сборов, установленных федеральными законами для регистрации нового права на землю. Необходимо подчеркнуть, что перерегистрация является правом, а не обязанностью лиц, владеющих участками на праве пожизненного наследуемого владения. Указанное положение Земельного кодекса РФ принято в развитие действующего земельного законодательства, направленного на поддержание стабильности прав на землю. Так, Указом Президента РФ от 7 марта 1996 года № 337 "О реализации конституционных прав граждан на землю"[140] было установлено, что находящиеся в пожизненном наследуемом владении граждан земельные участки сохраняются за ними в полном размере и что запрещается обязывать указанных граждан выкупать эти участки либо брать их в аренду.

Можно отметить, что права землевладельцев по перерегистрации пожизненного наследуемого владения на право собственности расширились с принятием нового Земельного кодекса РФ, поскольку теперь они могут приватизировать весь земельный участок бесплатно, а в соответствии с ранее действовавшими положениями земельного законодательства та часть земельного участка, которая превышала установленные предельные нормы предоставления, при приватизации должна была быть выкуплена у местной администрации по договорной цене.

3. Аренда земельных участков — один из видов пользования земельными участками, предоставляющий иной объем прав, чем вышеуказанные права на землю. Предоставление земельных участков в пользование на праве аренды берет начало в 1990 году, с принятием Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28 февраля 1990 года (ст. 7). При разработке норм Земельного кодекса РФ об аренде в основу был

---

[138] Подробнее об этом см.: Иконицкая И. А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Юристъ, 1999, с. 85; Крассов О. И. Указ. соч., с. 149.

[139] См.: Крассов О. И. Указ. соч., с. 149; *он же*. Право частной собственности на землю. — М.: Юристъ, 2000, с. 44.

[140] СЗ РФ, 1996, № 11, ст. 1026; 1999, № 5, ст. 651.

положен принцип соотношения норм земельного и гражданского законодательства: правовое регулирование аренды земельных участков должно основываться на нормах гражданского законодательства, а в Земельном кодексе РФ будут установлены лишь некоторые особенности аренды земельных участков. Право аренды должно получить наряду с правом собственности на землю наиболее широкое распространение в условиях рыночной экономики.

3.1. На праве аренды земельные участки могут быть предоставлены как гражданам, так и юридическим лицам, причем предполагалось, что все субъекты земельных правоотношений будут иметь равные права по аренде земельных участков. Однако на последнем этапе работы над Земельным кодексом РФ в Думе в ст. 22 был включен новый п. 1 о том, что иностранные граждане, лица без гражданства могут иметь расположенные в пределах территории Российской Федерации земельные участки на праве аренды, за исключением случаев, прямо предусмотренных Земельным кодексом. В то же время Земельный кодекс РФ не установил каких-либо специальных норм, ограничивающих либо запрещающих аренду земли иностранными гражданами и лицами без гражданства по сравнению с арендой земли гражданами Российской Федерации, и указанная норма конкретной правовой нагрузки не несет. Что касается иностранных юридических лиц, никакие специальные требования к ним при аренде земельных участков Земельным кодексом РФ также не предусмотрены. Единственное исключение, введенное в Кодексе в отношении иностранных граждан, юридических лиц и лиц без гражданства: они не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях [перечень которых устанавливается Президентом РФ (п. 3 ст. 15 Земельного кодекса РФ)]. Поэтому систематическое толкование норм Земельного кодекса РФ, регулирующих аренду земельных участков, а также норм Гражданского кодекса РФ, регламентирующих указанный институт, позволяет сделать вывод о том, что законодательство не содержит особых ограничений по приобретению иностранными гражданами, лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами земельных участков на условиях аренды.

3.2. Земельный кодекс РФ исходит из того, что по общему правилу именно собственники земельных участков могут свободно предоставлять их в аренду в соответствии с нормами гражданского и земельного законодательства. Ограничения установлены в отношении Российской Федерации — собственника земельных участков, указанных в п. 4 ст. 27 Земельного кодекса в качестве исключенных из оборота. То же положение содержится в п. 11 ст. 22 — запрет на передачу в аренду изъятых из оборота земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

В числу числе таких исключений можно отнести назвать п. 2. ст. 16 Федерального закона "Ооб особо охраняемых природных территориях", допускающего допускающий аренду на территории национальных парков, которые относятся к землям, исключенным из оборота. Исключением из общего правила о передаче земли в аренду ее собственником является предусмотренное п. 10 ст. 22 Земельного кодекса РФ положение о том, что в случае наследования земельных участков лицами, не достигшими совершеннолетия, их законные представители могут передать эти земельные участки в аренду на срок до достижения наследниками совершеннолетия.

3.3. Земельным кодексом РФ закреплено преимущественное право арендатора земельного участка по истечении срока договора аренды на заключение нового договора аренды земельного участка, за исключением следующих случаев:

3.3.1. когда собственник находящегося на этом участке здания, строения или сооружения захочет реализовать свое преимущественное право на аренду данного земельного участка (п. 3 статьи . 35);

3.3.2. когда граждане и юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, желают осуществить свое исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права их аренды (п. 1 статьи . 36);

3.3.3. и в случае, когда арендодатель желает прекратить договор аренды в связи с совершением арендатором действий (бездействия), предусмотренных статьей ст. 46 Земельного кодекса РФ.

3.4. В Земельный Земельном кодексе РФ вслед за Гражданским кодексом РФ подчеркиваетотмечено, что размер арендной платы определяется договором аренды и не должен зависеть от усмотрения местных властей. В то же время общие начала определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или

муниципальной собственности, могут быть установлены на федеральном уровне —- Правительством Российской ФедерацииРФ.

3.5. Земельный кодекс РФ закрепляет возможность оборота прав на землю применительно к праву аренды, однако, в отличие от Гражданскогоим кодексаом РФ для этого не требуется согласия собственника земельного участка. Арендатор земельного участка вправе передать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу, в том числе отдать арендные права земельного участка в залог и внести их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока действия договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления. Однако права собственника также защищены, так какпоскольку при заключении договора аренды земельного участка можно предусмотреть необходимость такого согласия. В указанных случаях ситуациях ответственным по договору аренды земельного участка перед арендодателем становится новый арендатор земельного участка, за исключением случаев передачи арендных прав в залог. При этом заключение заключения нового договора аренды земельного участка не требуется. Реализация на практике последней нормы потребует, скорее всего, внесения изменений в Федеральный закон "Оо государственной регистрации прав на недвижимого недвижимое имущества имущество и сделок с ним".

3.6. Аналогичный порядок предусмотрен и для передачи земельного участка в субаренду. В соответствии ссилу п. 2 ст. 615 Гражданского кодекса РФ, арендатор вправе с согласия арендодателя сдавать арендованное имущество в субаренду и передавать свои права и обязанности по договору аренды другому лицу (перенаем), если иное не установлено Гражданского кодексаГК РФ, другим законом или иными правовыми актами. В данном случае Земельный кодекс РФ и является выступает тем иным законом, в соответствии с которым для передачи земельного участка в субаренду согласия собственника участка не требуется, но необходимо его уведомление, если договором между собственником и арендатором не предусмотрено иное.

3.7. Более широкий объем прав предоставлен, в соответствии с п. 9 ст. 22 Земельного кодекса РФ, арендатору при аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет.

3.7.1. Кроме Помимо того, что арендатор земельного участка получает право в пределах срока договора аренды земельного участка передавать свои права и обязанности по этому договору третьему лицу, без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, указанная норма предусматривает, что изменение условий договора аренды земельного участка без согласия его арендатора и ограничение установленных договором аренды земельного участка прав его арендатора не допускаются.

3.7.2. Досрочное расторжение договора аренды такого земельного участка, заключенного на срок более чем пять лет, по требованию арендодателя возможно только на основании решения суда при существенном нарушении договора аренды земельного участка его арендатором.

3.7.3. В случае еЕсли государство или муниципальное образование- — собственник земельного участка выразит выразят желание его продать его, арендатор данного земельного участка имеет преимущественное право его покупки в порядке, установленном гражданским законодательством для случаев продажи доли в праве общей собственности постороннему лицу, за исключением случаев, предусмотренных пунктом п. 1 статьи . 36 Земельного кодекса РФ. Принимая во внимание, что бóольшая часть земельного фонда продолжает оставаться в государственной собственности, названная норма призвана создать определенную стабильность отношений аренды земельных участков для потенциальных долгосрочных инвесторов.

3.8. Особая норма, регулирующая передачу земельного участка в аренду для государственных или муниципальных нужд, либо для проведения изыскательских работ, содержится в чп. 7 ст. 22 Земельного кодекса РФ. Во-первых, законодательно определен срок такой аренды —– не более чем один год. Это условие, закрепленное в законе, должно предотвратить длительное вмешательство в хозяйственную деятельность собственников земельных участков и обеспечить бóольшую эффективность при планировании работ, направленных на реализацию отдельных задач государства или муниципального образования — так называемых государственных или муниципальных нужд. . Собственники участков получают возможность обсуждать как условия компенсации за предоставление участка либо его части в пользование для государственных или муниципальных нужд, так

и условия использования участка и приведения его затем в состояние, пригодное для последующего его использования; возмещения убытков, причиненных при проведении работ; выполнения необходимых работ по рекультивации земельного участка.

4. Понятие права ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитута) было впервые подробно урегулировано в статьях . 274--277 Гражданского кодексаГК РФ. Однако эти статьи входили в главу 17 Гражданского кодекса РФ, которая вступила в силу только с 23 апреля 2001 года. Поэтому еще рано говорить о сформировавшейся практике установления частных сервитутов в отношении земельных участков в соответствии сна основе положениямий гражданского законодательства.

Земельный кодекс РФ ввел понятие "«ппубличный сервитут"» в земельное законодательство (ст. 23) впервые на уровне федерального закона[141]. Однако этот институт не является новым для современного российского законодательства. . Водный кодекс РФ в 1995 г.(оду (ст. 43--44)[142] и Лесной кодекс РФ в 1997 году .(ст. 21)[143] ввели понятия "«водные сервитуты"» и "«лесные сервитуты"». Описание публичного сервитута наиболее подробно, до принятия Земельного кодекса РФ, было дано в ст. 64 Градостроительного кодекса РФ, которая закрепила, что публичный сервитут устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в случаях, когда это определяется государственными или общественными интересами. Земельный кодекс РФ развил эти положения и предусмотрел, что публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков (п. 2 .ст. 23 Земельного кодекса РФ). Также в Земельном кодексе РФ закреплена норма о том, что установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний. Это, на наш взгляд, поможет избежать возможных злоупотреблений при установлении публичного сервитута в отношении земельных участков.

4.1. В соответствии с положениями ст. 23 Земельного кодекса РФ в результате установления публичного сервитута, так же как и при установлении частного сервитута, возникает обременение земельного участка правами лиц, в интересах которых он установлен, но только в данном случае круг этих лиц может быть неопределенным, : например, при установлении прохода для населения через земельный участок (участки) к прибрежной полосе. Известно, что при запрете на приватизацию прибрежной полосы за последние годы огромное количество земельных участков по берегам рек и озер было передано в частную собственность для строительства дач, коттеджей, баз отдыха. В результате население было лишено права свободного доступа к водным объектам. Установление публичных сервитутов может помочь в решении этой проблемы.

Земельным кодексом РФ предусмотрены определены отдельные виды публичных сервитутов, которые корреспондируют предусмотренным Гражданским кодексом РФ частным сервитутам, : например, для обеспечения прохода или проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи и т. п. Основное отличие будет, как уже указывалось, в способе установления сервитута и в тех интересах, в которых он устанавливается. Собственник земельного участка в целях прокладки линии электропередачи или газопровода к своему участку может заключать договор с собственником соседнего земельного участка либо с несколькими собственниками участков, через которые будет осуществлен подвод коммуникаций к его участку, и в этом таком случае это будет частный сервитут. Если же через существующий район индивидуальной жилой

---

[141] Впервые термин "публичный сервитут" появился в земельном законодательстве в Основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года (утв. Указом Президента РФ от 22 июля 1994 года № 1535 // СЗ РФ, 1994, № 13, ст. 1478) применительно к продаваемым застроенным земельным участкам, в отношении которых при продаже могли устанавливаться следующие публичные сервитуты (п. 4.10): 1) безвозмездного и беспрепятственного использования объектов инфраструктуры общего пользования, которые существовали на участке на момент передачи его в собственность; 2) возможность размещения на участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним; 3) возможность доступа на участок соответствующих муниципальных служб для ремонта объектов инфраструктуры.

[142] СЗ РФ, 1995, № 47, ст. 4471.

[143] СЗ РФ, 1997, № 5, ст. 610.

застройки будет необходимо провести коммуникации для вновь застраиваемой территории, это, скорее всего, будет сделано на основе установления публичного сервитута.

4.2. Земельным кодексом РФ установлены следующие виды публичных сервитутов:

4.2.1. прохода или проезда через земельный участок;

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

4.2.3. размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;

4.2.4. проведения дренажных работ на земельном участке;

4.2.5. забора воды и водопоя;

4.2.6. прогона скота через земельный участок;

4.2.7. 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;

4.2.8. 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;

4.2.9. временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ;

4.2.10. свободного доступа к прибрежной полосе.

При подготовке проекта Земельного кодекса РФ предполагалось, что перечень публичных сервитутов не будет являться исчерпывающим, однако в окончательной редакции приведен закрытый перечень публичных сервитутов.

4.3. Сервитут может устанавливаться на определенный срок (срочный сервитут) или устанавливаться без указания срока (постоянный сервитут). Это в равной степени относится к частным и к публичным сервитутам. При установлении сервитута должно соблюдаться следующее правило, что: осуществление сервитута должно быть наименее обременительным для земельного участка, в отношении которого он установлен.

4.4. В отношении платы за ограниченное пользование земельным участком (сервитут) законодатель установил ввел разные требования по отношению к платности такого использования применительно к частному и публичному сервитуту. Так, собственник земельного участка, обремененного частным сервитутом, вправе требовать соразмерную плату от лиц, в интересах которых установлен сервитут, если иное не предусмотрено федеральными законами. Такую плату целесообразно устанавливать определять в договоре с лицом, в пользу которого устанавливается сервитут, либо она может быть установлена предусмотрена судебным решением, на основании которого предоставляется право ограниченного пользования земельным участком.

При установлении введении публичного сервитута собственник обремененного участка может требовать плату от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установившего сервитут, если это приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка.

Еще одной гарантией прав собственника участка или лиц, использующих участок на ином праве, служит положение Земельного кодекса РФ о том, что в случаях, если установление публичного сервитута приводит к невозможности использования земельного участка, собственник земельного участка, землепользователь, землевладелец вправе требовать изъятия, в том числе путем выкупа, у него данного земельного участка с возмещением органом государственной власти или органом местного самоуправления, установившими публичный сервитут, убытков или предоставления равноценного земельного участка с возмещением убытков (п. 7 ст. 23). Также лица, права и законные интересы которых затрагиваются установлением публичного сервитута, могут осуществлять защиту своих прав в судебном порядке (п. 8 ст. 23).

Сервитуты подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом "«О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"».

5. Земельным кодексом РФ (ст. 24) закреплено право безвозмездного срочного пользования земельными участками, которое не является совершенно новым институтом для современного российского законодательства. Как уже отмечалось выше, Гражданский кодекс РФ предусматривал возможность передачи земельных участков на этом праве (ст. 267, 270 ГК). Однако Земельный кодекс РФ уточнил и расширил содержание этого права, включив в него, например, право пользования служебными наделами. Первым отличительным признаком данного права на землю является выступает безвозмездность поль-

зования. Кроме того, предоставление земельных участков в срочное пользование подразумевает установление срока пользования —– в договоре или прямо в законе. Так, подп. 1 п. 1. ст. 24 Земельного кодекса РФ прямо устанавливает вводит срок один год для предоставления земельных участков на этом праве тем субъектам землепользования, которые указанным в п. 1 ст. 20 Земельного кодекса РФ. При предоставлении земельных участков на этом праве из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, срок будет определяться договором. : например, п При предоставлении служебного надела – например, — сроком трудового договора.

5.1. Земельный кодекс предусмотрел три случая предоставления земельных участков на этом праве:

5.1.1. из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, указанными статьей . 29 настоящего Кодекса, юридическим лицам, которые в соответствии с новым Земельным кодексом сохранили право получать землю в пользование на праве постоянного бессрочного пользования, —– то есть государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям –, но на срок не более чем один год. По сво ему содержанию это право корреспондирует с предусмотренным Земельным кодек- сом РСФСР 1991 г. ода правом временного пользования земельными участками;

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

5.1.3. из земель организаций, указанных в пункте п. 2 статьи . 24, гражданам в виде служебного надела.

Предоставление земельного участка в качестве служебного надела —– институт, традиционный для советского земельного права, который до сих пор играющийе немаловажную роль для целого ряда отраслей экономики —– железнодорожного транспорта, лесного хозяйства и лесной промышленности, для обслуживания особо охраняемых природных территорий и т. п. Поэтому служебные наделы предоставляются в безвозмездное срочное пользование работникам организаций отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков.

Категории работников организаций вышеуказанных отраслей, имеющих право на получение служебных наделов, условия их предоставления устанавливаются законодательством Российской Федерации РФ и законодательством субъектов Российской ФедерацииРФ. Служебные наделы выделяются работникам таких организаций на время установления трудовых отношений на основании заявлений работников по решению соответствующих организаций из числа принадлежащих им земельных участков. Права и обязанности лиц, использующих служебные наделы, определяются в соответствии с правилами пункта п. 1 статьи ст. 41 и абзацев второго - -четвертого, седьмого -- девятого статьи . 42 Земельного кодекса РФ.

Комментарий к главе V. "Возникновение прав на землю"

В главе V Земельного кодекса объединены правовые нормы, определяющие юридические факты и фактические составы, с которыми закон связывает возникновение прав на землю, а также правовые нормы, регулирующие порядок возникновения этих прав:

—- основания возникновения прав на землю;

—- документы о правах на земельные участки;

—- ограничения оборотоспособности земельных участков;

—- приобретение прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;

—- нормы предоставления земельных участков;

—- переход права на земельный участок при переходе права собственности на здание, строение, сооружение;

—- особенности купли - продажи земельных участков.

Отдельно в главу включены правовые нормы, устанавливающие условия сохранения права на земельный участок лиц, не являющихся собственниками земельного участка, при разрушении здания, строения, сооружения.

1. Право собственности на землю, право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного наследуемого владения, право аренды земельныхми участковами, право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) и право безвозмездного срочного пользования земельными участками (статьи . 15--24 Земельного кодекса РФ) возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, иными федеральными законами, в том числе Земельным кодексом РФ. Например, порядок установления публичного сервитута предусмотрен в статье . 23.

2. Права на землю подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

Вопрос государственной регистрации сделок с земельными участками требует специального рассмотрения. Статья 164 Гражданского кодексаГК РФ предусматривает, что случаи государственной регистрации сделок с недвижимым имуществом, устанавливаются как в Гражданском кодексе, так и в Федеральном законе "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". Однако последний иных случаев государственной регистрации сделок не предусматриваетназывает, а дает отсылку к статьям . 130, 131, 132 и 164 Гражданского кодекса.

Здесь проявилась непоследовательность законодателя в решении вопроса, какую систему государственной регистрации недвижимости взять за основу[142].[144] В литературе высказывались мнения, что, несмотря на отсутствие четкостиго регулирования относительно регистрации сделок, подобная регистрация сделок необходима лишь в слитучациях, указанных в законе[143].[145] Соответствующую позицию занял Президиум Высшего Ар-

---

[142] См. подробнее: Волков Г. А. Проблемы государственной регистрации прав на землю / Экологическое право России: Сборник научных статей преподавателей и аспирантов кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, посвященный памяти профессора В. В. Петрова / Сост.: А. К. Голиченков, Т. В. Петрова / Под ред. А. К. Голиченкова. — М.: Зерцало, 2001, с. 182-200.

[144] См. подробнее: Волков Г.А. Проблемы государственной регистрации прав на землю // Экологическое право России. Сборник научных статей преподавателей и аспирантов кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова, посвященный памяти профессора В.В.Петрова. Сост.: А.К.Голиченков, Т.В.Петрова / Под ред.А.К.Голиченкова. –М.: Зерцало. 2001. – 432 с.; с.182-200.

[143] См.: Козырь О. М. Актуальные вопросы регистрации недвижимости в Российской Федерации // Юридический мир, 1997, № 9, с. 48; Сыродоев Н. А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество // Государство и право, 1998, № 8, с. 93, 96.

[145] См.: Козырь Ок.М. Актуальные вопросы регистрации недвижимости в Российской Федерации // Юридический Мир, 1997, №9, с.48; Сыродоев Н.А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество // Государство и право, 1998, № 8, с.93, 96.

битражного Суда Российской ФедерацииРФ, кото- рый сделал вывод, что государственная регистрация сделок с недвижимым имущест- вом согласно требованиям статей . 164 и 131 ГК РФ осуществляется только в случаях, установленных законом. В соответствии со статьей 4 Закона о государственнойОтдельной обязательной государственной регистрации во всех случаях, когдаподлежат только те закон предусматривает государственную регистрацию прав на договоры с недвижимымое имуществом и сделок с ним, такая для которых она прямо предусмотрена в ГК РФрегистрация всегда является обязательной[144].[146]

Земельный кодекс РФ сохранил преемство преемственность ранее сделанные сделанных выводов в юридической литературе выводов и судебной практики и создал определенность в решении вопроса о соотношении регистрации прав на землю и сделок с земельными участками, предусмотрев, что государственная регистрация сделок с земельными участками обязательна в случаях, указанных в федеральных законах.

3. Земельный кодекс РФ не допускает возврат земельных участков, возмещение или компенсацию стоимости земельных участков, которые были национализированы до 1 января 1991 г. ода в соответствии с законодательством, действовавшим на момент национализации земельных участков.

Дата 1 января 1991 года. знаменует начало периода денационализации земли. Этомут период у положили началоассоциируется с нормативные нормативными правовые правовыми актыами Российской Федерации, которые предусмотревшимли возможность приобретения земельных участков в частную собственность. К ним относятся:

-■ постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 3 декабря 1990 г. «ода "О программе возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса"»;

-■ Закон РСФСР от 15 декабря 1990 г. ода "«Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР";

-■ Закон РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 22 ноября 1990 г.ода "О крестьянском (фермерском) хозяйстве"[145] (вступил в силу 1 января 1991 г.); ода);

-■ Закон РСФСР «О земельной реформе» от 23 ноября 1990 года "О земельной реформе".[146] (вступил в силу 1 января 1991 года.);

-■ Закон РСФСР «О собственности в РСФСР» от 24 декабря 1990 года. "О собственности в РСФСР" (вступил в силу 1 января 1991 г.ода).

4. Право собственности на землю, право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного наследуемого владения, право аренды земельнымих участкамиов, право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) и право безвозмездного срочного пользования земельными участками удостоверяются документами в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

Для определения документов, удостоверяющих права на землю, следует обратиться к смыслу статьи . 2 указанного Закона. Государственная регистрация прав проводится на всей территории Российской ФедерацииРФ по установленной системе записей о правах на каждый объект недвижимого имущества в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее —– ЕГРП). Датой государственной регистрации прав является день внесения соответствующих записей о правах в ЕГРП.

Вместе с тем, права на землю, возникшие до момента вступления в силу Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (ст. 6), признаются юридически действительными при отсутствии их государственной

---

[144] См.: Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 16 февраля 2001 года № 59 "Обзор практики разрешения споров, связанных с применением Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (пп. 4, 15) // ВВАС РФ, 2001, № 4, с. 21, 30.

[146] См.: Обзор практики разрешения споров, связанных с применением Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (пп. 4, 15). Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2001 г. N 59 // Вестник ВАС РФ, 2001, N 4.

[145] С изменениями от 27 декабря 1990 года.

[146] То же.

регистрации, введенной этим Федеральным законом.[147] Государственные акты, свидетельства и другие документы, удостоверяющие права на землю и выданные гражданам или юридическим лицам до введения в действие названного Федерального закона, имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.[147].

Таким образом, документами, удостоверяющими права на землю, являются ЕГРП и документы, удостоверяющие права на землю, выданные до вступления в силу Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

С документами, удостоверяющими права на землю, не следует отождествлять свидетельство о государственной регистрации права, которое, в соответствии согласно статьей . 14 указанного Федерального закона, удостоверяет проведенную государственную регистрацию возникновения и перехода прав на недвижимое имущество.[148] . Проведенная государственная регистрация договоров и иных сделок удостоверяется посредством совершения специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки.

5. Отдельное правило по государственной регистрации содержится в Земельном кодексе РФ в отношении договоров аренды земельного участка, субаренды земельного участка, безвозмездного срочного пользования земельным участком, заключенных на срок менее чем один год (п. 2 статьи . 26). Такие договоры не подлежат государственной регистрации, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Данная правовая норма — является исключением из общего правила о государственной регистрации договора аренды недвижимого имущества, установленного в п. 2 статьи . 609 Гражданского кодекса РФ. Последнее касается договоров субаренды, так какибо к ним применяются правила о договорах аренды, если иное не установлено законом или иными правовыми актами (п. 2 статьи . 615 Гражданского кодексаГК РФ). Правила о договоре аренды применяются действуют и к по отношению к договорам безвозмездного пользования (п. 2 статьи . 689 Гражданского кодексаГК РФ).

Аналогичное исключение имеется содержится в п. 2 статьи . 651 Гражданского кодексГКа РФ применительно к договорам аренды зданий и сооружений, заключенным на срок менее года.

6. В статье . 27 Земельного кодекса РФ установлены ограничения оборотоспособности земельных участков. Оборот земельных участков осуществляется в соответствии ссогласно гражданскимому законодательству и настоящемуим Кодексуом. Это положение соответствует статье . 129 Гражданского кодекса РФ. В Земельном кодексе дан перечень земельных участков, нахождение которых в обороте не допускается (изъятые из оборота), и определены установлены земельные участки, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо нахождение которых в обороте допускается по специальному разрешению (ограниченно оборотоспособные).

Земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Исключением из этого правила являются выступают земельные участки, занятые национальными парками. Согласно п. 4 статьи . 12 Федерального закона "от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ «Об осо- бо охраняемых природных территориях"», в отдельных случаях в границах националь- ных парков могут находиться земельные участки иных пользователей, а также собственников.

Тем же законом Законом предусмотрено, что для обеспечения регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков при наличии соответствующих лицензий земельные участки могут быть предоставлены в аренду на условиях, определенных соответствующими договорами, заключаемыми с дирекциями национальных парков. Указанные договоры подлежат регистрации в государственных органах, в ведении которых находятся национальные парки (статья . 17). Порядок предоставления и аннулирования лицензий, предоставления в аренду земельных участков определен в постановлении постанов-

---

[147] Статья 6 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

[147] Пункт 9 статьи . 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ "«О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"».

[148] Применяется с учетом абзаца . 2 пу. нкта 9 статьи . 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ « "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"».

лениях Правитель- ства Российской ФедРФерации от 3 августа 1996 г. Nода № 926916 и № 926.[149], которыми утверждено утверждены Положение о порядке предоставления и аннулирования лицензий на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков и Положение о порядке предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха.

Содержание ограничений оборота земельных участков установлены установлено Земельным кодексом РФ и иными федеральными законами. Так, земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, если иное прямо не предусмотрено федеральным законом.

Например, на территории природных парков, государственных природных заказников, допускается наличие земельных участков, находящихся в частной собственности (ст. 18, 22 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях").[148]. В собственности граждан и юридических лиц могут находиться обособленные водные объекты, а соответственно и земли, занятые ими. Предельные размеры обособленных водных объектов определяются земельным законодательством Российской Федерации (ст. 40 Водного кодекса РФ).[149]

Вместе с тем, не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, ограниченных в обороте и находящихся в государственной или муниципальной собственности, если федеральным законом разрешено предоставлять их в собственность граждан и юридических лиц (п. 4 статьи . 28 Земельного кодек- са РФ).

Оборот земель сельскохозяйственного назначения регулируется по специальными правилами. Основные из них будут установлены в федеральном законе об обороте земель сельскохозяйственного назначения. В соответствии соПо статьей . 8 Федерального закона "«О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"», до введения в действие федерального закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения оборот земельных участков сельскохозяйственного назначения осуществляется в соответствии с гражданским законодательством и Земельным кодексом Российской ФедерацииРФ с учетом лесного законодательства, законодательства об охране окружающей среды, специальных федеральных законов, содержащих нормы земельного права о данной категории земель, а также с учетом следующих положений:

- при переходе права на земельный участок от одного собственника земельного участка, землепользователя, землевладельца, арендатора земельного участка к другому категория и целевое назначение такого земельного участка не подлежат изменению;
- иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица могут владеть и пользоваться земельными участками сельскохозяйственного назначения только на праве их аренды;
- приватизация земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не допускается.

Особенности действия правовых норм главы 17 Гражданского кодекса РФ в отношении части земель сельскохозяйственного назначения предусмотрены в статье . 13 Федерального закона от 30 ноября 1994 г. Nода № 52-ФЗ "«О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации"».[150]. Нормы главы 17 Гражданского кодексаГК РФ в части, касающейся сделок с земельными участками сельскохозяйственных угодий, вводятся в действие со дня введения в действие Земельного кодекса РФ и закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Указанные ограничения оборота земель сельскохозяйственного назначения не распространяются на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйствен- ного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строитель- ства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями.

---

[149] СЗ РФ, 1996, N № 33, ст. 3992, 3999.

[148] Статьи 18, 22 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях».

[149] Статья 40 Водного кодекса РФ.

[150] С изм. и доп., внесеннымиВ редакции Федеральногоым законаом от 16 апреля 2001 г. Nода № 45-ФЗ.

7. Общие положения, регулирующие приобретение прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, установлены в статье . 28 Земельного кодекса РФ.

Земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду.

Государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления земельные участки могут быть предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в безвозмездное срочное пользование.

В безвозмездное срочное пользование земельные участки предоставляются даются также гражданам- — работникам организаций отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков в виде служебного надела.

Земельные участки предоставляются за плату. Согласно пункту п. 1 статьи . 66 Земельного кодекса РФ, рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. Nгода № 135-ФЗ "«Об оценочной деятельности в Российской Федерации"». Этим законом установВ ст. 8 перечислены случаи, когда оценка недвижимого имущества и других объектов оценки проводится в обязательном порядке (статья 8).

Проведение оценки объектов является обязательным в случаео при вовлечения вовлечении в сделку объектов оценки, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям, в том числе:

при определении стоимости объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской ФедерацииРФ или муниципальным образованиям, в целях их приватизации, передачи в доверительное управление либо передачи в аренду;

·при продаже или ином отчуждении объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам РФРоссийской Федерации или муниципальным образованиям;

при передаче объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской ФедерацииРФ или муниципальным образованиям, в качестве вклада в уставные капиталы, фонды юридических лиц, а также при возникновении спора о стоимости объекта оценки, в том числе, при выкупе или ином предусмотренном законодательством РФРоссийской Федерации изъятии имущества у собственников для государственных или муниципальных нужд.

Однако из этого правила есть исключения. При приватизации земельных участков собственниками зданий, строений, сооружений применяются положения, установленные в статье . 2 Федерального закона "«О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"».

Предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаяхситуациях, предусмотренных Земельным кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Случаи бесплатной приватизации земельных участков установлены в п. 5 статьи ст. 20, п. 3 статьи ст. 213 Земельного кодекса РФ, в п. 4 статьи . 3 Федерального закона "«О введении в дейст- вие Земельного кодекса Российской Федерации"». В указанных случаях ситуациях порядок предоставления земельных участков, установленный статьями . 30--34 Земельного кодекса, не применяется. Решение о предоставлении земельного участка в собственность должно быть принято в двухнедельный срок со дня подачи заявления в письменной форме в соответствующий исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправ- ления.

Федеральным законом от 27 мая 1998 г. ода № 76-ФЗ "«О статусе военнослужащих"»[151] предусмотрено, что военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, бесплатно по месту военной службы предоставляются в собственность или пожизненное наследуемое владение земельные участки по их желанию для индивидуального жилищного строи-

[151] С изм. и доп., внесенными Федеральными законами от 31 дек.абря 1999 г. N 229-ФЗода, от 19 июняЗ, 7 авг. уста, 27 декабря 2000 г. N 122-ФЗода и от 26 июля 2001 года. N 105-ФЗ.

тельства, ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства или индивидуального (коллективного) садоводства (п. 2 статьи . 17).

Примером установления случаев бесплатного предоставления земельных участков в собственность может быть Закон Краснодарского края от 8 августа 1995 г.ода "Об особом порядке землепользования в Краснодарском крае"[152]. «Об особом порядке землепользования в Краснодарском крае».

В соответствии со статьей . 25 указанного законаЗакона, бесплатно земельные участки передаются в частную собственность граждан для:

1) ведения крестьянского (фермерского) хозяйства в момент его организации в расчете на каждого члена этого хозяйства в пределах среднерайонной нормы передачи земли в собственность;

2) ведения личного подсобного хозяйства в пределах норм предоставления земельных участков, установленных в расчете на семью структурным подразделением исполнительного органа местного самоуправления в сельском населенном пункте;

3) садоводства —- земельные участки, предоставленные до 1 января 1991 года, а также вновь предоставляемые для этих целей малопродуктивные сельскохозяйственные угодья с кадастровым баллом не более 40, а также нарушенные земли, в пределах до 1500 квадратных метров на семью;

4) индивидуального и коллективного жилищного строительства в сельской местности, в городах и поселках городского типа, предоставленные до 1 января 1991 года для этих целей, а также категориям граждан, пользующимся льготами согласно перечню, утвержденному органом государственной власти края, другим гражданам, состоящим на учете в соответствующем органе местного самоуправления на получение (улучшение) жилья с учетом: проживания семьи в коммунальной квартире, наличия установленных законодательством льгот на улучшение жилищных условий, отсутствия у семьи другого земельного участка для жилищного строительства в пределах норм предоставления земельных участков, установленных в расчете на семью органом местного самоуправления.

Религиозным организациям культовые здания и сооружения с относящимися к ним земельными участками безвозмездно передаются в собственность в соответствии с Федеральным законом от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" (п. 3 ст. 21).

Земельным кодексом предусмотрен порядок установления максимальных размеров земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства, ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства из земель, находящихся в федеральной собственности, в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности (п. 2 статьи . 33).[153].

Для указанных целей максимальные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно, устанавливаются:

- федеральными законами —- из земель, находящихся в федеральной собственности;
- законами субъектов Российской Федерации —- из земель, находящихся в собственности субъектов Российской ФедерацииРФ;
- нормативными правовыми актами органов местного самоуправления —- из земель, находящихся в собственности муниципальных образований.

Не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для строительства, за исключением случаев:

— изъятия земельных участков из оборота;

— установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков;

— резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Случаи изъятия земельных участков из оборота установлены в статье ст. 27 Земельного кодекса РФ. Земли, изъятые из оборота, не подлежат приватизации. Случаи запрета

[152] С изм. и доп. от 13 мая 1999 года, от 19 июля и 3 ноября 2000 года.

[153] О разграничении государственной собственности на землю см.: комментарий к главе III Земельного кодекса РФ.

приватизации земельных участков предусмотрены также в п. 12 статьи ст. 85, п. 6 статьи ст. 95 Земельного кодекса РФ.

Примером запрета на приватизацию земельных участков может служить п. 5 статьи ст. 16 Федерального закона "от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях"», определяющий, что земельные участки в границах национальных парков не подлежат приватизации.

Случаи резервирования земель для государственных или муниципальных нужд определены названы в п. 7 статьи ст. 90 и п. 5 статьи ст. 95 Земельного кодекса. Они закрепляют резервирование земель для строительства и реконструкции объектов автомобильного, водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта, создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий. Однако резервирование земель не исчерпывается указанными случаями, так какибо понятие "«для государственных или муниципальных нужд"» шире.

В субъектах Российской Федерации могут устанавливаться случаи резервирования земель для нужд субъекта Федерации или муниципальных нужд, что соответствует статье ст. 10 и п/пподп. 3 пункта п. 1 статьи ст. 49 Земельного кодекса РФ.

Например, Закон города Москвы от 21 октября 1998 г. Nода № 26 "«О регулировании градостроительной деятельности на территориях природного комплекса города Москвы"», допускает резервирование участков для проектируемых транспортных магистралей и инженерных коммуникаций (статья ст. 5).

Расходы на резервирование земельных участков определяются в соответствии с бюджетным законодательством. Например, в Федеральном законе "«О федеральном бюджете на 2001 год"» утверждены расходы на резервирование земель для реконструкции и строительства федеральных автомобильных дорог.

7.1. Исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления, обладающие правом предоставления соответствующих земельных участков, определены указаны в статье ст. 29 Земельного кодекса РФ. Решение принимает тот исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, в чьем ведении находится земельный участок.

Если земельный участок находится в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), решение принимает Правительство Российской ФедРФерации или уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Постановлением Правительства Российской ФедерацииРФ от 18 июля 2000 г. Nода № 536 "«Вопросы Министерства имущественных отношений Российской Федерации"»[154] предусмотрено, что Министерство имущественных отношений Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим приватизацию, управление и распоряжение государственным имуществом и земельными ресурсами в пределах своей компетенции.

Если земельный участок находится в собственности субъекта Российской Федерации, решение принимает соответствующий уполномоченный исполнительный орган государственной власти субъекта Российской ФедерацииРФ. Исполнительные органы государственной власти субъектов РФРоссийской Федерации устанавливаются ими самостоятельно в соответствии ссогласно основами конституционного строя Российской Федерации и Федеральным Федеральному законуом от 6 октября 1999 г. Nода № 184-ФЗ "«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"».[155].

Учитывая, что в соответствии св силу пч. 2 статьи ст. 77 Конституции, РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, наделенный правом распоряжения земельными участками, находящимися в собственности субъекта Федерации, должен входить в систему Министерства имущественных отношений Российской ФедерацииРФ.

---

[154] С изм. и доп., внесенными постановлениями Правительства РФ от 22 янв. аря, 1 авг. уста 2001 годаг. N 572.

[155] С изм. и доп., внесенными Федеральными законами от 29 июля 2000 г. N 106-ФЗода и от 8 февр. аля 2001 года. N 3-ФЗ.

Если земельный участок находится в муниципальной собственности, решение о предоставлении земельного участка вправе принять уполномоченный орган местного самоуправления. Согласно статьи ст. 131 Конституции РФ, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. С формальной стороны дела, структура и порядок формирования органов местного самоуправления; общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью закрепляются в уставе муниципального образования.[156].

До разграничения государственной собственности на землю и возникновения муниципальной собственности, распоряжение землями, находящимися в государственной собственности, осуществляется органами местного самоуправления в пределах их полномочий, если законодательством не предусмотрено иное.[157].

7.2. Порядок предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, зависит от ряда обстоятельств:

- для строительства или для иных целей;
- с предварительным согласованием места размещения объекта строительства или без;
- застроенный земельный участок или незастроенный.

7.2.1. Для строительства предоставление земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со статьей ст. 30 Земельного кодекса РФ. Кодексом предусмотрено два возможных варианта:

а) без предварительного согласования мест размещения объектов;

б) с предварительным согласованием мест размещения объектов.

В обоих случаях перед принятием решения о предоставлении земельного участка проводятся работы по формированию земельного участка, включающие:

—- подготовку проекта границ земельного участка и установление его границ на местности;

—- определение разрешенного использования земельного участка;

—- определение технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения.

После проведения работ по формированию земельного участка проводится государственный кадастровый учет земельного участка (статья ст. 70 Земельного кодекса).

7.2.2. Вариант без предварительного согласования мест размещения объектов применяется в случае, когда органы местного самоуправления города или сельского поселения предварительно подготовили и утвердили градостроительную документацию о застройке, правила землепользования и застройки,[158], то есть совершили определенные инвестиционные затраты для развития территории.

Поэтому без предварительного согласования мест размещения объектов земельные участки либо продаются в собственность путем проведения торгов (конкурсов, аукционов), либо передаются в аренду путем продажи права на заключение договора аренды земельного участка на торгах. Передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется есть только одна заявка.

Вариант без предварительного согласования мест размещения объектов применяется также в случае предоставления земельного участка для нужд сельскохозяйственного производства или лесного хозяйства либо гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства.

7.2.3. Для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов земельные участки предоставляются в аренду, а лицам, указанным в пункте п. 1 статьи 20ст. 20 Земельного кодекса, в постоянное (бессрочное) пользование. Перед принятием решения о предоставлении земельного участка происходит выбор земельного участка, предварительное согласование места размещения объекта,

[156] Статья 8 Федерального закона от 28 августа. 1995 г. N ода № 154-ФЗ "«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» (с изм. и доп., внесенными Федеральными законами от 22 апр. еля1996 г. N 38-ФЗ, от 26 нояб.ря 1996 г. N 141-ФЗода, от 17 марта 1997 г. N 55-ФЗода и от 4 авг. уста 2000 года. N 107-ФЗ).

[157] См. подробнее: п. 2.1 комментария к гГлаве I.

[158] Определения градостроительной документации о застройке, правил землепользования и застройки и зонирования территорий содержаться в статьях ст. 1, 28, 37, 39, 60 Градостроительного кодекса РФ.

производятся работы по формированию земельного участка, государственный кадастровый учет земельного участка.

Выбор земельных участков для строительства осуществляется в соответствии со стст. 20атьей 31 Земельного кодекса РФ, которая по содержанию схожа со ст. статьей 28 Земельного кодекса РСФСР 1991 года.

Для проведения выбора земельного участка гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, обращаются в соответствующий исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта. В заявлении указываются назначение объекта, предполагаемое место его размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на земельный участок. К заявлению могут прилагаться технико-экономическое обоснование проекта строительства или необходимые расчеты.

Выбор земельного участка обеспечивает орган местного самоуправления на основе документов государственного земельного кадастра и документов землеустройства с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями.

В согласовании места размещения объекта участвуют участвует ряд уполномоченных исполнительных органов государственной власти. Их количество зависит от объекта, который предполагается построить, а также от места его размещения (например, в поселении или за его пределами; на суше, поблизости от водного объекта или непосредственно в водном объекте).

Согласно статьи ст. 41 Закона РСФСР "«Об охране окружающей природной среды"», определение мест строительства предприятий, сооружений и иных объектов производится при наличии положительного заключения специально на то уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно - эпидемиологического надзора и решения местных органов самоуправления. В случаях необходимых случаяхости при размещении объектов, затрагивающих экологические интересы населения, решение принимается по результатам обсуждения или референдума (п. 2).

Статьей 12 Федерального закона «от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ "О санитарно - эпидемиологическом благополучии населения"» предписано, что предоставление земельных участков под строительство допускается при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии таких объектов санитарным правилам (п. 3).[159].

Как установлено в статье ст. 61 Градостроительного кодекса РФ, проектная документация подлежит согласованию с соответствующими органами архитектуры и градостроительства (п. 2).

Законом РФ "«О недрах"» предусмотрено, что проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных комплексов и других хозяйственных объектов разрешаются только после получения заключения федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки. Застройка площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений допускаются с разрешения федерального органа управления государственным фондом недр или его территориальных органов и органов государственного горного надзора только при условии обеспечения возможности извлечения полезных ископаемых или доказанности экономической целесообразности застройки (статья . 25).

Полномочия должностных лиц органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы установлены в Федеральном законе от 21 декабря 1994 года "«О пожарной безопасности"». Указанные лица вправе рассматривать и согласовывать в части соблюдения требований пожарной безопасности градостроительную и проектно - сметную документацию на строительство, капитальный ремонт, реконструкцию, расширение и техническое переоснащение предприятий, зданий, сооружений и других объектов

[159] Форма санитарно-эпидемиологического заключения на проектную документацию утверждена приказом Минздрава России РФ от 27 октября 2000 г. Nода № 381 // БНА РФ, 2000, N № 47, с. 44.

при обоснованных отступлениях от действующих требований пожарной безопасности или при отсутствии указанных требований (статья ст. 6).

В нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации может быть определен перечень организаций, проводящих согласование предпроектной и проектной документации в особых случаях размещения объектов.[160].

Органы местного самоуправления городских или сельских поселений обязаны информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.[161].

Результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка. К акту прилагаются утвержденные органом местного самоуправления проекты границ каждого земельного участка в соответствии с возможными вариантами их выбора. После этого соответствующий исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт о выборе земельного участка в соответствии с одним из вариантов выбора земельного участка, или об отказе в размещении объекта.

Решение о предварительном согласовании места размещения объекта и проект границ земельного участка являются служат основанием установления границ земельного участка на местности и его государственного кадастрового учета.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления на основании заявления гражданина или юридического лица и приложенной к нему кадастровой карты (плана) земельного участка в двухнедельный срок принимает решение о предоставлении земельного участка для строительства.

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 земельного участка. Основания, условия и порядок изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд определены в статьях ст. 49 и 55 Земельного кодекса, а также статьями ст. 279--283 Гражданского кодекса РФ.

По сравнению с Земельным кодексом РСФСР 1991 г. ода новый Земельный кодекс более детально регулирует порядок обжалования решения об отказе в предоставлении земельного участка для строительства. В случае признания судом недействительным отказа в предоставлении земельного участка для строительства суд в своем решении обязывает исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления предоставить земельный участок с указанием срока и условий его предоставления.

7.3. Порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, урегулирован в статье ст. 34 Земельного кодекса РФ.

Земельные участки предоставляются на основании заявления заинтересованных лиц. В заявлении указываются цель использования земельного участка, его предполагаемые размеры и местоположение, испрашиваемое право на землю. Орган местного самоуправления с учетом зонирования территорий в месячный срок обеспечивает подготовку проекта границ земельного участка и утверждает его.

После этого соответствующий исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления в двухнедельный срок принимает решение о предоставлении земельного участка в собственность за плату или бесплатно либо о передаче в аренду земельного участка с приложением проекта его границ. В первом и последнем случаях договор купли-продажи или аренды земельного участка заключается в недельный срок после представления заявителем кадастровой карты (плана) земельного участка в соот-

---

[160] См., например: Положение о едином порядке предпроектной и проектной подготовки строительства в г. Москве, утвержденное распоряжением Мэра мэра Москвы от 11 апреля 2000 г.ода №N 378-РМ // Вестник Мэрии мэрии Москвы, 2000, июнь, N № 12.

[161] В некоторых субъектах Российской Федерации урегулирован порядок участия граждан в процессе подготовки градостроительных решений. : Ссм., например: , Закон города Москвы от 25 июня 1997 г. Nода № 28-51 "«О защите прав граждан при реализации градостроительных решений в городе Москве"». Законом Сахалинской области от 31 янв. аря 1997 г. ода (с изм. и доп., внесенными Законом от 16 окт. ября 2000 г.) ода) "«О местном референдуме в Сахалинской области"» предусмотрено, что на референдум могут выноситься вопросы местного значения, непосредственно затрагивающие интересы местного сообщества, в частности запрещение строительства и эксплуатации объектов, наносящих вред окружающей среде (п. 1 статьи . 5).

ветствующий исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления.

7.4. Земельный кодекс РФ в отличие от Земельного кодекса РСФСР 1991 г. ода более точно определяет нормы предоставления земельных участков (статья ст. 33).

Во-первых, уточнено, что предельные размеры земельных участков могут быть установлены как максимальныемаксимальными, так и минимальнымие.

Во-вторых, предельные размеры земельных участков устанавливаются определяются для случая предоставления земельных участков в собственность.

В-третьих, ограничения по предельным размерам земельных участков устанавливаются для случая предоставления из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В-четвертых, более точно разграничены цели предоставления земельных участков, в зависимости от которых устанавливаются определяются предельные размеры земельных участков.

Наконец, введен порядок установления максимальных размеров земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства, ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства.

Предельные размеры земельных участков для иных целей могут быть установлены не только для случаев предоставления земельных участков в собственность, и не только при предоставлении земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Здесь предельные размеры устанавливаются определяются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами отвода земель для конкретных видов деятельности или в соответствии ссогласно правилами землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документациейи.

Например, так устанавливается площадь части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования (п. 2 статьи . 35 Земельного кодекса РФ).

7.5. Переход права на земельный участок при переходе права собственности на здание, строение, сооружение регулируют регулирует статья . 35 Земельного кодекса РФ.

В статье установленыней оговорены правила, которые необходимо рассматривать совместно с положениями статей ст. 271 и 273 Гражданского кодексаГК РФ. Положения Гражданского кодекса РФ следует считать общими правовыми нормами, а положения статьи ст. 35 —– специальными. Последние конкретизируют общие правовые нормы, а также делают из них исключения.

Основанием для такого подхода в толковании этиданных правовых норм являются служат п. 3 статьи . 129, п. 3 статья . 209 и п. 1 статьи . 260 Гражданского кодекса РФ, а также положение п. 1 статьи . 1 Земельного кодекса, содержащее принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель.

При толковании указанных правовых норм следует иметь в виду установленный в п. 1 статьи . 1 Земельного кодекса РФ принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Данный принцип устанавливает выявляет юридическое соотношение между земельным участком и прочно связанными с ним объектами как между главной вещью и принадлежностью, аналогично установленному предусмотренному в статье . 135 Гражданского кодекса РФ. Здесь в роли главной вещи выступает земельный участок.

С одной стороны, статья . 35 (пп. 1-3) Земельного кодекса РФ[150] вместе со статьями . 271 и 273 Гражданского кодекса РФ, устанавливает исключения из принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, а с другой, – — частично реализует его,[151] делая исключения из правил, содержащихся в статьях ст. 271 и 273 Гражданского кодексаГК РФ.

---

[150] Пункты 1-3.

[151] Пункт 4.

Проведением в жизнь принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов можно считать правовую норму п. 7 статьи . 3 Федерального закона "от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"», предписывающую, что со дня введения в действие Земельного кодекса Российской ФедерацииРФ приватизация зданий, строений, сооружений, в том числе зданий, строений, сооружений промышленного назначения, без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, не допускается, за исключением случаев, если когда такие земельные участки изъяты из оборота или ограничены в обороте.

Реализация принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов будет осуществляться не единомоментноодномоментно, а на протяжении некоторого периода времени. При этом по мере проведения массовой приватизации земельных участков действие данного принципа предполагается расширить путем уменьшения количества исключений из него, установленных закрепленных в федеральных законах, в частности, в статье . 35 Земельного кодекса РФ, в статьях . 271, 273, 552 Гражданского кодекса РФ.

Установленное Предусмотренное в п. 1 статьи . 35 Земельного кодекса РФ правило о том, что при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник, предусматривает вводит специальное основание приобретения прав на землю. Схожей правовой нормой, действовавшей ранее, следует считать статью ст. 37 Земельного кодекса РСФСР 1991 года.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской ФедерацииРФ в информационном Информационном письме от 27 февраля 2001 г. Nода № 61 "«Обзор практики применения арбитражными судами земельного законодательства"»[162] сделал вывод, что отсутствие у покупателя строения надлежащим образом оформленных документов на земельный участок, на котором оно находится, не может рассматриваться как самовольное занятие земельного участка (п. 2). Обоснованием сделанного выводы была послужил анализ статей . 37 Земельного кодекса РСФСР 1991 г. ода и п. 3 статьи ст. 552 Гражданского кодекса РФ, а также установленный судом факт, что продавец строения обладал правом пользования на земельный участок.

Учитывая, что ни статьей ст. 35, ни применительно к данному случаю статьями ст. 25, 26 Земельного кодекса РФ не установлено устанавливают специальных правил по государственной регистрации прав на земельные участки, а также практику Высшего Арбитражного Суда Российской ФедерацииРФ, можно сделать вывод, что право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, возникает в момент государственной регистрации перехода права собственности на соответствующее здание, строение или сооружение, т.ето есть. отдельной государственной регистрации права на использование соответствующей части земельного участка не требуется.

Приобретение права на использование земельного участка на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний собственник здания, строения или сооружения, означает, что новым собственником может быть приобретено любое из предусмотренных в статьях ст. 15, 20--24 Земельного кодекса прав на земельные участки.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской ФедерацииРФ в информационном названном Информационном письме от 27 февраля 2001 г. N 61 «Обзор практики применения арбитражными судами земельного законодательства» № 61 дал схожее толкование возникновения прав на землю на основании ст. 37 Земельного кодекса РСФСР 1991 г. ода и статьи ст. 552 Гражданского кодекса РФ применительно к праву аренды земельного участка: "«Если продавец недвижимости пользовался земельным участком, на котором она находится, на правах аренды, к покупателю переходит право на аренду той части земельного участка, которая занята этой недвижимостью и необходима для ее использования"» (п. 5).

По особым правилам производится приобретение права на использование земельного участка при отчуждении гражданином юридическому лицу здания, строения или сооружения, находящихся на земельном участке, принадлежащем гражданину на праве пожизнен-

[162] ВВАС РФ, 2001, N № 5.

ного наследуемого владения. В этом случаеэтой ситуации право пожизненного наследуемого владения подлежит переоформлению в соответствии с п. 1 статьи . 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ «"О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"», так какпоскольку в статье ст. 21 Земельного кодекса РФ не предусмотрено предоставление земельных участков на праве пожизненного наследуемого владения юридическим лицам.

Специальный случай предусмотрен указан в абзаце . 3 п. ункта 2 ст. атьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ «О"О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"». При продаже зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, предоставленных юридическим лицам (за исключением указанных в п. ункте 1 ст. атьи 20 Земельного кодекса РФ юридических лиц) на праве постоянного (бессрочного) пользования, право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками подлежит переоформлению на право аренды земельных участков или земельные участки должны быть приобретены в собственность в соответствии с положениями Земельного кодекса Российской ФедРФерации по выбору покупателей зданий, строений, сооружений.

Переоформление права на земельный участок включает в себя:

- подачу заявления юридическим лицом заявления о предоставлении ему земельного участка на соответствующем праве при переоформлении этого права в соответствии с настоящей статьей или подачу заявления юридическим лицом заявления о предоставлении ему земельного участка на праве, предусмотренном статьями ст. 15 или 22 Земельного кодекса РФ;
- принятие решения исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, предусмотренными указанными ст. атьей 29 Земельного кодекса РФ, о предоставлении земельного участка на соответствующем праве;
- государственную регистрацию права в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".[163].

В целях реализации принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов в пункте п. 4 ст. атьи 35 Земельного кодекса включены специальные правовые нормы, меняющие содержание ст. атьи 273 Гражданского кодекса РФ.

Отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком. Исключения Исключение составляют случаи отчуждения части здания, строения, сооружения, которая не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка (например, этажа многоэтажного здания), если земельный участок изъят из оборота или ограничен в обороте и не может быть передан в собственность граждан или юридических лиц. Не допускается отчуждение земельного участка без находящихся на нем здания, строения, сооружения в случае, если они принадлежат одному лицу.

В пп. унктах 1 и 2 ст. атьи 35 Земельного кодекса конкретизировано содержание статей Гражданского кодекса РФ в отношении случая ситуации перехода права собственности на здание, строение, сооружение к нескольким собственникам, а также определения размера земельного участка, занятого зданием, строением, сооружением и необходимого для их использо- вания.

В случаеПри перехода переходе права собственности на здание, строение, сооружение к нескольким собственникам порядок пользования земельным участком определяется с учетом долей в праве собственности на здание, строение, сооружение или сложившегося порядка пользования земельным участком.

В отличие от статьи ст. 37 Земельного кодекса РСФСР 1991 г. ода порядок определения прав на общий земельный участок установлен более точно.[164]. Сложившийся порядок пользования земельным участком следует принимать принимать во внимание в том случае, когда определить порядок пользования земельным участком в соответствии с долями в праве собственности на здание, строение, сооружение невозможно, например, без сноса отдельных строений, пересадки деревьев и т. п.

---

[163] См.: Примечание примечание к статье ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ «"О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"». В примечании, вероятно, имеется содержится ошибка. В нем дана ссылка на пункты пп. 2 и 5 статьи ст. 3. Очевидно, что ссылка должна быть на пункты пп. 2 и 6 статьи ст. 3.

[164] См.: Волков Г. А. Правовые проблемы землепользования граждан — -собственников жилого дома. // Вестник Московского. университет-та. Серия 11. Право. 1994, № 6.

Поскольку речь идет об общем земельном участке, то проблему несоответствия порядка пользования долями в праве собственности на здание, строение, сооружение можно решить с помощью п. 5 статьи . 274 Гражданского кодекса РФ, применяя его по аналогии в соответствии с п. 1 статьи ст. 6 ГГражданского кК РФ РФ.

Площадь части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, определяется в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами отвода земель для конкретных видов деятельности или в соответствии ссогласно правилами землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документациией.

От определения порядка пользования земельным участком, принадлежащимего нескольким лицам, следует отличать отношения общей долевой собственности на земельный участок при отчуждение отчуждении доли в праве собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на земельном участке, принадлежащем на праве собственности нескольким лицам. Такое отчуждение влечет за собой отчуждение доли в праве собственности на земельный участок, размер которой пропорционален доле в праве собственности на здание, строение, сооружение (п. 4 статьи . 35 Земельного кодекса РФ).

7.6. Приобретение прав на земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения, сооружения, регулирует статья ст. 36 Земельного кодекса РФ.

Граждане и юридические лица, имеющие в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приобретают права на эти земельные участки в соответствии с Земельным кодексом. Здесь нет конкретной отсылочной правовой нормы, что не препятствует применение применению к данным отношениям пункта п. 1 ст. атьи 35 Кодекса. Н: например, в случае перехода права собственности на здание на основании соглашения об отступном.

Однако при продаже зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, предоставленных юридическим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования, действует правило абзаца . 3 п. 2 статьи . 3 Федерального закона "от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"», предусматривающее переоформление права постоянного (бессрочного) пользования на право аренды земельных участков, илибо земельные участки должны быть приобретены в собственность по выбору покупателей зданий, строений, сооружений.

В п. 1 статьи . 36 Земельного кодекса закреплено исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков граждан и юридических лиц —- собственников зданий, строений, сооружений, что является специальной правовой нормой по отношению к правилу в п. 3 статьи . 35.

Порядок приватизации или приобретения права аренды земельных участков установлен в статье . 2 и пунктах пп. 2--7 статьи ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ «"О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"».

В отношении юридических лиц, имеющих земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования, установлен "«принудительный"» порядок переоформления права. Юридические лица, за исключением государственных и муниципальных учреждений, федеральных казенных предприятий, обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность по своему желанию до 1 января 2004 года.

Следует отметить, что в статье . 45 Земельного кодекса РФ не предусмотрено прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в результате непереоформления права. Поэтому "«принудительный"» порядок переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком может встретить противодействие на практике.

Схожий Приведем схожий пример имел место. В статье . 7 Закона РСФСР "«О земельной реформе"»[165] для юридических лиц был предусмотрен срок переоформления права пользования земельным участком (до 1 февраля 1993 года). Это вызывало судебные споры на протяжении 8 лет. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской ФедерацииРФ в Иинформационном письме от 27 февраля 2001 г. №№ 61 «Обзор практики применения арбитражными судами земельного законодательства» сделал вывод, что непе-

[165] В настоящее время утратил силу.

реоформление прав пользования земельным участком в соответствии с Законом РСФСР "О земельной реформе" не является основанием для изъятия и перераспределения такого участка соответствующими государственными органами. В обоснование своей позиции Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской ФедерацииВАС РФ привел следующее суждение. Устанавливая сроки переоформления прав пользования земельными участками, законодатель не определил порядок прекращения прав на них в связи с невыполнением юридическими лицами требований указанной нормы (п. 3).

В соответствии со статьей ст. 6 Федерального закона от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ «"О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"», изданные до введения в действие Земельного кодекса Российской ФедерацииРФ и регулирующие земельные отношения нормативные правовые акты Президента РФРоссийской Федерации и нормативные правовые акты Правительства РФРоссийской Федерации применяются в части, не противоречащей Земельному кодексу РФРоссийской Федерации.

Поэтому указы Президента РФРоссийской Федерации, устанавливающие порядок приватизации земельных участков собственниками зданий, строений, сооружений, применяются в части, не противоречащей Земельному кодексу РФ.

К таковым следует отнести Указы Президента Российской ФедерацииРФ:

от 22 июля 1994 г. ода № 1535,[166], утвердивший Основные положения государственной государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года;

от 11 мая 1995 года . N № 478 "«О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации"»[167];

от 14 февраля 1996 года. N № 198 "«О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности"»;

от 16 мая 1997 года. N № 485 "«О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами"»[168];.

от 21 мая 1999 года. N № 632 "«Об особенностях применения Основных положений государственной государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. ода № 1535»; ".

Может быть принят во внимание также пункт п. 5 Разъяснения Мингосимущества России РФ о применении законодательства о приватизации и нормативных правовых актов, регулирующих порядок разграничения собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, собственность субъектов российской Российской федерации Федерации и муниципальную собственность,[169], предусмотривающийпредусматривающий, что приватизация земельных участков под объектами недвижимого имущества регулируется разделом 4 Основных положений государственной государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года,[170], Указами Президента Российской ФедерацииРФ от 14 февраля 1996 г.ода № 198 "«О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности"» и от 16 мая 1997 г.ода № 485 "«О гаран- тиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земель- ных участков под этими объектами", а также » и пПостановлением Правительства Российской ФедерацииРФ от 15 марта 1997 г.ода № 319 "«О порядке определения нормативной цены земли"» с учетом Федерального закона от 29 июля 1998 г. ода "«Об оценочной деятельности в Российской Федерации"».

8. Появление в Земельном кодексе РФ статьи, регулирующей особенности купли-продажи земельных участков (ст. 37), стало результатом реализации принципа разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства (п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ). Сделки с земельными участками совершаются в соответствии ссогласно нормами гражданского законодательства и его требованиями в

[166] С изм. и доп., внесенными Указами Президента РФ от 2 апр.еля 1997 г. N 277ода, от 16 апр.еля 1998 г. N 396ода и от 25 янв.аря 1999 N 112 года.

[167] С изм. и доп., внесенными Указами Президента РФ от 18 сент. ября 1996 г. N 1368ода, от 29 янв. аря 1997 г. N 57 и от и 16 мая 1997 г. N 485ода.

[168] С изм. и доп., внесенными Указом Президента РФ от 3 нояб. ря 1999 г. N 1474ода.

[169] Утверждено распоряжением Мингосимущества России от 23 апреля 1999 г. ода № 592-р. 3, зарегистрировано в Минюсте России 24 июня 1999 г. Ноda № 1813 // БНА РФ, 1999, N № 29.

[170] Утверждены Указом Президента Российской ФедерацииРФ от 22 июля 1994 г.ода № 1535.

отношении законности их содержания, способности сторон сделки к участию в сделке, соответствия воли и волеизъявления, соблюдения формы сделки[171]. Особенности же земли как объекта купли-продажи и иных сделок не могут не отразиться на условиях сделки, правах и обязанностях ее сторон. Как подчеркивается в работах специалистов в области земельного права, выработанное гражданским правом общее понятие оборотоспособности применимо и к сфере земельных отношений, но основное отличие оборотоспособности земельных участков от оборотоспособности иных объектов гражданских прав заключается в том, что земельное законодательство устанавливает определенные пределы и ограничения распоряжения земельной собственностью[172].

8.1. Наиболее яркими примерами примером таких ограничений являются служит установление ст. 27 Земельного кодекса РФ видов земельных участков, исключенных из оборота и ограниченных в обороте. Кроме того, в ст. 37 Земельного кодекса РФ установлен приведен ряд требований, соблюдение которых при совершении сделок с земельными участками, в первую очередь сделок купли-продажи, является обязательноы. К из их числу относятся следующие требования:

8.1.1. к объекту договора купли-продажи —– земельному участку, в отношении которого должен быть проведен кадастровый учет, и к продавцу участка —- по предоставлению покупателю имеющейся у него информации об обременениях земельного участка и ограничениях его использования;

8.1.2. к условиям договора купли - продажи земельного участка;

8.1.3. к информации, предоставляемой продавцом в отношении земельного участка и о гарантиях покупателю участка.

Наличие в Земельном кодексе РФ требований о проведении кадастрового учета по отношению к земельному участку —– объекту сделки связано с тем, что в процессе приватизации переход прав на земельные участки, в том числе участки приватизируемых предприятий, часто осуществлялся по фактическому землепользованию, без установления границ земельных участков. Что касается земельных участков, переданных в собственность граждан или перешедших в их частную собственность путем перерегистрации ранее предоставленного права на землю, то в течение определенного периода времени эти права подтверждались документами без приложения плана земельного участка. Поэтому требование о прохождении кадастрового учета в отношении участка закономерно и корреспондирует положению п.1 стст. 554 Гражданского кодекса РФ о необходимости предоставления данных, позволяющих определенно установить недвижимое имущество, подлежащее передаче покупателю по договору. Кроме того, кадастровый учет необходим для создания новой системы налогообложения недвижимости.

Недействительными в силу закона признаются следующие условия договора купли-продажи:

- устанавливающие право продавца выкупить земельный участок обратно по собственному желанию;
- ограничивающие дальнейшее распоряжение земельным участком, в том числе ограничивающие ипотеку, передачу земельного участка в аренду, совершение иных сделок с землей;
- ограничивающие ответственность продавца в случае предъявления прав на земельные участки третьими лицами.

Последнее из условий корреспондируется с положениями нормой ст. 460 Гражданского кодекса РФ об обязанности продавца передать товар свободным от прав третьих лиц, но положения ст. 37 в большей мере гарантируют интересы приобретателя недвижимости.

При подготовке ст. 37 Земельного кодекса РФ учитывался опыт законов о регулировании сделок с недвижимым имуществом, принятых на основании многолетнего опыта функционирования рынка земли в странах Европы за последнее десятилетие. В частности, ряд рассмотренных выше условий также стал результатом учета зарубежного опыта. Было трудно представить на практике включение в договор купли-продажи условия о возврате земельного участка,, и при его обсуждении проекта состоялась дискуссия по поводу целесообразности его включения в текст Земельного кодекса РФ. Однако еще до внесе-

[171] Гражданское право. В 2-х т. Том . I: Учебник. / Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. 2-е изд. — М.: Бек.ЕК, 1998. С, с. 342--352.

[172] Подробнее см.: Крассов О. И. Право частной собственности на землю. .— М.: Юристъ., 2000. С, с. 102 -- 105.

ния проекта Земельного кодекса РФ в Государственную Думу РФ в официальной печати появилось сообщение о том, что в одном из субъектов Российской Федерации обсуждается идея о возможности продажи земельных участков на определенный срок, с последующим их возвратом продавцу. Поэтому закрепление в настоящее время в Земельном кодексе РФ положения о недействительности в силу закона ряда условий договора должно стать препятствием для внесения в договоры условий, ограничивающих права покупателя.

Установленные тТребования к условиям договора купли-продажи распространены Земельным кодексом РФ (п. 2 ст. 37) также на договор мены земельными участками.

8.2. Требование к продавцу о предоставлении покупателю при заключении договора купли - -продажи земельного участка имеющейся у него информации об обременениях земельного участка и ограничениях его использования в условиях, когда нет единой государственной системы информации о земельных участках, где можно было бы такую информацию получить, а бóольшая часть земель продолжает оставаться в государственной собственности, в большей значительной степени относится именно к государству-собственнику, которое при продаже своих земель обязано передать всю имеющуюся информацию об участках, чтобы новый собственник осознанно приобретал земельный участок для реализации определенных проектов и мог эффективно его использовать. Покупатель в случае предоставления ему продавцом заведомо ложной информации об обременениях земельного участка и ограничениях его использования в соответствии с разрешенным использованием; о разрешении на застройку данного земельного участка; об использовании соседних земельных участков, оказывающем существенное воздействие на использование и стоимость продаваемого земельного участка; о качественных свойствах земли, которые могут повлиять на планируемое планируемые покупателем использование и стоимость продаваемого земельного участка; иной информации, которая может оказать влияние на решение покупателя о покупке данного земельного участка и требования о предоставлении которой установлены федеральными законами, — вправе требовать уменьшения покупной цены или расторжения договора купли - продажи земельного участка и возмещения причиненных ему убытков. Указанные гарантии распространяются также на лиц, приобретающих земельные участки в результате обмена земельного участка, либо приобретения права пользования земельным участком по договору аренды.

9. Приобретение земельных участков в частную собственность из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или права на заключение договора аренды такого земельного участка на торгах (конкурсах, аукционах) —– новый институт современного земельного законодательства, получивший достаточно широкое развитие в течение последних пяти лет на территориях тех субъектов Российской Федерации, где активно развивались рыночные отношения. Возникновение этого института в первую очередь связано с развитием законодательства о приватизации государственных и муниципальных предприятий и с введением конкурсной и аукционной продажи государственного имущества.

9.1. При продаже участка или права аренды участка с аукциона в отношении участка выдвигается единственное требование — соблюдение его основного целевого назначения и разрешенного использования. Победителем аукциона признается участник, предложивший максимальную цену. Аукцион как форма продажи земельных участков был впервые предусмотрен в российском земельном законодательстве Указом Президента Российской ФедерацииРФ от 1 октября 1992 г. ода № 1151[173]. В соответствии с данным Указом была организована аукционная продажа участков, находящихся на территории поселков городского типа и сельских населенных пунктов Раменского района Московской области, гражданам, постоянно проживающим в городе Москве и Московской области и имеющим в соответствии с действующим законодательством право на приобретение участков в собственность. В дальнейшем развитие аукционной и конкурсной продажи земельных участков, а также прав их аренды активно развивалось в г. Москве. Более широкое распространение получили конкурсы по продаже земельных участков.

При продаже участка или права аренды участка по конкурсу конкурсные условия включаются затем в договор купли-продажи (купчую) либо договор аренды участка. В числе

[173] См.: Указ Президента РФ от 1 октября 1992 года № 1151 "«О проведении на территории Московской области в 1992 г. оду эксперимента по аукционной продаже земельных участков для индивидуального жилищного строительства"» от 1 октября 1992 г. № 1151 // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 41. Ст. 2282..

конкурсных условий могут быть: наиболее выгодное целевое использование участка, в том числе представление вариантов использования участка с учетом функционального зонирования территории города (поселка) по градостроительной документации (генплану, схемам, зонам охраны и т. д.); обеспечение максимальной емкости инвестиций; требования к архитектурно-планировочному решению застройки участка и прилегающей территории (структурные связи, плотность застройки, соотношение открытых и закрытых пространств и т. д.); проведение работ по рекультивации, благоустройству участка; ограничения по состоянию водного, воздушного бассейнов, почв, грунтов, радиационному, химическому, электромагнитному, шумовому режиму окружающей участок территории; специальные требования по сохранению историко-культурного наследия; сроки освоения участка; документация и дополнительные условия.

Победителем конкурса становится участник, чьи предложения в максимальной степени соответствуют условиям конкурса (за исключением случаев, когда обязательным требованием к участникам конкурса является согласие со всеми его условиями) и предложивший в то же время наибольшую сумму по сравнению с участниками, в равной с ним степени с ним признающими условия конкурса. Поэтому критерием выявления победителя, как правило, выступает предложенная цена.

9.2. С 1997 г. ода в связи с принятием Указа Президента Российской ФедерацииРФ от 26 ноября 1997 г. ода № 1263 "«О продаже гражданам и юридическим лицам предназначенных под застройку земельных участков, расположенных на территориях городских и сельских поселений, или права их аренды"»[174] и Постановления постановления Правительства Российской ФедерацииРФ от 5 января 1998 г. «ода № 2 "Об утверждении порядка Порядка организации проведения торгов (аукционов, конкурсов) по продаже гражданам и юридическим лицам предназначенных под застройку земельных участков, расположенных на территориях городских и сельских поселений, или права их аренды"»[175] указанные формы продажи земельных участков стали распространяться на территории Российской ФедерацииРФ. Указ Президента и Постановление постановление Правительства применяются к регулированию указанных отношений после введения в действие Земельного кодекса РФ в части, не противоречащей Земельному кодексу РФ.

9.3. Земельным кодексом РФ в (ст. 38) закреплены лишь наиболее общие требования к приобретению земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или права на заключение договора аренды такого земельного участка на торгах (конкурсах, аукционах):

9.3.1. Предметом торгов (конкурсов, аукционов) может быть сформированный земельный участок с установленными границами или право на заключение договора аренды такого земельного участка.

Под формированием земельного участка в соответствии с подп. 1 п. 4 ст. 30 Земельного кодекса РФ понимается подготовка проекта границ земельного участка и установление его границ на местности; определение разрешенного использования земельного участка; определение технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения. В понятие "«формирование"» также включается проведение необходимых действий по подготовке торгов.

9.3.2. В качестве продавца земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка выступает исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, обладающий правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах своей компетенции, установленной в соответствии сона основании статьями ст. 9, 10 и 11 Земельного кодекса РФ.

9.3.3. Собственник земельного участка определяет форму проведения торгов (конкурсов, аукционов), начальную цену предмета торгов (конкурсов, аукционов) и сумму задатка. Он же выступает в качестве организатора торгов (конкурсов, аукционов), но может поручить выполнение этих обязанностей действующей на основании договора с ним специализированной организации.

9.3.4. Земельным кодексом РФ также установлено, что порядок организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков определяется Правительством Рос-

[174] СЗ РФ., 1997,. № 48,. Сст. 5546.

[175] СЗ РФ. , 1998,. № 2. С, ст. 263; с изм. и дополн., СЗ РФ. 1998. № 33. Ст.4041; СЗ РФ. 2000. № 35. Ст.3584от 13 августа 1998 года, от 21 августа 2000 года..

сийской ФедерацииРФ в соответствии с Гражданским кодексом РФ и положениями Земельного кодекса РФ.

9.3.5. Действующим в настоящее время Постановлением постановлением Правительства РФ от 5 января 1998 г. ода № 2 предусмотрено, что земельные участки, выставляемые на торги, определяются продавцом в соответствии с утвержденным генеральным планом города или другого поселения, иной градостроительной и землеустроительной документацией.

Для проведения конкурса или аукциона готовятся документы, которые должны содержать следующие сведения:

—- регистрационный номер предмета торгов;

—- местоположение (адрес), кадастровый номер земельного участка, код территориальной зоны, установленной правилами застройки;

—- план земельного участка с указанием сервитутов и иных обременений, установленных для данного земельного участка;

—- заключение соответствующего государственного органа по управлению земельными ресурсами о характеристиках земельного участка (правовой режим, ставка земельного налога и др.);

-— заключение соответствующего органа по градостроительству и архитектуре (о функциональном назначении и разрешенном использовании земельного участка, наличии согласования о подключении к инженерным коммуникациям и его ориентировочной общей стоимости, требованиях к благоустройству и участию в развитии инфраструктуры города или другого поселения);

—- начальная цена предмета торгов;

—- проект договора купли - продажи или аренды земельного участка, включающий при необходимости график платежей;

—- сведения об экологическом состоянии земельного участка и другие сведения о предмете торгов.

В ряде случаев также готовится также проект договора о залоге земельного участка.

Победитель торгов заключает договор купли - продажи земельного участка или его аренды с продавцом в срок не позднее 20 дней с момента оформления протокола о результатах торгов. Если по итогам торгов оплата производится единовременно, государственная регистрация перехода прав на земельный участок осуществляется после полного внесения платежа. Если по итогам торгов оплата производится по графику платежей на долгосрочной основе, с победителем торгов одновременно с заключением договора купли - продажи заключается договор о залоге этого земельного участка на срок до полного внесения платежей. Государственная регистрация перехода права собственности на земельный участок и договора о залоге осуществляется одновременно.

10. Наряду с нормами, регулирующими возникновение прав на землю, Земельным кодексом РФ предусмотрены также положения, регулирующие сохранение права на земельный участок лиц, не являющихся собственниками земельного участка, которым был предоставлен земельный участок под застройку, при разрушении здания, строения, сооружения (ст. 39).

10.1. За лицами, владеющими земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, в случае разрушения здания, строения, сооружения от пожара, стихийных бедствий, ветхости права на земельный участок, предоставленный для обслуживания указанных строений, сохраняются, при условии начала восстановления в установленном порядке здания, строения, сооружения в течение трех лет. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления (в соответствии со ст. 29) вправе продлить этот срок.

Указанные положения предоставляют, по сравнению с положениями ст. 38 Земельного кодекса РСФСР 1991 г., ода, дополнительные гарантии обладателям прав на землю, : во-первых, путем расширения перечня причин, повлекших гибель строения, вследствие включения разрушения по причине ветхости, что в последние годы получает все большее распространение, и, во-вторых, продления срока на начало восстановления строения, которое должно произойти в течение трех лет с момента его разрушения. В перечень субъектов этого права не включены собственники, так какибо они не теряют право на участок в результате разрушения здания, строения, сооружения вне зависимости от того, сколько времени пройдет с момента разрушения.

10.2. Условия сохранения арендатором и субарендатором прав по использованию земельных участков в случае разрушения зданий, строений, сооружений будут определяться договором аренды (субаренды) земельного участка, поэтому необходимо включать соответствующие условия в договоры аренды (субаренды).

Комментарий к Гглаве VI. "Права и обязанности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при использовании земельных участков"

Глава VI Земельного кодекса РФ содержит нормы, регулирующие права и обязанности собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, в области использования и охраны земель, а также использования иных природных ресурсов, неразрывно связанных с землей. Иные права субъектов земельных отношений, в первую очередь вытекающие из правомочий владения, пользования и распоряжения землей, не являются предметом регулирования данной главы. Они регламентированы в главах III и IV Земельного кодекса РФ, в ряде иных норм Земельного кодекса РФ, положениях Федерального закона "«О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"». Права собственников земельных участков на совершение сделок с принадлежащими им участками регулируются гражданским законодательством с учетом особенностей, установленных земельным законодательством.

Ряд обязанностей субъектов земельных отношений также возникает из положений, закрепленных в других главах Земельного кодекса РФ, : например, обязанность субъектов землепользования платить за использование земли возникает из принципа платности землепользования (подп. 7 п. 1 ст. 1). Статья 13 Земельного кодекса РФ устанавливает обязанности собственников земельных участков по осуществлению мероприятий по охране земель наряду с их обязанностями, закрепленными в ст. 42 кодексаКодекса. Как отмечает проф. О. И. Крассов, охрана земель должна выполняться на основе комплексного подхода к угодьям как к сложным природным образованиям с учетом их зональных и региональных особенностей[176]. В первую очередь это относится к обязанности собственников предотвращать загрязнение земель и поддерживать плодородие почв, не допускать ухудшение ухудшения состояния земель.

Поэтому можно сделать вывод о том, что рассматриваемая глава Земельного кодекса содержит традиционные нормы земельного законодательства, регулирующие права и обязанности лиц, использующих землю, сходные с нормами, содержавшимися в ранее действовавших земельных кодексах, но приведенные в соответствие с современными требованиями. К их числу отнесены нормы, регулирующие:

1. права собственников земельных участков на использование земельных участков;
2. права на использование земельных участков землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков;
3. обязанности собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, по использованию земельных участков;
4. осуществление прав на земельный участок.

1. Права собственников земельных участков на использование земельных участков

1.1. В Земельном кодексе РФ (статья . 40) закреплены следующие права собственника земельного участка:

1.1.1. Использовать использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также закрытые водоемы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, государство предоставило собственнику земельного участка возможность использовать,, кроме земли,, другие природные ресурсы, находящиеся в границах его участка, а также расположенные в недрах под участком. По общему правилу, эти ресурсы находятся в собственности государства, за исключением замкнутых водоемов, которые, согласно ст. 261 Гражданского кодекса РФ и ст. 40 Водного кодекса РФ, находятся

[176] Подробнее см.: Крассов О. И. Земельное право. : Учебник,. Сс. .142.

в собственности собственника земельного участка. Что касается пресных подземных вод и общераспространенных полезных ископаемых, то они являются относятся к собственностью государственнойа собственности. Поэтому государство устанавливает закрепляет пределы использования указанных природных ресурсов собственниками земельных участков в ст. 19 Закона РФ "оО недрах" РФ[152]. В соответствии с указанной статьей, собственники, владельцы земельных участков имеют право, по своему усмотрению, в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.;

1.1.2. Возводить возводить жилые, производственные, культурно - бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно - гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Возведенные на земле строения принадлежат собственникам земельных участков на праве собственности. Собственник земли вправе самостоятельно решать, по какому проекту возводить строение, каковы будет будут его размер и местоположение, но при этом должен будет учитывать, например, нормы отступа от границ участка, установленные градостроительными регламентами.;

1.1.3. Проводить проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные закрытые водоемы в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно - гигиеническими и иными специальными требованиями.;

1.1.4. Перечень перечень прав собственника не является исчерпывающим, : он может осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством.

В отличие от Земельного кодекса РСФСР 1991 г., ода новый Земельный кодекс РФ уже не содержит такого права собственника участка как право самостоятельно хозяйствовать на земле. Сложившаяся в течение последних лет практика использования земельных участков показала, что органы исполнительной власти не вмешиваются в хозяйственную деятельность на земле, поэтому необходимость закреплять такое право в федеральном законе отпала с изменением политической и экономической ситуации в стране.

1.2. Земельный кодекс РФ также устанавливает, что собственник земельного участка имеет право собственности на:

1.2.1. Посевы посевы и посадки сельскохозяйственных культур, полученную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации, за исключением случаев, если он передает земельный участок в аренду, постоянное (бессрочное) пользование или пожизненное наследуемое владение либо безвозмездное срочное пользование. В последнемй ситуациислучае это право принадлежит арендатору, землевладельцу, землепользователю;.

1.2.2. Право право собственности распространяется также на расположенные на земельном участке многолетние насаждения, за исключением случаев, установленных Лесным кодексом РФ от 29 января 1997 г.[153]. В соответствие соСогласно ст. 20 Лесного кодекса РФ, древесно - кустарниковая растительность, расположенная на земельном участке, находящемся в собственности гражданина или юридического лица, принадлежит ему на праве собственности, если иное не установлено федеральным законом. Владение, пользование и распоряжение указанной древесно - кустарниковой растительностью осуществляются собственником в соответствии с требованиями лесного законодательства Российской ФедерацииРФ и законодательства РФРоссийской Федерации о растительном

---

[152] Закон о недрах РФ от 21 февраля 1992 года N 2395-1, в ред. Федеральных законов от 03.03.1995 N 27-ФЗ,от 10.02.1999 N 32-ФЗ, от 02.01.2000 N 20-ФЗ,от 14.05.2001 N 52-ФЗ, от 08.08.2001 N 126-ФЗ //ВСНД и ВС РФ, 1992, N 16, ст. 834; СЗ РФ, 1995, N 10, ст. 823; СЗ РФ, 1999, N 7, ст. 879; СЗ РФ, 2000, N 2, ст. 141; СЗ РФ, 2001, N 21, ст. 2061; СЗ РФ, 2001, N 33 (ч.1), ст. 3429.

[153] СЗ РФ, 1997, N 5, ст. 610.

мире. Древесно - кустарниковая растительность, которая появилась в результате хозяйственной деятельности или естественным образом на земельном участке после передачи его в собственность гражданину или юридическому лицу, является его собственностью, которой он владеет, пользуется и распоряжается по своему усмотрению.

2. Права на использование земельных участков землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков закреплены в ст. 41 Земельного кодекса РФ.

2.1. Лица, не являющиеся собственниками земельных участков, осуществляют права собственников земельных участков, описанные выше, за исключением права собственности на многолетние насаждения, расположенные на участке. Указанные права не распространяются на обладателей сервитутов, так какибо их ограниченное право на использование чужого земельного участка устанавливается либо договором (частный сервитут), либо нормативным правовым актом (публичный сервитут), и никакими дополнительными правами они не обладают.

Права по использованию земель в необходимых случаях необходимости могут быть ограничены по основаниям, установленным федеральными законами.

3.. Обязанности собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, по использованию земельных участков закреплены определены в ст. 42 Земельного кодекса РФ. Обязанности в данном случае корреспондируют правам собственников земельных участков и субъектов иных прав на землю, закрепленных в данной главе Земельного кодекса РФ.

3.1. Среди основных обязанностей собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, Земельным кодексом РФ закреплена обязанность использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением, то есть принадлежностью к той или иной категории земель, а также разрешенным использованием, способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

3.2. В связи с развитием законодательства о землеустройстве, в Земельный кодекс РФ включена новая обязанность собственников и субъектов иных прав на землю —- сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с действующим законодательством.

3.3. Как уже отмечалось, наиболее детально урегулированы в Земельном кодексе РФ обязанности в области охраны земель —- осуществление мероприятий по охране земель, соблюдение порядка пользования лесами, водными и другими природными объектами; предотвращение загрязнения, захламления, деградации и ухудшения плодородия почв на землях соответствующих категорий. Здесь необходимо отметить, что согласно ранее действовавшему земельному законодательству собственники, землепользователи, землевладельцы и арендаторы были обязаны повышать плодородие земель. Согласно положениям нового Земельного кодекса РФ, такое требование уже не предъявляется. Собственник и любое иное лицо, использующее землю, обязаны лишь не допустить ухудшения плодородия по сравнению с тем его уровнем, который существовал на момент предоставления участка или передачи его в собственность. Однако это не означает, что собственники земельных участков и лица, использующие землю на ином праве, не могут по своему желанию производить улучшения земельного участка и повышать его плодородие.

3.4. С учетом сложившейся за последние годы негативной практики, когда после оформления прав пользования землей хозяйствующие субъекты не торопились приступать к ее освоению, что в определенных случаях может привести к ухудшению состояния земли[177], в Земельный кодекс РФ была включена новая обязанность —- своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если когда сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами. Для того, чтобы такая обязанность возникла, необходимо, чтобы собственник земельного участка при передаче его в пользование позаботился о включении соответствующего положения в договор.

[177] Например, зарастание сорняками или кустарником ухудшает качество земель сельскохозяйственного назначения, и потребуются дополнительные инвестиции, чтобы привести земельный участок в состояние, пригодное для использования по назначению.

3.5. Земельным кодексом РФ установлена обязанность своевременно производить платежи за землю. Для собственников и лиц, использующих землю на праве бессрочного постоянного пользования и пожизненного наследуемого владения, это уплата земельного налога. Представляется, что данное положение не распространяется на арендаторов, так как порядок уплаты арендной платы будет определяться договором аренды.

3.6. В Земельный кодекс РФ включена также ставшая традиционной обязанность землепользователей и лиц, использующих землю на ином праве, соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно - гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов. Корреспондирующие обязанности закреплены в Законе РСФСР "«Об охране окружающей природной среды"», в Градостроительном кодексе РФ, Федеральном законе "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"» и других.

Как уже отмечалось выше, перечень обязанностей собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, по использованию земельных участков, закрепленный приведенный в ст. 42 Земельного кодекса РФ, не является исчерпывающим,й и ряд иных обязанностей предусмотрен как Земельным кодексом Российской ФедерацииРФ, так и иными федеральными законами. Не закреплена в Земельном кодексе и такая обязанность собственника, как обязанность не нарушать прав других собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов, но она прямо вытекает из положений ст. 36 Конституции РФ.

4. Осуществление прав на земельный участок (ст. 43 Земельного кодекса РФ).

4.1. Новый Земельный кодекс РФ закрепил очень важный принцип, согласно которому граждане и юридические лица осуществляют принадлежащие им права на земельные участки по своему усмотрению, если иное не установлено оговорено самим Кодексом либо иными федеральными законами. Этот принцип пришел на смену установленному ранее праву "«самостоятельно хозяйствовать на земле"». С одной стороны, это положение законодательства в новых экономических условиях подчеркивает самостоятельность собственника либо лица, использующего земельный участок на ином праве, в реализации своих прав в целях обеспечения наиболее эффективного использования земли, но, в то же время, устанавливает пре-дусматривает возможность ограничения предоставленных прав в соответствии с публичными интересами, что отражает публично-правовой характер земельного законода- тельства.

4.2. Отказ граждан и юридических лиц от осуществления принадлежащих им прав на земельные участки является институтом, традиционным для земельного законодательства, —– добровольный отказ от земельного участка был предусмотрен ст. 52 Земельного кодекса РСФСР 1991 года. Однако при регулировании последствий добровольного отказа ранее в земельном законодательстве решался вопрос лишь о праве отказавшегося на компенсацию вложенных затрат на повышение плодородия почв при добровольном отказе от земельного участка и, в ряде случаев, на возмещение убытков, включая упущенную выгоду. Новый Земельный кодекс РФ, развивая положения ст. 9 и ст. 236 Гражданского кодекса РФ применительно к земельным правоотношениям, установилуказал, что отказ от прав не влечет за собой прекращения обязанностей, установленных статьей ст. 42 Земельного кодекса РФ в отношении собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков. Собственник или лицо, использующее участок на ином праве, сохраняет бремя содержания земельного участка, отвечает за вред, который может причинить использование данного участка третьими лицами, до тех пор, пока этот отказ не будет принят государством или муниципальным образованием, и права на участок не будут переданы другому субъекту прав.