

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ПУТЕЙ СООБЩЕНИЙ (МИИТ)

Ю Р И Д И Ч Е С К И Й    И Н С Т И Т У Т

---

Н. А. ДУХНО, В. И. ИВАКИН

Лекции по курсу  
«Земельное право»

МОСКВА—2014

УДК 349.4  
ББК 67.407  
Д—85

*Авторы:*

**Духно Николай Алексеевич** — доктор юридических наук, профессор, президент Юридического института МИИТ, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации;

**Ивакин Виктор Иванович** — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Теория права и природоресурсное право» Юридического института МИИТ.

*Духно, Н. А.* Лекции по курсу «Земельное право» / Н. А. Духно, В. И. Ивакин. — М. : Юридический институт МИИТ, 2014. — 172 с.

Данный курс лекций подготовлен в соответствии с программой учебной дисциплины «Земельное право» с учетом всех изменений и дополнений соответствующего законодательства по состоянию на сентябрь 2014 г. Написанный на основе Земельного кодекса РФ курс охватывает все основные темы земельного права, преподаваемого в юридических вузах. В нем раскрываются фундаментальные понятия данной категории, проводится анализ научных работ, нормативных актов и правоприменительной практики как Российской Федерации, так и зарубежных государств. При этом учтена специфика деятельности правоохранительных органов в области использования и охраны земель, в том числе в сфере железнодорожного транспорта.

В работе над лекциями использовалась Справочная правовая система КонсультантПлюс.

*Пособие предназначено для изучения земельного права студентами всех форм обучения и специальностей Юридического института МИИТ, а также тех, кто интересуется земельно-правовыми отношениями.*

© Духно Н. А., Ивакин В. И., 2014  
© Юридический институт МИИТ, 2014

---

Изд. заказ 28	Бумага офсетная	Тираж 100 экз.
Подписано в печать 26.08.2014	Печать трафаретная	Цена договорная
Усл. печ. л. 10,8	Уч.-изд. л. 9,0	Формат 60×90 <sup>1</sup> / <sub>16</sub>

---

127994, Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ОБЩАЯ ЧАСТЬ</b> .....	4
Тема 1. Предмет, метод, система и принципы земельного права .....	4
Тема 2. История регулирования земельных отношений в России.....	12
Тема 3. История возникновения и развития правовых норм, регулирующих земельные отношения на железнодорожном транспорте .....	19
Тема 4. Источники земельного права.....	25
Тема 5. История правового регулирования земельного кадастра в России.....	34
Тема 6. Управление земельными ресурсами в Российской Федерации .....	43
Тема 7. Управление в области использования и охраны земель железнодорожного транспорта .....	52
Тема 8. Эколого-правовой режим охраны земель .....	58
Тема 9. Право собственности и ограниченные вещные права на земельные участки .....	65
Тема 10. Приобретение права собственности на земельные участки.....	71
Тема 11. Прекращение прав на земельные участки .....	77
Тема 12. Правовое регулирование платы за землю.....	82
Тема 13. Защита прав на землю и рассмотрение земельных споров .....	88
Тема 14. Земельный контроль и государственный мониторинг .....	94
Тема 15. Юридическая ответственность за нарушение земельного законодательства.....	101
Тема 16. Юридическая ответственность за нарушение земельного законодательства на железнодорожном транспорте.....	109
<b>ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ</b> .....	115
Тема 17: Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения .....	115
Тема 18. Правовой режим земель железнодорожного транспорта.....	122
Тема 19. Правовой режим земель полосы отвода железных дорог .....	127
Тема 20. Правовой режим земель охранных зон железных дорог.....	132
Тема 21. Принятие решений о резервировании земель и об изъятии для нужд Российской Федерации земельных участков в целях развития сети железных дорог.....	137
Тема 22. Правовой режим земель особо охраняемых территорий .....	144
Тема 23. Правовой режим земель водного фонда .....	151
<b>СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ</b> .....	157
Тема 24. Правовое регулирование земельных отношений в зарубежных странах.....	157
Тема 25. Правовое регулирование земельных отношений в зарубежных странах на железнодорожном транспорте.....	167
Список использованной литературы.....	172

# ОБЩАЯ ЧАСТЬ

## Тема 1. ПРЕДМЕТ, МЕТОД, СИСТЕМА И ПРИНЦИПЫ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

---

*1. Предмет земельного права. 2. Методы земельного права. 3. Система земельного права и земельного законодательства. 4. Принципы земельного права*

---

1. Любая отрасль российского права имеет свой собственный предмет регулирования<sup>1</sup>. Так, отечественный административист Д. Н. Бахрах считает, что предметом административного права являются «совокупность общественных отношений, возникающих при формировании государственной администрации и осуществлении ею властной деятельности»<sup>2</sup>. Земельное право тесно связано, например, с гражданским, аграрным<sup>3</sup> и административным правом. Сходство вызвано предметом правового регулирования названных отраслей права. Так, предметом гражданского права являются имущественные и личные неимущественные отношения, а предметом административного права — управленческие отношения.

**Предмет земельного права**, в свою очередь, — это земельные отношения, которые представляют собой комплекс имущественных и управленческих отношений. Особенность предмета земельного права состоит в том, что с одной стороны, земельные имущественные отношения могут в определенной части регулироваться нормами гражданского и земельного законодательства; с другой стороны, когда земля выступает как объект властных полномочий, для регулирования земельных отношений применяется метод административного права с его властными предписаниями о порядке ведения земельного

---

<sup>1</sup> См.: Земельное право : практикум / Б. А. Воронин [и др.] ; отв. ред. В. В. Круглов; Министерство общего и профессионального образования РФ. Екатеринбург : УрГЮА, 1997. С. 10—19.

<sup>2</sup> Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С. 23.

<sup>3</sup> См., например: Прокопович Г. А. Взаимодействие и взаимное влияние публично-правовых и частноправовых норм в земельном и аграрном праве // Аграрное и земельное право. 2013. № 2. С. 11—14.

кадастра, государственной регистрации земельных участков, об особом режиме их использования и т.д.<sup>1</sup> При этом в настоящее время особенно остро стоит вопрос о разграничении предмета земельного и гражданского права. В связи с чем О. И. Крассов отмечает, что представители науки гражданского права, реализуя свои идеи в проекте Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), ведут себя не совсем «по-соседски» в отношении земельного и экологического права, пытаются вторгнуться в чужое владения, нарушить его границы, т.е. совершить *trespass*<sup>2</sup>.

Заметим, что в российской юриспруденции вопрос о предмете земельного права возник лишь после 1917 г., в связи с отменой частной собственности на землю. Гражданским кодексом РСФСР 1922 г. земля была изъята из гражданского оборота, объявлена исключительной собственностью государства (ст. 21 и 53) и перестала оцениваться в денежном эквиваленте. Земельные отношения утратили товарно-денежный характер. Преобладающим в них стал элемент управления, характерный для административного права<sup>3</sup>. Огромное значение земельных отношений обусловили необходимость принятия в 1922 г. Земельного кодекса РСФСР, а затем Основ земельного законодательства, которые послужили базой образования самостоятельной отрасли земельного права.

Необходимо разграничивать, как уже говорилось, вышеназванные отрасли права. Так, хотя гражданское законодательство регулирует куплю-продажу земли, в то же время не подлежат продаже в частную собственность земельные участки, имеющие важное природоохранное значение. Данный запрет установлен земельным законодательством. В случае самовольного захвата земли компетентный орган государственной власти, опираясь на закон, решает вопрос об изъятии в порядке наказания земельного участка. В этом случае государственный орган принимает управленческое решение. Данное решение обязательно и для бывшего пользователя земельного участка. Но

---

<sup>1</sup> Земельное право : учебник / под ред. С. А. Боголюбова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. С. 6—7.

<sup>2</sup> Крассов О. И. Право собственности на землю в странах Европы : монография. М. : Норма, 2014. С. 205.

<sup>3</sup> Земельное право России : учебник / А. П. Анисимов [и др.] ; под ред. А. П. Анисимова. М. : Высшее образование; Юрайт-Издат, 2009. С. 13—14.

внутрихозяйственное использование этого участка регулируется нормами земельного законодательства. В заключении можно отметить, что круг общественных отношений, составляющих предмет земельного права, как комплексного правового образования<sup>1</sup>, широк, многообразен и полифоничен<sup>2</sup>.

2. Одним из элементов разграничения отраслей права является метод правового регулирования. По В. И. Далю метод — это способ, порядок, принятый путь для достижения чего-либо<sup>3</sup>. Под методом правового регулирования следует понимать особый способ или точнее, способы воздействия на волю и поведение участников правовых отношений. Различают общеправовые методы и отраслевые методы правового воздействия.

В то же время учеными высказано мнение, о том, что значительная часть отраслей российского права не имеет собственного метода правового регулирования. Так, Ю. М. Козлов писал: «До сих пор обнаруживаются два принципиально различных подхода к пониманию содержания методов регулирования: либо каждая правовая отрасль помимо предмета имеет и свой собственный метод, либо все отрасли права используют в регулятивных целях единые правовые средства, заложенные в самой природе права. Предпочтительнее представляется вторая позиция»<sup>4</sup>.

Но с этой позицией согласны не все. Так, авторы одного из учебников отмечают, что каждая отрасль отечественного права использует наряду с общеправовыми методами одновременно свои, присущие только ей способы регулирования<sup>5</sup>. Метод определяет, как, каким образом регулируются те отношения, которые и составляют предмет права.

---

<sup>1</sup> Боголюбов С. А., Мозолин В. П. Аграрное, земельное и другие комплексно — правовые образования в системе права // Аграрное и земельное право. 2014. № 2. С. 4—16.

<sup>2</sup> Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 19—21.

<sup>3</sup> Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. Т. 2. М. : Русский язык, 2000. С. 323.

<sup>4</sup> Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М. : ЗЕРЦАЛО, 1997. С. 31—32.

<sup>5</sup> Чубуков Г. В., Духно Н. А. Экологическое право России : учебник для юридических вузов. М. : Юридический институт МИИТ, 2000. С. 16—17.

Предмет и метод — это два наиболее важных элемента, позволяющих отграничивать одну отрасль права от другой. Так, для административного права характерен метод «власти-подчинения». Этот метод применяется и в земельном праве. Административно-правовым методом регулируется предоставление и изъятие земель для целей обороны<sup>1</sup>, безопасности, охраны природы, а также, например, отношения в области государственного контроля за правильным использованием земель. Но следует отметить, что административный метод, закрепленный в законе, распространяется не на все виды земельных отношений, а лишь на те, где он является необходимым. Закон допускает административно-правовое вмешательство во внутрихозяйственные дела землепользователей, но это возможно в определенных законом случаях: при угрозе порчи земли, эрозии почв и т.д.

Можно выделить императивный метод регулирования земельных отношений и диспозитивный. Первый применяется к отношениям, складывающимся в сфере государственного управления землей, например, в случае проведения земельного контроля, при обнаружении правонарушения и т.д. Второй метод представляет собой признание возможности инициативы и самостоятельности в выборе той или иной модели поведения субъектов земельных отношений. Он находит свое проявление, например, в выборе правообладателем земельного участка варианта его разрешенного использования.

3. Вопрос о системе земельного права непосредственно связан с предметом и методом данной отрасли и всегда находится в центре исследований ученых данной отрасли права. Под системой земельного права можно понимать научно обоснованную последовательность расположения земельно-правовых институтов и норм в зависимости от их значимости, роли и содержания, обусловленных характером общественных отношений<sup>2</sup>.

Земельное право состоит из общей, особенной и специальной части. В общую часть входят такие институты, как управление земельным фондом, собственность на землю, ответственность за земельные правонарушения. Действие норм данных институтов рас-

---

<sup>1</sup> См., например: *Альжиков А. К.* Правовой режим земель обороны Республики Казахстан : дис. ... канд. юрид. наук. Астана, 2010. С. 95—99.

<sup>2</sup> *Земельное право России : учебник / под ред. А. П. Анисимова.* М. : Высшее образование ; Юрайт-Издат, 2009. С. 29.

пространяется на все или большинство регулируемых земельных отношений. Сюда также можно отнести такие правовые институты, как право пользования землей; институт землеустройства, предоставления и изъятия земель.

В особенную часть земельного права входят институты, которые определяют правовой режим отдельных категорий земель. Сюда входят земли сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов, промышленности и иного специального назначения, земли особо охраняемых природных территорий (ООПТ), лесного и водного фонда, земли запаса.

В специальную часть земельного права могут входить институты, регулирующие земельные отношения в зарубежных странах<sup>1</sup>.

В соответствии с этой системой строится учебный курс земельного права, что позволяет с определенной полнотой раскрыть содержание такой сложной и важной отрасли, как земельное право.

Земельное право следует рассматривать не только как отрасль права, которая регулирует однородные земельные отношения, но и как отрасль земельного законодательства. Последняя регулирует также смежные отрасли правоотношений. Например, обширно законодательство о юридической ответственности за земельные правонарушения, но нормы, включающие данную ответственность, содержатся в уголовном, административном и гражданском праве.

Еще более широкое понятие земельного права как науки. Так, наряду с изучением земельного права как отрасли, наука земельного права исследует фундаментальные понятия и категории земельного права, такие как: предмет науки, земельно-правовые нормы, субъект земельного права, земельные отношения в их развитии. Также изучаются соотношения земельного права с другими отраслями права. При этом может исследоваться опыт государств — участников СНГ, других стран.

---

<sup>1</sup> См., например: *Белецкая Р. И., Ивакин В. И.* Правовой режим земель железнодорожного транспорта в зарубежных странах // Конституция Российской Федерации: проблемы становления правового государства : сб. научных статей по итогам проведения Межвузовской научно — практической конференции (4 декабря 2013 г.) / под ред. Н. А. Духно, В. М. Корякина. Вып. 24. М. : Юридический институт МИИТа, 2014. С. 174—179.



Предметом отрасли земельного законодательства являются общественные отношения, регулируемые этим законодательством, представляющим собой постоянно развивающуюся систему<sup>1</sup>. Предметом же науки земельного права является учение о праве, разработка доктрины, концепции земельного права, изучение системы идей и взглядов по тем или иным проблемам этой отрасли науки.

Целью изучения земельного права как учебной дисциплины является получение представления о действующих нормативных правовых актах, регулирующих и составляющих предмет земельного права и применение этих знаний на практике. Система земельного права как учебной дисциплины соответствует системе земельного права как отрасли права. Также привлекается соответствующий правовой материал других отраслей права с целью более углубленного изучения курса<sup>2</sup>.

4. Принципы земельного права — это основополагающие начала данной отрасли права. К ним в соответствии со ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ) относятся следующие:

1) учет значения земель как основы жизни и деятельности человека. Согласно этому значению 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 РФ, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

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

---

<sup>1</sup> Галиновская Е. А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения : научно-практ. пособие. М. : ИЗиСП, 2012. С. 7.

<sup>2</sup> См., например: Земельное право : учебник для бакалавров / под ред. Н. Г. Жаворонковой, И. О. Красновой. М. : Юрайт, 2013.

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

4) участие граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю. Согласно данному принципу граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране. В свою очередь, органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством;

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

6) приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. Установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий;

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

8) деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного исполь-

зования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства;

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

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

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

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

Федеральными законами могут быть установлены и другие принципы земельного законодательства, не противоречащие вышеназванным.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Сформулируйте определение земельного права как отрасли российского права, отрасли законодательства, науки и учебной дисциплины. Какие группы общественных отношений регулируют нормы земельного права?

2. Разъясните сходства и различия предмета земельного и гражданского права, земельного и экологического права, земельного и аграрного права.

3. Назовите методы регулирования земельно-правовых отношений.

4. Сформулируйте основные принципы земельного права.

5. Предложите определение системы земельного права. Какие институты входят в состав общей, особенной и специальной части данной отрасли?

6. Раскройте понятие земельно-правовых отношений. В чем их отличие от иных правоотношений?

7. Что понимается под предметом земельного права, под объектом земельных правоотношений?

## **Тема 2. ИСТОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ**

---

*1. Правовые вопросы земельной реформы 1861 г. 2. Правовые аспекты столыпинской земельной реформы. 3. Регулирование земельных отношений в советский период.*

---

1. До 1861 г. в России по отношению к крестьянам действовало крепостное право, т.е. совокупность юридических норм, в соответствии с которыми крестьянам запрещался уход со своих земельных наделов. Они прикреплялись к земле, беглые подлежали принудительному возврату. Крестьяне принадлежали своему феодалу, который мог их отчуждать без земли, они были лишены права не только отчуждать земельные наделы, но и приобретать недвижимость. В Европе (Англия, Франция, Германия, Дания) крепостное право возникло в X в. и продолжалось в некоторых странах до новейшего времени (Босния и Герцоговина — 1918 г.). Так, в первой половине XV в. в Англии переход от земледелия к пастбищному хозяйству оказался настолько выгодным, что капиталы стали направляться на разведение овец и на расширение пастбищ за счет пашни. Крупные землевладельцы вытесняли мелких держателей-крестьян. Ограничиваются или просто отменяются права жителей деревни на пользование общинными угодьями, попадавшими в руки крупных землевладельцев.

Манифест 19 февраля 1861 г. об отмене крепостного права положил начало земельной реформе в стране. В этом акте говорилось, в частности, что помещики, сохраняя право собственности на все принадлежащие им земли, «предоставляют крестьянам, за установленные повинности (барщина или оброк), в постоянное пользование усадебную их оседлость и сверх того, для обеспечения быта их и исполнения обязанностей их пред правительством, определенное в положениях количество полевой земли и других угодий».

Вместе с тем крестьянам давалось право выкупа приусадебных земель. Они могли, с согласия помещиков, приобретать в собственность также полевые земли и другие угодья, отведенные им в постоянное пользование. В случае такого приобретения в собственность определенного количества земли крестьяне освобождались от обязан-

ностей перед помещиком по выкупленной земле и вступали в «решительное состояние свободных крестьян-собственников».

Этим актом крестьянам предоставлялось право делать добровольные соглашения с помещиками, заключать условия о размере земельного надела крестьян и о связанных с этим повинностях с соблюдением правил, постановленных для ограждения ненарушимости таковых договоров. В данном случае в расчет брались общие, местные и особые дополнительные правила для различных местностей, для имений мелкопоместных владельцев и для крестьян, работающих на помещичьих фабриках и заводах. Некоторые исследователи полагают, что данная реформа не привела к освобождению крестьян, а только определила механизм такого освобождения.

В связи с этим в каждой губернии были созданы органы исполнительной власти по крестьянским делам. Предписывалось составить, поверить и утвердить по каждому сельскому обществу или имению уставную грамоту, в которой будет исчислено, на основании местного положения, количество земли, предоставляемой крестьянам в постоянное пользование, и размер повинностей, причитающихся с них в пользу помещика, как за землю, так и за другие от него выгоды. Уставные грамоты приводились в исполнение по мере утверждения их для каждого имения, до не позднее двух лет.

Согласно реформе устанавливались максимальные и минимальные размеры крестьянских наделов. Наделы могли уменьшаться по специальным соглашениям крестьян с помещиками, а также при получении дарственного надела. При наличии в пользовании крестьян наделов меньшего размера помещик обязан был или прирезать недостающую землю от размера минимума (так называемые «прирезки»), или снизить повинности. Помимо отрезков, другими инструментами ущемления прав крестьян были переселения на неплодородные земли, лишение выпасов, лесов, водоемов, загонов и других необходимых каждому крестьянину угодий.

Раздел земли был специально проведен помещиками таким образом, что крестьяне оказались отрезанными помещичьей землей от водопоя, леса, большой дороги, церкви, иногда от своих пашен и лугов. Поэтому они вынуждались к аренде помещичьей земли во что бы то ни стало, на каких угодно условиях. «Отрезав у крестьян, по Положению 19 февраля, земли, для тех абсолютно необходимые, — пи-

сал М. Н. Покровский, — луга, выгоны, даже места для прогона скота к водопою, помещики заставляли их арендовать эти земли не иначе, как под работу, с обязательством вспахать, засеять и сжать на помещика определенное количество десятин».

Крестьянин обязан был немедленно уплатить помещику 20% выкупной суммы, а остальные 80% вносило государство. Крестьяне должны были погашать ее в течение 49 лет ежегодно равными выкупными платежами. Ежегодный платеж составлял 6% выкупной суммы. Таким образом, крестьяне суммарно уплачивали 294% выкупной ссуды. В современных терминах выкупная ссуда была кредитом с аннуитетными платежами на срок 49 лет под 5,6% годовых. Уплата выкупных платежей была прекращена в 1906 г. в условиях Первой русской революции. К 1906 г. крестьяне заплатили 1 млрд. 571 млн. руб. выкупа за земли, стоившие 544 млн. руб. Таким образом, крестьяне фактически (с учетом процентов по кредиту) уплачивали тройную сумму. Ставка кредита в 5,6% годовых, учитывая непотечный характер кредита (за неуплату выкупных взносов можно было изъять личное, не имеющее производственного значения, имущество крестьян, но не саму землю) и проявившуюся ненадежность заемщиков, была сбалансированной и сообразной со сложившимися ставками кредитования всех других видов заемщиков в то время.

По условиям реформы крестьяне не могли отказаться от выкупа земли, которую М. Н. Покровский называет «принудительной собственностью». А «чтобы собственник от нее не убежал, — пишет историк, — чего, по обстоятельствам дела, вполне можно было ожидать, — пришлось поставить “освобождаемого” в такие юридические условия, которые очень напоминают состояние, если не арестанта, то малолетнего или слабоумного, находящегося под опекой». Выкуп земли по условиям реформы 1861 г. для подавляющего большинства крестьян растянулся на 45 лет и представлял для них кабалу, поскольку они не были в состоянии выплачивать такие суммы. Лишь в 1906 г., после того как крестьяне в течение 1905 г. сожгли порядка 15% помещичьих имений в стране, выкупные платежи и накопившиеся недоимки были отменены, и «выкупные» крестьяне, наконец, получили свободу, обещанную им 45 лет назад.

2. Столыпинская аграрная реформа — это обобщенное название широкого комплекса мероприятий, включая правовые, в области

сельского хозяйства, проводимых правительством России под руководством П. А. Столыпина начиная с 1906 г. Основными направлениями реформы были передача надельных земель в собственность крестьян, постепенное изживание сельского общества как коллективного собственника земель, широкое кредитование крестьян, скупка помещичьих земель для перепродажи крестьянам на льготных условиях, землеустройство, позволяющее оптимизировать крестьянское хозяйство за счет ликвидации чересполосицы. В 1906 г. из удельных (принадлежащих императорской фамилии) и казенных (государственных) земель сельскохозяйственного назначения был образован земельный фонд для проведения аграрной реформы. Для этих же целей скупались помещичьи земли.

Реформа проходила в различных направлениях: 1) повышение качества прав собственности крестьян на землю, состоявшее, прежде всего, в замене коллективной и ограниченной собственности на землю сельских обществ полноценной частной собственностью отдельных крестьян-домохозяев; мероприятия в этом направлении носили административно-правовой характер; 2) правительственные мероприятия состояли, прежде всего, в поощрении выделения крестьянам-собственникам участков «к одному месту» (отруба, хутора), что требовало проведения силами государства огромного объема сложных и дорогостоящих землеустроительных работ по разверстанию чересполосных общинных земель; 3) поощрение покупки частновладельческих (прежде всего помещичьих) земель крестьянами, через разного рода операции Крестьянского банка. Преобладающее значение имело льготное кредитование; 4) поощрение наращивания оборотных средств крестьянских хозяйств через кредитование во всех формах (банковское кредитование под залог земель, ссуды членам кооперативов и товариществ).

Реформа была направлена на усовершенствование крестьянского надельного землепользования и мало затрагивала частное землевладение. Она проводилась в 47 губерниях европейской части страны, кроме трех губерний Остзейского края. Но реформой не затрагивалось казачье землевладение и землевладение башкир.

В связи с этим 27 августа 1906 г. вышел указ о продаже крестьянам государственных земель. 14 и 15 октября изданы указы, расширявшие деятельность Крестьянского земельного банка и облегчавшие

условия покупки земли крестьянами в кредит. Наконец, 9 ноября 1906 г. выходит главный законодательный акт реформы — Высочайший указ «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования», провозглашающий право крестьян на закрепление в собственность их наделных земель. 14 июня 1910 г. был принят Закон «Об изменении и дополнении некоторых постановлений о крестьянском землевладении».

До реформы земли европейской России разделялись по характеру собственности на три части: крестьянские наделные, частновладельческие и государственные. Частными владельцами были дворяне, товарищества крестьян и сельские общества, купцы, мещане, иностранцы, церкви и монастыри, города. Землей также владело государство. Крестьянские наделные земли состояли из пахотной земли, лугов и пастбищ, с малым количеством неудобных земель и почти без леса. В состав дворянских земель входило больше леса и неудобий, а государственные земли в огромном большинстве были лесными.

Начиная с 1907 г., заявления крестьян о закреплении в собственность земли удовлетворяются с большими задержками, вызванными нехваткой персонала землеустроительных комиссий. Поэтому главные усилия правительства были направлены на подготовку персонала (прежде всего землемеров). Объем землеустроительных работ по разверстанию земель, количество земли, закрепляемой в собственность крестьян, количество земли, продаваемой крестьянам через Крестьянский банк, объем кредитов крестьянам стабильно росли вплоть до начала Первой мировой войны. Вопросы землеустройства в этот период регулировались в том числе Законом «О землеустройстве» 1911 г. и Правилами об участии в землеустроительных действиях владельцев, кредиторов и тяжущихся.

С началом первой Мировой войны около 40% землемерного персонала было призвано на фронт, уменьшилось и количество ходатайств о землеустроении. В 1915 г. было принято отказаться от наиболее конфликтного вида землеустроительных работ — выделения участков отдельных крестьян к одному месту при отсутствии согласия более чем половины сельского схода.

Февральская революция стала концом реформы. Временное правительство не смогло добиться даже минимального уровня кон-



троля за ситуацией в деревне. Немедленно начался захват помещичьих земель и разорение усадеб. Во многих случаях, такому же захвату подвергались и частновладельческие земли наиболее преуспевших крестьян. В результате, к концу 1917 г. помещичье землевладение было окончательно уничтожено, а крестьянскому частному землевладению был нанесен огромный урон. Большинство земель, ранее закрепленных в собственность, было переделено между крестьянами по уравнительному принципу.

Земельный кодекс 1922 г. выражал стремление Советской власти к замирению деревни путем закрепления status quo. Советская власть признала все формы землевладения (общинную, частную, коллективную), кроме помещичьей. В результате, крестьяне-собственники на отрубках, бывшие главной целью столыпинской реформы, в некоторых случаях смогли просуществовать до коллективизации, которая разрушила последние остатки аграрного строя старой России.

3. Одним из первых актов Советской власти, регулирующих отношения в данной сфере, явился Декрет о земле, принятый 27 октября (8 ноября по новому стилю) 1917 г. Этим документом отменялась частная собственность на землю и вводилось многообразие форм землепользования, среди которых были подворное, хуторское, общинное и артельное. Одновременно конфисковывались помещичьи земли и имения, в отличие от земельных участков крестьян и рядовых казаков. Указанное конфискованное имущество переходило в распоряжение волостных земельных комитетов и уездных Советов крестьянских депутатов. Анализируемый источник права, тем самым, фактически вплоть до принятия в 1993 г. Конституции РФ определял основы земельной политики в стране.

27 января (9 февраля) 1918 г. был принят подписанный Председателем СНК В. Ульяновым (Ленин) Председателем ВЦИК Я. Свердловым и другими Основной закон о социализации земли. В нем еще раз подтверждалась отмена навсегда частной собственности на землю, недра, воды, леса и живые силы природы Советской Республики (ст. 1). Земля без всякого выкупа переходила в пользование трудового народа (ст. 2). Данное право ничем не ограничивалось и предоставлялось лишь тем, кто обрабатывал ее собственным трудом (ст. 3). Статьи этого закона детализировали право пользования землей, порядок

ее предоставления и количество, устанавливали нормы землепользования при отводе участков под постройки, сельскохозяйственные промыслы, на культурно-просветительные цели, переселении. Кроме того, закон определял формы землепользования, порядок приобретения, осуществления, перехода и прекращения прав на пользование землей, перерыв в правах землепользования и т.п.

30 октября 1922 г. издается первый Земельный кодекс РСФСР, состоявший из Основных положений и трех частей, среди которых нормы о трудовом землепользовании, о городских землях и государственных земельных имуществах, о землеустройстве и переселении. Документ закреплял право собственности государства на землю, которая изымалась из гражданского оборота, а сделки с землей признавались недействительными.

Новый Земельный кодекс РСФСР, принятый 1 июля 1970 г. по структуре состоял из преамбулы и 11 разделов. В документе закреплялась исключительная собственность государства на землю, определялся Единый государственный земельный фонд, фиксировался порядок предоставления земли в пользование. Этим же кодифицированным актом регулировались вопросы возмещения убытков землепользователям, государственного контроля за использованием и охраной земель, устанавливался правовой режим отдельных категорий земель.

Многообразие и равенство государственной, колхозно-кооперативной, частной, коллективно-долевой форм собственности на землю было закреплено в Земельном кодексе РСФСР, принятом 25 апреля 1991 г. Источник состоял из 15 разделов, включающих 127 статей и содержащих нормы, регулирующие права и обязанности собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов (разд. I), земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов, земли промышленности (разд. III—V). Отдельные разделы были посвящены охране земель (разд. IX), государственному земельному кадастру (разд. XI), ответственности за нарушение земельного законодательства (разд. XIV) и международным договорам (разд. XV).

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Какова сущность земельной реформы 1861 г. с точки зрения права?
2. Расскажите о правовых аспектах столыпинской аграрной реформы.
3. Раскройте механизм регулирования земельных отношений в советский период.
4. Что представлял собой Декрет 1917 г. «О земле»?
5. Какова была структура Земельного кодекса РСФСР 1922 г.?

### **Тема 3. ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРАВОВЫХ НОРМ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ**

---

*1. Характеристика земельно-правовых отношений на железнодорожном транспорте России периода XIX в. — 1917 г. 2. Правовое регулирование земельных отношений на железнодорожном транспорте в СССР (1918—1991). 3. Развитие рассматриваемых отношений с 1992 г. по настоящее время.*

---

1. Впервые нормативные правовые акты, определяющие режим земель железнодорожного транспорта, были изданы в России в 1836 г., когда началось строительство единственной в стране железной дороги — Царскосельской, протяженностью порядка три десятка километров (27). В целом, до 1917 г. земли путей сообщения находились, как правило, в собственности государства и имели статус казенных земель. В процессе возведения железных дорог, заключая соглашения с владельцами земельных участков, казна выкупала в собственность необходимые ей территории, поскольку для строительства таких объектов необходимы были немалые земельные площади. Принудительное отчуждение для этих нужд происходило в том числе и в ходе земельных реформ 1861 и 1905 гг., когда собственниками становились не только помещики, но и крестьяне. Данное обстоятельство, связанное в том числе и с увеличением количества участников земельных отношений, вызывало сильную напряженность в обществе. Тем не менее находились компромиссные правовые решения указанных проблем. Потому приведенный факт необходимо считать актуальным и

для настоящего времени, а предшествующая юридическая казуистика в этой сфере для нас представляет большую ценность. Заметим, что в качестве основного систематизированного источника в данной сфере в то время выступал Свод Законов Российской империи, действовавший до 1917 г. Кроме того, на отдельных территориях государства, например, в Царстве Польском, для регулирования рассматриваемых отношений применялся даже Гражданский кодекс Наполеона<sup>1</sup>. В других местностях, в частности, в Финляндии — Шведское гражданское уложение 1734 г., а также иные акты<sup>2</sup>.

В целом, такой богатый исторический опыт<sup>3</sup> одновременно способствует тому, чтобы эффективно изучать его и не повторять ранее допущенных неверных правовых алгоритмов. Решением и исследованием названных и иных проблем, имевшихся на тот момент в анализируемой сфере, в общем плане занимались такие ученые, как Ю. С. Гамбаров, К. П. Победоносцев, Д. И. Мейер, Г. Ф. Шершеневич, Н. Л. Дювернуа, В. И. Синайский и др., рассматривавшие вопросы земельных отношений на железнодорожном транспорте в рамках цивилистики. Благодаря в том числе и их научным трудам, можно воспроизвести в общих очертаниях систему регулирования земельных отношений в указанное время.

Отдельные специалисты определенное внимание непосредственно уделяли различным аспектам земельных отношений на железнодорожном транспорте, имевшихся в дореволюционной России<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Галактионова Л. В.* Регулирование поземельных отношений на железнодорожном транспорте в Российской империи (1836—1917 гг.): историко-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург : УрГЮА, 2009. С. 25.

<sup>2</sup> См., например: Условья постройки и эксплуатации Апраксинской железнодорожной ветви: положение Соединенного присутствия Комитета министров и департамента Государственной экономики, высочайше утвержденное 10 марта 1900 г. // Вестник МПС. 1900. № 31; Положение о подъездных путях к железным дорогам. Изд. 1887 // Свод законов Российской империи. В 16 т. Т. 12. Ч. 1 / под ред. Ф. Волова, Ю. Д. Филиппова. СПб, 1900.

<sup>3</sup> См., например: Очерк сети русских железных дорог, их устройств, содержания и деятельности по 1892 год. СПб. : Типография бр. Патетелеевых, 1896. Т. 1.

<sup>4</sup> См., например: *Галактионова Л. В.* Освещение проблем правового регулирования поземельных отношений на железнодорожном транспорте царской России в отечественной историко-правовой науке // Проблемы теории и истории государства и права: сборник научных трудов. Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2010. С. 24—32; *она же*. Правовой статус субъектов железнодорожного транспорта в сфере поземельных от-

Так, в работах В. В. Салова рассмотрены проблемы экспроприации земель для нужд железнодорожного транспорта<sup>1</sup>. А. А. Герке анализировал вещные права частных железнодорожных предпринимателей на землю. Ф. Г. Некрасов<sup>2</sup> и Б. Ф. Кутыловский<sup>3</sup> исследовали объем и содержание вещных прав на земли железнодорожного транспорта.

2. После событий октября 1917 г. нормы, регулирующие земельные отношения, сложившиеся до указанного времени, отменялись. На смену им необходимы были новые. В связи с этим упоминание о землях, находящихся под железными дорогами, появилось уже в Земельном кодексе РСФСР 1922 г. Однако названный подинститут, как и соответствующие другие земли специального назначения, в качестве категории были предложены несколько позднее<sup>4</sup>, в кодифицированном законодательстве 1928 г. В то же время правовой статус земель всех видов транспорта был выделен уже в принятом 28 августа 1925 г. в Положении о землях, предоставленных транспорту. В этом документе также шла речь в том числе и о землях железнодорожного транспорта. В нем говорилось, что земля принадлежит на праве собственности казне даже в том случае, если железнодорожный путь сооружался частным лицом — концессионером, а не государством.

Принятый 24 мая 1927 г. Устав железных дорог Союза ССР также содержал отдельные нормы о землях железнодорожного транспорта. В свою очередь, несколько позднее, совместным постановлением ЦИК и СНК СССР от 7 февраля 1933 г. № 58/50 утверждается новое Положение о землях, предоставленных транспорту. Оно соединило общие правила, определявшие правовой режим данной категории земель, включавшей, в том числе, и земли железнодорожного транспорта. Так, в п. 4 документа, говорилось, что к землям железно-

---

ношений в России в XIX — нач. XX вв. // Актуальные проблемы совершенствования правопорядка на транспорте: опыт, проблемы, предложения: сб. науч. статей по материалам IV Всероссийской научно — практической конференции. Вып. 11. М. : Юридический институт МИИТа, 2007. С. 138—146.

<sup>1</sup> См., например: *Салов В. В.* Отчуждение недвижимой собственности для государственной или общественной пользы. СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1902.

<sup>2</sup> См., например: *Некрасов Ф. Г.* Давность владения и железные дороги. М., 1915.

<sup>3</sup> См., например: *Кутыловский Б. Ф.* Права на недра и отчуждение земель под железные дороги // Журнал Министерства юстиции. 1902. № 7, 8.

<sup>4</sup> *Тарасенко О. В.* Правовой режим земель транспорта : дис. ... канд. юрид. наук. М. : Изд-во МГУ, 2009. С. 25.

дорожного транспорта относятся в том числе земли занятые заводами, мастерскими, депо, паровозными и вагонными сараями, а также служебными жилыми и культурно-просветительными помещениями, питомниками снегозащитных насаждений, равно и другими непосредственно примыкающими к железнодорожным путям, сооружениями и площадями, имеющими специальное назначение по обслуживанию железнодорожного транспорта.

После этого также принимались и иные различные правовые акты, более детально регулирующие правовой режим земель железнодорожного транспорта, в частности, постановление ЦИК и СНК СССР от 7 июля 1934 г. № 99/1490 «Об изменении положения о землях, предоставленных транспорту». Позднее, отдельным постановлением СНК СССР от 10 февраля 1935 г. № 232 был утвержден Устав железных дорог Союза ССР, в котором говорилось, например, о станционных землях (ст. 25). Данный акт был отменен 8 декабря 1954 г., когда постановлением СМ СССР № 2414 был утвержден аналогичный документ.

Анализируя советское законодательство далее, в свою очередь, заметим, что до введения в действие Земельного кодекса РФ 2002 г., например, земельные участки полосы отвода железных дорог предоставлялись на основании Устава железных дорог Союза ССР, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 8 января 1981 г. № 24. В этом документе непосредственно был выделен подраздел «Земли железнодорожного транспорта». Акт отменял вышеназванные документы 1933, 1934 и 1954 гг. В единственной статье 15, посвященной этому вопросу, говорилось, что к землям железнодорожного транспорта относятся земли, занятые: железнодорожными путями сообщения и непосредственно примыкающими к ним строениями и сооружениями (железнодорожное полотно, мосты, тоннели, виадуки, сигнальное оборудование, служебно-технические здания и т.д.); железнодорожными подъездными путями, принадлежащими железным дорогам Министерства путей сообщения, а также железнодорожными подъездными путями, принадлежащими предприятиям, учреждениям и организациям других министерств и ведомств и расположенными вне территории (земель) этих предприятий, учреждений и организаций; станциями со всеми зданиями, сооружениями энергетического, локомотивного, вагонного, путевого и грузового хозяйств, водоснаб-

жения и канализации, защитными и укрепительными насаждениями, служебными, жилыми и культурно-бытовыми помещениями и иными сооружениями, имеющими специальное назначение по обслуживанию железнодорожного транспорта. Особых условий землепользования в охранных зонах железных дорог не устанавливалось. Постановлением Совета Министров СССР от 8 октября 1990 г. № 999 в выше-названное Положение были внесены изменения, фактически по существу не коснувшиеся земель железнодорожного транспорта.

Закон СССР от 15 апреля 1991 г. № 2104-1 «О железнодорожном транспорте» предписывал, в свою очередь, предоставление земель железнодорожного транспорта, например, в пользование, осуществлять в соответствии с Основами законодательства Союза ССР и Союзных Республик о земле, принятыми Верховным Советом СССР 28 февраля 1990 г. Причем, такие земли предоставлялись тогда только для сельскохозяйственного использования. В ст. 31 документа, заметим, речь также шла о землях для нужд обороны, куда включались в том числе и земли, предоставленные для размещения и постоянной деятельности войсковых частей, учреждений военно-учебных заведений, предприятий и организаций железнодорожных войск.

В соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103/1 «О введении в действие ЗК РСФСР» были введены правила о том, что земельные участки могли предоставляться для государственных нужд только по решению местного Совета народных депутатов. Названные нормы были приоритетными по отношению к вышеупомянутым Основам, утратившим силу с 25 октября 2001 г. в связи с вступлением ЗК РФ 2002 г. Поэтому, железные дороги были вправе передавать земельные участки в пользование исключительно с разрешения вышеназванных субъектов земельных отношений. Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2287 полномочия Советов народных депутатов были переданы соответствующим местным администрациям. Статья 14 ЗК РСФСР признавалась недействующей.

3. С момента образования Российской Федерации в 1992 г. начался новый этап развития законодательства о землях железнодорожного транспорта, перестройка которого проводилась также на фоне земельной реформы. Последняя установила многообразие форм собственности на землю. При этом приобретение земель правового ста-

туса недвижимости, включение ее в систему гражданского оборота повлекли за собой придание имущественного характера земельным отношениям<sup>1</sup>. Данное обстоятельство отразилось в документах. В основе первоначально лежал Федеральный закон от 25 августа 1995 г. № 153-ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте». Во исполнение данного Закона МПС России был издан приказ от 15 мая 1999 г. № 26Ц «Об утверждении Положения о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог». 14 сентября 2000 г. был принят аналогичный акт Федеральной службы земельного кадастра России № 20 «Об упорядочении работ по установлению (восстановлению) границ земельных участков, занимаемых предприятиями и учреждениями федерального железнодорожного транспорта». Здесь можно упомянуть, хотя и не являющееся источником, но так или иначе регулирующее на тот момент земельные отношения, совместное письмо Государственного земельного комитета РФ от 17 октября 1997 г. № 2-30/1934 и Министерства путей сообщения РФ от 14 октября 1997 г. № М-8429 «О порядке предоставления во временное пользование земель федерального железнодорожного транспорта».

Позднее, 10 января 2003 г. издается Федеральный закон № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации». При этом законодательство устанавливало как многообразие форм собственности на имущество железнодорожного транспорта, включая и землю, так и разнообразие организационно-правовых форм осуществления деятельности на железнодорожном транспорте, которую могли осуществлять как юридические лица, так и индивидуальные предприниматели.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Какова история возникновения и развития правовых норм, регулирующих земельные отношения на железнодорожном транспорте?

---

<sup>1</sup> Чернобай Е. Ю. Историко-правовые аспекты становления и развития гражданско-правового режима земель полосы отвода железных дорог // Вестник Юридического института МИИТ. 2013. № 1. С. 82—87 // [Электронный ресурс] URL: [http://ui-miit.ru/files/docs/vestnik\\_ui\\_1.pdf](http://ui-miit.ru/files/docs/vestnik_ui_1.pdf).



2. Дайте характеристику земельно-правовых отношений на железнодорожном транспорте России периода XIX в. — 1917 г.

3. Раскройте механизм правового регулирования земельных отношений на железнодорожном транспорте в СССР (1918—1991 гг.).

4. Расскажите о развитии в России рассматриваемых отношений с 1992 г. по настоящее время.

## **Тема 4. ИСТОЧНИКИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА**

---

*1. Понятие и классификация источников земельного права. 2. Конституция РФ как источник земельного права. 3. Федеральные законы как источники земельного права. 4. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники земельного права. 5. Иные источники данной отрасли.*

---

1. Под источниками земельного права традиционно понимаются нормативные правовые акты, содержащие нормы, которыми регулируются земельные отношения. Указанные источники подразделяются на законы и подзаконные акты. В свою очередь выделяются федеральные конституционные и федеральные законы. Подзаконные акты, регулирующие земельные отношения, должны издаваться на основе законов, во исполнение их и не противоречить им.

К таким актам относятся указы Президента РФ. Например, 9 января 2011 г. Указом Президента РФ № 26 утвержден Перечень приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками. В соответствии с этим актом такими территориями, в частности, признаны муниципальные образования Адамовский район, Акбулакский район, Кувандыкский район, находящиеся в Оренбургской области.

Источниками земельного права являются также постановления и распоряжения Правительства РФ, положения, указания, приказы, инструкции, наставления федеральных органов исполнительной власти, а также указы, решения, постановления и распоряжения органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по земельным вопросам.

В числе источников регулирования земельных отношений следует назвать также отдельные руководящие разъяснения, постановления и определения Конституционного Суда РФ<sup>1</sup>, Верховного Суда РФ<sup>2</sup> и ранее действовавшего Высшего Арбитражного Суда РФ<sup>3</sup>. В то же время, как отмечают видные российские ученые в области земельного права А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков и А. Е. Черноморец, хотя официально правовая доктрина не признает данные акты источниками права, признание Конституционным Судом РФ нормы закона не соответствующей Конституции влечет прекращение ее действия, что может рассматриваться как акт «отрицательного» нормотворчества. Не меньшее значение, подчеркивают исследователи, имеют руководящие разъяснения Пленумов Высшего Арбитражного Суда РФ (до упразднения его, конечно — *прим. авторов*) и Верховного Суда РФ, обязательные для учета при рассмотрении дел соответствующими звеньями судебной системы<sup>4</sup>.

Однако источниками земельного права не являются акты, которые не устанавливают новых правовых норм. Так, не признаются источниками земельного права постановления о применении административного наказания за нарушения земельного законодательства. Отсюда неперенным признаком всякого источника земельного права является его нормативность.

Для лучшего понимания источники земельного права подвергаются систематизации, которая может быть двух видов: инкорпорация и кодификация. При первом способе систематизации содержание и форма правовых норм не меняется, но они располагаются в определенном порядке. Материал может быть расположен в хронологиче-

---

<sup>1</sup> См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 января 2009 г. № 1-П по делу о проверке конституционности положений п. 2—4 ст. 13 и абз. 2 п. 1.1 ст. 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

<sup>2</sup> См., например: определение Верховного Суда РФ от 25 марта 2009 г. № 51-Г09 «Об оставлении без изменения решения Алтайского краевого суда от 25 декабря 2008 г., которым было оставлено без удовлетворения заявление о признании противоречащей федеральному законодательству ст. 1 Закона Алтайского края “О регулировании отдельных отношений в области оборота земель сельскохозяйственного назначения”».

<sup>3</sup> См.: определение Высшего арбитражного суда РФ от 20 ноября 2009 г. № ВАС 14403/09 по делу № А13-12443/2008.

<sup>4</sup> Земельное право России : учебник / под ред. А. П. Анисимова. М. : Высшее образование ; Юрайт-Издат, 2009. С. 51.

ском, алфавитном или тематическом порядке. Примером официальной инкорпорации может быть «Собрание законодательства Российской Федерации». При кодификации происходит формирование единого, логически и юридически цельного акта на основе единых принципов и практических задач, стоящих на данном этапе<sup>1</sup>. Примером является Земельный кодекс Российской Федерации.

2. Основным источником в области регулирования земельных отношений в стране является Конституция РФ. Так, в ч. 1 ст. 9 сказано, что земля и другие природные ресурсы должны использоваться и охраняться как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В ч. 2 данной статьи указано, что земля может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В соответствии со ст. 36 Конституции РФ собственники владеют, пользуются и распоряжаются землей свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального законодательства. Данное правило означает, что субъекты РФ также вправе принимать соответствующие акты по земельным вопросам, но они не должны противоречить федеральному законодательству.

При этом, поскольку вопросы владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами, как предусмотрено в ст. 72 Конституции РФ, находятся в совместном ведении, субъекты РФ вправе, не ожидая издания федерального закона, издавать свои собственные земельные акты. Однако если в дальнейшем будет издан по этим же вопросам федеральный закон, то закон субъекта РФ должен быть приведен в соответствие с федеральным законом (ст. 76 Конституции РФ).

Источником земельного права также являются конституции республик, входящих в Российскую Федерацию.

Заметим, что конституции в качестве источников земельного права выступают и в других государствах. Так, в Конституции США 1787 г.<sup>2</sup> в п. 1 разд. 2 ст. III сказано, что судебная власть распространяется на все споры между двумя или более штатами, между штатом

---

<sup>1</sup> Жариков Ю. Г. Земельное право России: учебник. М. : Кнорус, 2006. С. 41.

<sup>2</sup> См.: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство / под ред. О. А. Жидкова ; пер. с англ. В. И. Лафитского. М. : Прогресс, Универс, 1993.

и гражданами другого штата, между гражданами различных штатов, между гражданами одного штата по искам о землях, полученных в дар от различных штатов<sup>1</sup>.

3. Важнейшее место в системе источников земельного права занимают законы, регулирующие земельные отношения. Выделяют федеральные законы и законы субъектов РФ. Однако основным и единственным кодифицированным законом в данной области является Земельный кодекс РФ, принятый 28 сентября 2001 г. и вступивший в силу 30 октября 2001 г. Его содержание отражает современное государственное устройство страны. Этот акт введен в действие Федеральным законом от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», который также играет значительную роль в источниковедческой базе данных.

Исходные и принципиальные положения ЗК РФ развиваются и дополняются рядом иных законов. Среди них Федеральные законы:

1) от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве», который устанавливает правовые основы проведения землеустройства в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафта. Принятая данным Законом модель землеустройства основывается на следующих группах юридических фактов: а) решения органов государственной и муниципальной власти; б) договоры о проведении землеустройства; в) судебные решения о проведении землеустройства;

2) от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», регулирующий отношения, связанные с ведением кадастра, использованием его сведений, получаемых в результате проведения, в том числе учета земельных участков, о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель. К примеру, при государственном учете завершенной строительством скважины, как горного недвижимого имущества, в Едином государственном реестре капитального строительства (ЕГРОКС), подлежат включению следующие сведения:

- описание местоположения скважины на земельном участке;
- кадастровый номер земельного участка, в пределах которого расположена скважина;

---

<sup>1</sup> <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/usa.htm>

3) от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», главной задачей которого является создание условий для эффективного функционирования сельского хозяйства страны;

4) от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Кроме того, земельные отношения регулируют не только непосредственно законы, имеющие земельно-правовой характер. Это могут быть и другие аналогичные источники, основным объектом регулирования которых являются иные отношения. Здесь можно назвать, в частности, Лесной кодекс Российской Федерации 2006 г., где в ст. 6 сказано, что леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий (ч. 1). Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются (ч. 2). Границы земель лесного фонда и границы земель иных категорий, на которых располагаются леса, определяются в соответствии с земельным, лесным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности (ч. 3). Лесным участком на основании ст. 7 Кодекса является земельный участок, границы которого определяются в соответствии со ст. 67, 69 и 92 ЗК РФ. Земельные отношения регулируются также и иными статьями Лесного кодекса РФ. Среди них, в частности, можно назвать ст. 8—10, 21 и др.

К источникам земельного права отнесены также Водный кодекс Российской Федерации 2006, Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г., Среди них, например, Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности», где в п. 2 ст. 3 указано, что строительство любого объекта должно вестись при наличии разрешения собственника земельного участка и (или) здания, сооружения и с соблюдением градостроительных, строительных норм и правил.

4. Федеральные органы исполнительной власти также издают различные акты, регулирующие земельные отношения. Одним из таких источников являются постановления Правительства РФ, поскольку в соответствии с п. 2 ст. 2 ЗК РФ этот орган власти в пределах своих полномочий вправе принимать решения, регулирующие земельные отношения. Так, постановлением Правительства РФ 16 июля 2009 г.

№ 582 были утверждены Основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в соответствии с которыми арендная плата при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, определяется исходя из пяти основных принципов. Кроме того, 16 июля 2009 г. постановлением Правительства РФ, определены Правила определения размера арендной платы, а также порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации.

Правительство РФ утверждает также федеральные программы в данной сфере. Так, постановлением от 12 октября 2013 г. № 922 утверждена Федеральные целевые программы «Развитие сельскохозяйственных земель России на 2014—2020 годы», а также «Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель».

При этом постановления Правительства РФ делятся на три группы: а) устанавливающие особый правовой режим отдельных категорий земель; б) на основе которых реализуются полномочия, возложенные на него п. «г» и «д» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ по вопросам управления федеральной собственностью; в) регулирующие иные вопросы.

Источниками также являются распоряжения Правительства РФ, содержание нормы, регулирующие земельные отношения. Так, распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р утверждены Основы государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012—2017 годы». Этот документ определяет основные цели, задачи и направления реализации государственной политики по управлению земельным фондом, как совокупности всех земельных участков и земель, расположенных в границах территории РФ.

Ряд других федеральных органов исполнительной власти также вправе издавать соответствующие акты, которыми регулируются земельные отношения, среди них министерства и федеральные службы. Эти субъекты обладают широкой компетенцией в сфере регулирования земельных отношений. Источники, издаваемые ими, можно разделить на два вида: 1) акты, обязательные только для органов управления, организаций, находящихся в системе органов государственного управления земельными ресурсами; 2) акты, имеющие межведом-

ственный характер и распространяющиеся на организации, не подчиненные органу государственного управления, издавшему документ.

Формами таких актов являются положения, постановления, правила, приказы, распоряжения, инструктивные письма<sup>1</sup>.

В определенной степени можно говорить о соотношении соответствующих государственных стандартов, природоохранных, строительных, санитарных, противопожарных, иных специальных норм и правил, других нормативных технических актов (документов) с источниками земельного права<sup>2</sup>.

5. К числу источников земельного права относятся также нормативные правовые акты субъектов РФ. К примеру, Республика Карелия приняла Земельный кодекс от 21 ноября 1991 г. за № XII-10/250, который действовал в течение 10 лет.

Субъекты РФ издают также другие законы, регулирующие отношения в данной сфере. Например, 9 апреля 2008 г. принят Закон Тверской области № 49-ЗО «О регулировании отдельных земельных отношений в Тверской области». 17 марта 2003 г. в Оренбургской области вступил в силу Закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Оренбургской области».

Значительную роль в регулировании земельных отношений играет Закон г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 «О землепользовании в городе Москве», где закреплены особенности регулирования публичных сервитутов (гл. 3), управления землями в г. Москве (гл. 5). Постановлением Правительства Москвы от 20 сентября 2011 г. № 430-ПП утверждена Государственная программа города Москвы «Имущественно-земельная политика города Москвы на 2012—2016 гг.».

Определенные земельные вопросы отнесены к ведению органов местного самоуправления, которые вправе издавать нормативные правовые акты, регулирующие земельные отношения в пределах своих полномочий. Такие акты могут устанавливать публичные сервитуты; порядок проведения муниципального земельного контроля; пре-

---

<sup>1</sup> См., например: письмо Министерства экономического развития РФ от 8 апреля 2010 г. № Д 23-1219 «Об изменении вида разрешенного использования земельного участка».

<sup>2</sup> Земельное право России. Практикум : учеб. пособие для вузов / под ред. А. К. Голиченкова ; сост. А. А. Воронцова, А. К. Голиченков, А. А. Минаева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Городец, 2007. С. 103.

дельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность на территории муниципального образования для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства и т.п. Так, решением Оренбургского городского Совета от 25 апреля 2011 г. № 120 утвержден Порядок определения размера арендной платы за использование земельных участков, являющихся собственностью муниципального образования «город Оренбург».

Однако главное значение нормотворчества органов местного самоуправления состоит в том, подчеркивается в литературе, что именно муниципальными правовыми актами — правилами землепользования и застройки — определяется правовой режим конкретных земельных участков на территории муниципального образования посредством установления для каждой территориальной зоны градостроительных регламентов<sup>1</sup>.

По вопросам внутрихозяйственного использования и охраны земель нормативные акты могут издавать предприятия, организации и учреждения. По вопросам технологии и культуры земледелия, другим вопросам внутрихозяйственного производства администрации хозяйств при участии трудового коллектива издадут правила, положения и отдельные инструкции, являющиеся нормативными правовыми актами локального (корпоративного), внутрипроизводственного действия<sup>2</sup>.

Важными источниками земельного права являются, кроме того, международные акты. В соответствии с Конституцией РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью национальной правовой системы. Так, ст. 4 ЗК РФ провозглашено, что если международным договором РФ, ратифицированным в установленном порядке, установлены иные правила, чем Кодексом, применяются правила международного договора. Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров регулируется федеральным законом.

Источником земельного права являются и такие акты международного характера, как постановления Европейского Суда по правам человека. Так, опираясь на решения арбитражного суда Курской об-

---

<sup>1</sup> Земельное право России : учебник / под ред. А. П. Анисимова. М. : Высшее образование ; Юрайт-Издат, 2009. С. 51.

<sup>2</sup> Земельное право : учебник. 3-е изд., испр. и доп. М. : Былина, 2002. С. 56.



ласти, Европейский Суд в постановлении от 6 июля 2006 г. по делу «Жигалев (Zhigalev) против Российской Федерации» установил, что фермерское хозяйство «Луч» состояло из шести человек: главы хозяйства В. В. Жигалева и еще пяти членов хозяйства. Земельный участок площадью 31 га был выделен фермерскому хозяйству «Луч» таким образом, что каждый член хозяйства получил в собственность из земель бывшего колхоза им. Капустина, членами которого они до этого являлись, по 5,15 га земли. Земельный участок площадью 315 га был выделен крестьянско-фермерскому хозяйству «Луч» таким образом, что каждый член хозяйства получил на праве пожизненно наследуемого владения земельный участок площадью 52,5 га. Таким образом, Европейский Суд признал, что в подобных случаях возникает не только право общей собственности членов фермерского хозяйства на землю, но и право общего пожизненного наследуемого владения<sup>1</sup>.

Одним из источников являются международные соглашения. Так, земельные участки, расположенные на территории РФ, могут предоставляться в собственность иностранных государств для размещения дипломатических представительств и консульских учреждений. Данные отношения не могут быть предметом гражданского (частного) права, они регулируются международными (межправительственными) соглашениями<sup>2</sup>.

В целом, необходимо сказать, что к источникам земельного права, кроме нормативных правовых актов, следует относить также правовой обычай, судебный прецедент и нормативный договор. При этом, классификация всех источников земельного права возможна не только по названным основаниям, но и в зависимости, например, от силы действия этих форм. Их можно разделить также в зависимости от уровня: международный, документы Российской Федерации, субъектов РФ и т.д. В частности, это источники земельного права, принимаемые международными судами, судами РФ, среди которых можно

---

<sup>1</sup> Румянцев Ф. П. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения : дис. ... д-ра юрид. наук. М. : ИГПРАН, 2011. С. 150—151.

<sup>2</sup> Климов Д. Ф. Предоставление земельных участков, расположенных на территории Российской Федерации, в собственность иностранных государств, для размещения дипломатических представительств и консульских учреждений // Аграрное и земельное право. 2012. № 7. С. 94—96.

выделить, постановления Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ, ранее действовавшего Высшего Арбитражного Суда РФ.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Сформулируйте определение земельного права как отрасли российского законодательства.
2. Раскройте понятие источников земельного права и дайте общую характеристику их видов.
3. Какие непосредственно земельно-правовые отношения регулирует Конституция РФ как источник права?
3. Является ли источником данной отрасли правовой обычай и судебный прецедент? Дайте обоснование своей позиции.
4. Какое место занимают федеральные законы в системе источников земельного права?
5. Проанализируйте сущность актов органов местного самоуправления как источников земельного права.

## **Тема 5. ИСТОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРА В РОССИИ**

---

*1. Правовое регулирование земельно-кадастровых отношений в России в X—XV вв. 2. Земельно-кадастровое законодательство в Российской империи в XVI—XIX вв. 3. Нормативные правовые акты, регулирующие земельно-кадастровые отношения в России в XX—XXI вв.*

---

1. История земельного кадастра восходит к древним временам. Так, еще в III тыс. до н.э. в Египте проводились кадастровые работы, связанные с указанием границ земельных участков. Сам термин «кадастр» (фр. *cadastre*) означает список, реестр чего-либо или кого-либо, например, землепользователей, подлежащих налогообложению. Само это слово, согласно первой версии, происходит от средневекового лат. *catastrum*, т.е. *capitastrum* (от *caput* — голова), которое означало регистр душ, подлежащих поголовной подати.). По второй версии категория «кадастр» происходит со времен римского правителя Октавиана Августа (27 г. до н.э.), когда была утверждена единица учета сбора дани за землю «*caputigum*», и введена перепись населения «*caputigum registrum*». Со временем эти слова слились в одно —

«capitastrum» и впоследствии в слово «catastrum». Уже во времена упомянутого императора, например, уволенным в отставку легионерам предоставлялись земельные наделы<sup>1</sup>, что требовало, в свою очередь, определения их границ, площади и местонахождения.

Земельный кадастр в России начался вместе с образованием государства. Так, в Русской Правде Ярославичей от 1072 г. говорилось: «А кто распашет полевою межу или испортит межевой знак, то за обиду 12 гривен» (ст. 33)<sup>2</sup>. Из этой нормы видно, что предусматривалась юридическая ответственность за нарушение земельного кадастрового законодательства.

Отдельные статьи «Пространной Русской правды Владимира Мономаха» в определенной степени также затрагивают вопросы земельного кадастра. В этом документе, начавшем действовать с первой четверти XII в., встречается термин «вервь», означающий соседскую общину и производный от слова «веревка», с помощью которой отмеряли участки пахотной земли в пользование членам верви. Именно от этого понятия происходило слово «вира» (виревная) — денежная пеня в пользу князя за лишение жизни свободного человека. Платила штраф за убийство та община, в чьей верви, на чьей территории оно было совершено (ст. 3)<sup>3</sup>.

В «Русской Правде» конца XIII в. земли подразделяются на дворовые, пахотные, пустопорожные, охотничьи угодья. Почвенные различия при этом не указываются<sup>4</sup>.

В то же время переписи, где давалось описание качественной и количественной характеристик земель, относятся уже к XII в. Так, весьма подробное описание многочисленных и разнообразных доходов с земли сделано в уставных грамотах новгородского князя Святослава в 1137 г., где описывалось, «что входит в княж двор всего»<sup>5</sup>, и смоленского князя Ростислава.

Последний решил привести в известность пространство всех земель и угодий, находившихся в пользовании смолян, а также коли-

---

<sup>1</sup> Шифман И. Ш. Цезарь Август. Л. : Наука, 1990. С. 41—45.

<sup>2</sup> Тихомиров М. Н. Пособие по изучению Русской Правды. М., 1953. С. 75—86.

<sup>3</sup> Памятники русского права. М., 1956. Вып. IV. С. 232—261.

<sup>4</sup> Юшков С. В. Русская правда. М., 1950. С. 95—102.

<sup>5</sup> Устав новгородского князя Святослава Олеговича о церковной десятине 1137 г. // Российское законодательство X—XX веков. М., 1984. Т. 1. С. 224—225.

чество городов, погостов, сел, промыслов, состояние торговли, с тем, чтобы на основании собранных данных точнее и равномернее распределить сумму налога, какую могло бы платить ему Смоленское княжество. Для этого он собрал в Смоленске вече, состоявшее из представителей всех городов и селений; результатом совещания явилась принятая 30 сентября 1150 г. «уставная грамота», данная смоленской епископии<sup>1</sup>.

Монгольское владычество также в определенной степени оказало влияние на развитие земельного кадастра. Для сбора дани необходим был объективный учет всего населения и имущества. Так, не позднее 1246 г. проводилась перепись населения в Киевской и Черниговской землях. В результате удачного похода Неврюя владимирское княжение занял Александр Невский, при содействии которого в 1257 г. (в Новгородской земле — в 1259 г.) монгольскими «численниками» под руководством Китата, родственника великого хана, была проведена перепись, после которой началась регулярная эксплуатация земель Владимирского великого княжения путем сбора дани. Но главной статьей дохода являлась земля, поэтому при раскладе дани учитывалось ее количество и качество. Учитывались как целые княжества, так и отдельные земельные владения всех частных лиц<sup>2</sup>.

Активно развивались нормы земельного кадастра в XV в. Так, в Псковской судной грамоте (1467 г.) имелись соответствующие нормы, посвященные земельному кадастру. В частности, в этом памятнике феодального права России различались полевая земля, дворовая, пашенная (ст. 9), земли для охоты и рыболовства (ст. 42), земли водных объектов, церковная земля (ст. 70), лесные участки с ульями диких пчел (ст. 106). Выделялись также земли имений; земли, занятые под огородами (ст. 42) и др. В этом правовом акте также были нормы, направленные на защиту земельно-кадастровых отношений.

Так, в ст. 10 названного документа было записано: «В случае тяжбы о земле, неудобной для обработки (земле под лесом), если обе тяжущиеся стороны представят грамоты, по которым границы смежных владений не сойдутся, так что одна земля окажется в межах обо-

---

<sup>1</sup> Соловьев С. М. История России с древнейших времен. М. : Мысль, 1988. Кн. 1. Т. 2. С. 56—58.

<sup>2</sup> См.: Гумилев Л. Н. Черная легенда. М., 2005. С. 65—70; Каргалов В. В. Монголо-татарское нашествие на Русь. М., 1966. С. 101—110.

их владельцев, и тяжущиеся возьмут межевщиков, которые проведут им межи владений по грамотам того и другого, а они, явившись в суд, заявят, что этим межеванием довольны, тогда дело решается судебным поединком»<sup>1</sup>.

2. В Судебнике 1550 г. также имеются нормы, непосредственно связанные с земельным кадастром<sup>2</sup>. В этом документе, принятом при Иване IV Грозном, выделялись земли поселений (волостные, сельские, деревенские), монастырские и княжеские. Фактически аналогичные нормы содержались и в ст. 62 Судебника 1497 г.<sup>3</sup>

Непосредственно свод сведений о земельном кадастре периода XIV — середины XVII вв. на Руси находил свое отражение в поземельных описях. Эти писцовые книги содержали основную информацию об имущественном положении крестьян. В них также отражалось детальное описание условий хозяйствования вотчин, сел, монастырей. Сведения составлялись московскими писцами и подъячими. Такая практика массового составления писцовых книг сложилась в годы правления великого князя Московского Ивана III. В 1484 г. московское правительство выселило из новгородских земель более 7000 землевладельцев, в 1489 г. — еще 1000. На их месте размещались московские служилые люди. Это массовое мероприятие потребовало составления писцовых книг, в которых фиксировались размеры владений, качество земель, количество крестьянских дворов и другая информация<sup>4</sup>.

С 1530-х гг. начинается составление общих описаний всего Российского государства. С середины XVI в. по всей стране вводилась единообразная система распределения государственных повинностей. Данное обстоятельство вызвало необходимость новых сплошных описаний. Позднее они неоднократно повторялись. Записи

---

<sup>1</sup> Псковская судная грамота / пер. Л. В. Черепнина, А. И. Яковлева // Исторические записки. 1940. Т. 6. С. 28—45.

<sup>2</sup> Судебник царя и великого князя Иоанна Васильевича // *Татищев В. Н.* История Российская. Т. 7. Л., 1968. С. 74—75.

<sup>3</sup> Судебники XV—XVI веков. М.—Л., 1952. С. 141—176.

<sup>4</sup> См.: *Веселовский С. Б.* Вопросы научного описания писцовых, дозорных и переписных книг Московского государства XVI—XII вв. // Архивное дело. 1940. № 57. С. 8—9; *Иванов П. И.* Обзорение писцовых книг по Московской губернии. М., 1840. С. 98—101; *он же.* Обзорение писцовых книг по Новгороду и Пскову. М., 1841. С. 65—76.

писцовых книг были основным документом при определении владельческой принадлежности земель и установлении размера.

Однако документами, связанными с кадастровыми отношениями, являлись в этот период не только писцовые книги. Представители исторической науки, исследуя, например, крупные вотчины Северо-Восточной Руси конца XIV — первой половины XVI вв., к которым относился, в частности, Симонов монастырь в Москве, обращались также к таким документам, как акты, монастырская копия книга актов, вкладная и кормовая книга, писцовая книга и выписки из них. При этом в актовом материале входили жалованные, указные, купчие, данные, правые и другие грамоты, отражавшие историю землевладения Симонова монастыря<sup>1</sup>. По существу все указанные источники представляли собой юридические акты, документы правового характера, которые служили основанием записей земельно-кадастрового характера. Порядок составления и хранения этих документов был несколько иной, нежели писцовых книг. Если, например, другие акты и книги могли храниться в монастырях, то писцовые книги, которые велись на каждый населенный пункт, хранились исключительно в Поместном приказе. Это приказ являлся одним из центральных и важнейших органов управления в московском государстве XVI—XVII вв. Поместный приказ существовал и в XVIII в., вплоть до окончательного падения московской системы военно-служилого строя на поместно-вотчинном основании<sup>2</sup>.

Поместный приказ был общегосударственным руководящим центром, объединяющим все межевые, кадастровые и крепостные работы. Описания земель проводились должностными лицами, которые назывались писцами, дозорщиками и мерщиками.

В компетенцию этого органа власти входило практически все служилое землевладение в государстве, как поместное, так и вотчинное. Причем, это не только выделение поместий и вотчин, а также составление, как уже отмечалось, писцовых и переписных книг, работа с другой документацией. Права и обязанности названного органа власти определялись гл. XVI и XVII Соборного уложения 1649 г. царя Алексея Ми-

---

<sup>1</sup> *Ивина Л. И.* Крупная вотчина Северо-Восточной Руси конца XIV — первой половины XVI в. Л. : Наука, 1979. С. 19.

<sup>2</sup> *Вицын А.* Краткий очерк управления в России от Петра Великого до издания общего учреждения министерств. Казань, 1855. С. 25—27.

хайловича<sup>1</sup>. До этого статус определялся законодательством о поместьях и вотчинах, содержащемся в указной книге Поместного приказа.

Вышеназванное Соборное уложение 1649 г. различало земли дворцовых сел, земли черных волостей, патриархии, митрополичьи, архиепископские, епископские земли. Это также земли помещиков, и даже земли транспорта (гл. IX). Нормы, посвященные земельному кадастру, содержались и в других статьях данного свода законов Русского государства (ст. 231)<sup>2</sup>.

В свою очередь, права и обязанности должностных лиц, занимавшихся описанием земель, отражались в Писцовых наказах. Первый из таких наказов был составлен для межевщиков еще в царствование Ивана Грозного. В то же время документ с дополнениями действовал до конца XVIII в. Для примера обратимся к различным Писцовым наказам 1622, 1677, 1683 и 1684 гг. Эти документы, возлагали на писцов измерение пашни, перелогов, сенокосов, лесов и других угодий. Количество земли исчислялось приблизительно. Вся информация фиксировалась ими в писцовых книгах, которые они были обязаны составлять в двух экземплярах. При этом один из них отправлялся в Москву в Поместный приказ, а второй оставался на местах и предназначался для воевод, наместников и дьяков.

Перед заполнением Писцовых книг писцы предварительно проверяли у землевладельцев документы на описываемые земли. На основании этих актов в книги вносились различные сведения о купле-продаже, обмене, передаче земель по наследству и других операциях. В писцовых книгах, кроме того, писцы давали также характеристику земель, выделяя добрые, средние, худые и очень худые земли. Основанием такой классификации являлись данные об урожайности, видах угодий и физических свойствах почв. В качестве оценок служили различные окладные единицы. Это соха, обта, выть, лук и сошка<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Маньков А. Г. Уложение 1649 года — кодекс феодального права России. М. : Наука, 1980. С. 25—35.

<sup>2</sup> Тихомиров М. Н., Елифанов П. П. Соборное уложение 1649 года. М. : МГУ, 1961. С. 58.

<sup>3</sup> См.: Писцовый наказ стрелецкому голове Макарию Балавинскому. 1677 г. // Русский архив. 1895. Кн. 1. Вып. 1. С. 17—22; Цицианов Д. П. Краткое математическое изъяснение землемерия межевого. СПб., 1757. С. 5—7.

Наряду с писцовыми книгами были, как уже отмечалось, также и другие. Среди них окладные, приправочные полевые, вотчинные, отказные, засечные, строенные и дозорные. Так, окладные книги отражали сведения о землях, приносящих доход; сведения о служилых землях, где указывалось, кому они принадлежат и на основании каких документов содержались в приправочных книгах. При межевании составлялись межевые книги, а уже на их основе появлялись межевые книги, в которых четко фиксировались границы и размеры земельных владений. Место нахождения земель, отведенных под строительство городов, фиксировалось в строенных книгах. Отсюда видно, что все содержание названных книг использовалось государством для управления соответствующей территорией и проживающим там населением.

Значительное внимание земельному кадастру уделялось при Петре I, когда был принят ряд правовых актов по данному вопросу<sup>1</sup>. Заметим, что и в других странах этому вопросу также уделяется много внимания. Так, в 1718 г. в Италии под руководством Джовани Джакомо Мариони, были проведены обширные земельно-кадастровые работы. В Российской империи активно учет земель велся и позже. 20 февраля 1765 г. была утверждена Комиссия о государственном межевании земель под председательством сенатора, генерал-аншефа П. И. Панина. В целом основные работы по межеванию земель Российской империи были завершены в начале XIX в. Большой вклад в современные приемы качественной оценки земель и земельного кадастра внес русский почвовед В. В. Докучаев. Так, в 1886 г. под редакцией ученого были опубликованы 14 томов «Материалы к оценке земель Нижегородской губернии» и составлены почвенные и геологические карты. В этих работах впервые предложен естественно-исторический метод бонитировки почв, которые имеет важное значение в современных условиях.

3. 27 октября 1917 г. Съездом Советов рабочих и солдатских депутатов был принят Декрет о земле. Данный акт фактически предлагал провести новый кадастровый учет земель. На основании этого документа государственная, удельная, кабинетская, монастырская,

---

<sup>1</sup> Законодательство Петра I / отв. ред. А. А. Преображенский, Т. Е. Новицкая. М. : Юрид. лит., 1997. С. 25, 102, 506 и др.



церковная, посессионная, майоратная, частновладельческая, общественная, крестьянская и другие категории земель обращались во всенародное достояние. Изъятая земля могла использоваться все трудящиеся (ст. 1). Земельные участки с высококультурными хозяйствами: сады, плантации, рассадники, питомники, оранжереи и т.п., не подлежали разделу, а должны были превратиться в показательные и передавались в исключительное пользование государства или общин в зависимости от размера и их значения (ст. 3).

Согласно Положению о земельных распоряжках в городах, утвержденному Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 13 апреля 1925 г., все без исключения земли и водные пространства, находящиеся в пределах городской черты независимо от пользователя, подлежали земельной регистрации. В ходе регистрации проводили опись земельного участка, где отображали характеристики строений и сооружений, а также составляли экспликацию участка по видам угодий.

В СССР ведение земельного кадастра было предусмотрено Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 и 1990 гг. В Российской Федерации определенное значение в регулировании земельных отношений сыграл, например, Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре», согласно которому государственный земельный кадастр определялся как систематизированный свод документированных сведений, получаемых в результате проведения государственного кадастрового учета земельных участков, о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель РФ и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с этими земельными участками объектов.

С принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» было введено новое понятие — «государственный кадастр недвижимости». В соответствии со ст. 5 этого документа, в целях присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров орган кадастрового учета осуществляет кадастровое деление территории РФ на кадастровые округа, кадастровые районы и кадастровые кварталы. Каждый объект недвижимости, как сказано в ч. 1 указанной нормы, сведения о котором внесены в государственный кадастр недвижимости, имеет не повторяющийся во времени на территории РФ государственный учетный номер, например, 68:09:5800000:1. Кадастр

ровые номера присваиваются объектам недвижимости органом кадастрового учета.

Подводя итог, можно сказать, что все названные правовые акты в данной сфере были направлены на эффективное управление со стороны Российского государства данным природным ресурсом. Это не случайно, поскольку если посмотреть с исторической точки зрения, то процветание и упадок государств или царских династий проявляется в тесной зависимости от кадастровой и земельной систем<sup>1</sup>.

Однако, как отмечается в литературе, при ведении государственного кадастрового учета земельных участков неизбежны кадастровые ошибки, как технические, так и собственно кадастровые, которые должны между собой четко различаться. При этом предлагается принять соответствующий нормативный акт, обязывающий органы исполнительной власти обеспечивать проведение кадастровых работ по устранению вышеуказанных ошибок<sup>2</sup>.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Какова история правового регулирования земельно-кадастровых отношений в России в X—XV вв.?
2. Расскажите о земельно-кадастровом законодательстве Российской империи в XVI—XIX вв.
3. Какими нормативными правовыми актами регулировались земельно-кадастровые отношения в России в XX в.?
4. Раскройте правовой механизм рассматриваемых отношений в Российской Федерации.
5. Назовите основные акты, которыми регулируются земельно-кадастровые отношения в России в настоящее время.
6. Дайте общую характеристику Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости».
7. Что такое кадастровый номер земельного участка?

---

<sup>1</sup> Ли Чжэ Сон. Исследование проблемы унификации кадастровых систем Северной и Южной Кореи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : МГУГК, 2000. С. 4.

<sup>2</sup> Пашова М. С., Пашов Д. Б. Проблемы устранения ошибок при ведении государственного кадастрового учета земельных участков //Аграрное и земельное право. 2013. № 12. С. 21—26.

## **Тема 6. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

*1. Система органов государственной власти, осуществляющих управление земельными ресурсами в России. 2. Полномочия Президента РФ по управлению земельными ресурсами. 3. Правительство РФ как высший исполнительный орган в данной сфере. 4. Иные органы федеральной исполнительной власти по управлению земельным фондом. 5. Управление земельными ресурсами на региональном и муниципальном уровне. 6. Проблемы управления земельным фондом в Российской Федерации.*

---

1. Общее управление земельными ресурсами в Российской Федерации осуществляется органами общей компетенции. К ним, как считают С. А. Боголюбов и В. Б. Ерофеев, относятся Федеральное Собрание, Президент РФ, Правительство РФ<sup>1</sup>. Однако А. П. Анисимов А. Е. Черноморец и др. не относят Федеральное Собрание РФ к органам управления, поскольку это субъект представительной власти<sup>2</sup>.

Необходимо сказать и о субъектах, наделенных специальной компетенцией в данной сфере. Среди них следует назвать различные центральные органы федеральной исполнительной власти, которыми являются министерства, службы, агентства, департаменты и т.д. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» субъектами в сфере управления земельными отношениями являются Министерство экономического развития РФ, Министерство сельского хозяйства РФ и др.

Все эти органы образуют определенную систему управления земельными ресурсами, которая базируется в том числе и на административно-политическом устройстве страны. В связи с этим можно выделить федеральные структуры управления, региональные и местные, муниципальные. Общим для них является объект управленческой деятельности, которым есть земля или земельные участки. Различным — масштабы такой деятельности. Однако от эффективности

---

<sup>1</sup> Боголюбов С. А. Земельное право : учебник. М. : Высшее образование, 2006. С. 25.

<sup>2</sup> Земельное право России : учебник / под ред. А. П. Анисимова. М. : Высшее образование ; Юрайт-Издат, 2009. С. 54—58.

работы любого звена зависит эффективность управления всей системы в данной сфере отношений. Так, права и обязанности органов местного управления определены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В п. 3 и 4 ч. 1 ст. 11 Закона указано, что территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов — это прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

В ст. 14 документа определены вопросы местного значения поселения. Так, согласно п. 20 ч. 1 данной статьи к вопросам местного значения отнесены утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство и др.

В п. 26 ч. 1 ст. 16 Закона определены вопросы местного значения городского округа. К ним отнесены, в том числе, планирование застройки, территориальное зонирование земель городского округа, установление правил землепользования и застройки территории городского округа, изъятие земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа, ведение кадастра землеустроительной и градостроительной документации.

2. Важная роль в регулировании земельных отношений принадлежит Президенту РФ. Особое значение указы главы государства играли в 1990-е гг. Так, значительное влияние на развитие земельных отношений оказали Указы от 23 апреля 1993 г. № 480 «О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками»; от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»; от 7 декабря 1993 г. № 2118 «О налогообложении продажи земельных участков и других операций с землей»; от 11 декабря 1993 г. № 2130 «О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость»; от 14 февраля 1996 г. № 198 «О праве собственности граждан

и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности»; от 7 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» и др.

9 января 2011 г. был подписан Указ Президента РФ № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками». В соответствии с данным документом указанные лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, расположенными, например, в Алеутском муниципальном районе Камчатского края, в муниципальном образовании «Кизлярский район», в муниципальное образование «Город Махачкала» Республики Дагестан, в муниципальном образовании «Нижнеколымский улус (район)» Республики Саха (Якутия) и др., таких, в частности, как муниципальное образование «Монгун — Тайгинский кожуун Республики Тыва», муниципальный район «Борзинский район» Забайкальского края, муниципальное образование город Анапа Краснодарского края, Кантемировский муниципальный район Воронежской области, муниципальное образование «город Архангельск». К ним отнесены также Ломоносовский муниципальный район Ленинградской области, муниципальное образование «город Орск» Оренбургской области, Кронштадтский район г. Санкт — Петербурга, муниципальное образование город Анадырь Чукотский автономный округ и т.д. Сюда вошли также такие города, как Владикавказ, Геленджик, Новороссийск, Сочи, Благовещенск, Северодвинск, Новозыбков и др. Всего названо 380 муниципальных образований, в отношении которых действует данное ограничение.

Кроме того, Президент РФ определяет систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, где определенное место отводится субъектам, осуществляющим непосредственное управление земельными ресурсами в стране.

3. Определенной компетенцией в сфере управления земельными ресурсами наделено и Правительство РФ, которое издает в связи с этим соответствующие источники права. Так, распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р утверждены Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2017 годы.

В июле 2012 г. постановлением Правительства РФ утверждена Федеральные целевые программы «Развитие сельскохозяйственных земель России на 2014—2020 годы, а также «Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель». Правительство РФ также утверждает Основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и устанавливает Правила определения размера арендной платы, а также порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности РФ.

Кроме того, постановлением Правительства РФ от 31 марта 2006 г. № 176 были утверждены Правила передачи отдельных земельных участков из земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности в аренду или безвозмездное срочное пользование юридическим лицам и гражданам для сельскохозяйственного, лесохозяйственного и иного использования. Заметим, что в безвозмездное срочное пользование также передаются земельные участки, например, религиозным организациям, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности (ст. 24 ЗК РФ).

Также Правительством РФ 12 июля 1993 г. было принято постановление № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам».

Следует сказать, кроме того, что определенную роль в регулировании земельных отношений в рассматриваемом аспекте играют и структуры, непосредственно подчиняющиеся Правительству РФ. Одним из них является Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. На данное учреждение в соответствии с Уставом возложено, среди других видов, также и участие в подготовке планов законопроектной деятельности Правительства РФ, в том числе связанной с управлением земельными ресурсами. В структуре Института действуют различные подразделения, среди них отдел аграрного, экологического и природоресурсного законодательства. К основным аспектам деятельности научной работы указанного отдела относятся теоретические проблемы земельного права; судебная практика в области защиты экологических прав и прав на землю; проблемы применения юридической ответственности за нарушение экологического и земельного законодательства; правовое регулирование земельных отношений: вопросов собственности на землю; сде-

лок с земельными участками; правовой охраны земель, земельного контроля, землеустройства, ведения земельного кадастра. На заседаниях отдела проводится обсуждение диссертаций на соискание ученой степени кандидата или доктора юридических наук по специальности 12.00.06 — природоресурсное право; аграрное право; экологическое право; земельное право. Сотрудники отдела готовят и издают различные научные труды, например, комментарии к федеральным законам, среди которых комментарии к Федеральным законам «О мелиорации земель», «О разграничении государственной собственности на землю», «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», к ЗК РФ. Во всех этих трудах, так или иначе, затрагиваются вопросы управления земельным фондом и компетенция Правительства РФ в анализируемой сфере.

Вопросы управления земельными ресурсами постоянно затрагиваются и в работе Аналитического центра при Правительстве РФ, где проходят регулярные заседания круглого стола, посвященные различным аспектам координации в анализируемой области общественных отношений. В работе таких форумов принимают участие практические работники, ученые, преподаватели вузов, представители администрации Президента РФ, представители субъектов РФ. По итогам работы круглого стола принимаются рекомендации Правительству РФ, направленные на улучшение правового регулирования в области управления земельным фондом страны.

4. Определенной компетенцией в данной сфере обладает Министерство экономического развития РФ (Минэкономразвития России). Так, Министерство издало приказ от 28 декабря 2012 г. № 831 «Об утверждении форм кадастровых паспортов здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, помещения, земельного участка, кадастровых выписок о земельном участке, о здании, сооружении, объекте незавершенного строительства и кадастрового плана территории». В соответствии с приказом от 4 апреля 2011 г. № 144 «Об утверждении Порядка кадастрового деления территории Российской Федерации и Порядка присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров» кадастровый номер участка в символах выглядит таким образом: AA : BB : CCPLL : KK. При этом первые две буквы обозначают кадастровый округ, на который делится вся территория страны, в границах которой осуществляется ведение государственного реестра зе-

мель кадастрового округа. В данном случае это обозначение субъекта РФ. Вторая пара букв после двоеточия — кадастровый район, т.е. часть территории кадастрового округа, включающий в себя административный район субъекта РФ. Следующие за ними знаки, количество их должно быть не более семи, означают кадастровый квартал, границы, на которые делится территория кадастрового района. Кадастровый квартал является наименьшей единицей кадастрового деления территории кадастрового района и включает в себя, как правило, небольшие населенные пункты, кварталы городской или поселковой застройки и иные ограниченные природными и искусственными объектами территории. Последняя пара цифр после двоеточия означает номер земельного участка.

Другим важным органом управления земельными ресурсами является Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России). Этот орган, в частности, осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию земель и плодородие почв, а также аналогичные функции в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель. Данные полномочия Министерства закреплены в Положении о нем, утвержденном постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450.

Управление земельными ресурсами осуществляет также Росреестр. Данная структура создает и ведет государственный кадастр объектов недвижимости на базе земельного кадастра. Служба организует проведение государственной кадастровой оценки земель, обеспечивает землеустроительное обеспечение на землях, находящихся в федеральной собственности. Кроме того, Росреестр оказывает услуги в сфере землеустройства, государственного кадастрового учета, государственной кадастровой оценки земель.

Определенная компетенция в данной сфере имеется также у Федерального агентства лесного хозяйства. Так, в соответствии с Положением о данном ведомстве, утвержденном постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736, Агентство согласовывает включение земельных участков земель лесного фонда в границы населенных пунктов, исключение земельных участков из границ на-



селенных пунктов и включение их в состав земель лесного фонда, установление или изменение видов разрешенного использования земельных участков земель лесного фонда. Исключением являются случаи, если полномочия по распоряжению лесными участками переданы в порядке, установленном лесным законодательством РФ, органу государственной власти субъекта РФ. Кроме того, этот орган власти рассматривает и согласовывает проекты границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства на землях лесного фонда в пределах своей компетенции.

5. Компетенцией в области управления земельными ресурсами наделены и органы власти субъектов РФ. Так, в п. 12 ст. 13 Устава г. Москвы говорится, что к полномочиям г. Москвы по предметам ведения субъектов РФ и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ относится владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами. В свою очередь, на территории г. Москвы не подлежат отчуждению: земли общего пользования транспортных магистралей, земли ООПТ в соответствии с перечнем, установленным законом города, принимаемым Московской городской думой по представлению Мэра Москвы. О землях идет речь, кроме того, в ст. 25, 70 Устава. В соответствии с п. 2 ст. 22 порядок и условия передачи г. Москвой земельных участков в собственность муниципальных образований определяются на основании закона г. Москвы, принимаемого Московской городской Думой по представлению Мэра Москвы. Землепользование в городе Москве осуществляется исходя из приоритета охраны жизни и здоровья человека, его всестороннего развития, обеспечения благоприятных экологических условий для его жизнедеятельности при соблюдении прав и законных интересов других лиц (ч. 1 ст. 25 Устава).

В каждом субъекте РФ образованы специальные органы управления земельными ресурсами, которые также наделяются соответствующей компетенцией. Ими могут быть министерства, комитеты, службы и другие структуры. Так, например, в Оренбургской области такой единицей является Министерство природных ресурсов, экологии и имущественных отношений данного субъекта РФ. К его функциям, в частности, относятся:

— участие в установленном порядке в процессе разграничения государственной собственности на землю;

— разработка и реализация государственных программ, связанных с регулированием имущественных отношений в сфере владения, пользования и распоряжения земельными участками;

— методическое и нормативно-правовое обеспечение управления и распоряжения земельными ресурсами;

— заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд Оренбургской области в установленной сфере деятельности и др.

Управление земельными ресурсами осуществляют и муниципальные органы власти, обладающие в рассматриваемой сфере определенными полномочиями. Так, по инициативе органов государственной власти субъектов РФ, для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения проводится опрос граждан. Об этом гласит ст. 31 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ст. 50 Закона идет речь о муниципальном имуществе, в которое входят также земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами.

В заключение данного вопроса можно сказать, что в принципе система управления земельными ресурсами нуждается в совершенствовании. Так, по нашему мнению, возможно создание Министерства земельных отношений РФ. В субъектах РФ следует образовать территориальные подразделения этого органа.

6. В настоящее время в стране действительно необходим единый орган по управлению земельными ресурсами. Так, еще в 1967 г. Г. А. Аксененок говорил о необходимости того, чтобы общее управление единым государственным земельным фондом осуществлял единый государственный орган. Эту структуру правоведа предлагал назвать «Комитет земельных фондов»<sup>1</sup>. С наименованием, конечно, можно спорить, но, то что сейчас у нас в стране, как это ни странно, нет того органа, который действительно бы занимался всеми землями, есть прямое нарушение первого принципа земельного права.

---

<sup>1</sup> Аксененок Г. А. Проблемы управления сельским хозяйством в свете решений XXIII съезда КПСС // Правоведение. 1967. № 5. С. 86—94.

Так, в п. 1 ст. 1 ЗК РФ, говорится о значении земли в первую очередь как природного объекта, охраняемого в качестве важнейшей составной части природы. Во вторую очередь речь идет о земле, как природном ресурсе, используемом в качестве средств производства в сельском и лесном хозяйстве, и только в третью очередь о земле как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю. А у нас управление земельными ресурсами в основном осуществляет Министерство экономического развития РФ, и соответственно Роскадастр, Роснедвижимость, а теперь Росреестр. То есть в первую очередь если судить по структуре органов, земля рассматривается как объект недвижимости. В Министерстве природных ресурсов РФ такой службы, такого агентства нет. Поэтому вывод Г. А. Аксененка, хотя и сделан в других исторических условиях, по-прежнему сохраняет свою актуальность, и к его работам необходимо отнестись со всей серьезностью. Заметим, что ни одна диссертация, в том числе посвященная вопросам управления земельными ресурсами, не обходиться без ссылок на труды ученого, потому что, действительно, они имеют для нас такое фундаментальное значение.

Управление — это огромнейшая функция, которая включает в себя учет, регистрацию, мониторинг и прочие другие. Поэтому дальновидность, которой обладал исследователь, она действительно заслуживает самого большого и пристального внимания. В историю развития советской науки права академик Г. А. Аксененок должен войти наравне с Л. А. Кассом, учебник которого был написан в 1906 г.<sup>1</sup>, и профессором Д. С. Розенблюмом, автором учебника по земельному праву 1928 г.<sup>2</sup>

Сегодня спор ведется по всем направлениям земельного права, в том числе и по вопросам управления земельными ресурсами. Так, серьезное внимание привлекает вопрос, связанный с желанием властей прекратить постоянное бессрочное пользование земельными участками. Когда принимался ЗК РФ, авторы исходили из того, что необходимо ликвидировать титул постоянного бессрочного пользования, так же, как, кстати, и пожизненное наследуемое владение. Однако пока этого не сделано. Сроки оформления земли в собственность постоянно переносились.

---

<sup>1</sup> Кассо Л. А. Русское земельное право. М., 1906.

<sup>2</sup> Розенблюм Д. С. Земельное право РСФСР. 2-е изд., перераб. и доп. М.—Л.: Госиздат, 1928.

Видно, что предпринимаются активные усилия аппарата Правительства РФ для того, чтобы подтолкнуть процесс ликвидации этого титула пользования землей. Используются для этого и административные методы. Так, КоАП РФ предусмотрена административная ответственность лиц, которые не выкупают в собственность и не переходят на право аренды участков, предоставленных им в постоянное бессрочное пользование. Другие меры предпринимаются по отношению к юридическим лицам, чьи права при постоянном бессрочном пользовании должны защищаться.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Сформулируйте дефиницию «управление земельными ресурсами». Назовите виды управления в данной сфере.
2. Каковы полномочия Президента РФ в рассматриваемом секторе отношений?
3. Раскройте функции Правительства РФ в данной области.
4. Каковы полномочия присущи органам исполнительной власти субъектов РФ?
5. Какие федеральные органы осуществляют управленческие функции в области охраны и использования земель?
6. Каковы полномочия муниципальных органов по управлению земельным фондом?

## **Тема 7. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА**

---

*1. Понятие и общая характеристика управления в области использования и охраны земель железнодорожного транспорта. Земли железнодорожного транспорта как объект управления. 2. Система и полномочия органов, осуществляющих управление землями железнодорожного транспорта. Функции государственного управления: понятие и виды.*

---

1. Под управлением в области использования и охраны<sup>1</sup> земель железнодорожного транспорта понимается деятельность соответ-

---

<sup>1</sup> Солдатова Л. В. Правовая охрана земель железнодорожного транспорта // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. Серия «Юриспруденция». Вып. 53. Тольятти : ВУиТ, 2006. С. 91—99.

вующих субъектов, направленная на упорядочение отношений в данной сфере<sup>1</sup>. Так, руководство этим объектом осуществляют Президент РФ, Правительство РФ, федеральные министерства и федеральные службы, органы власти субъектов РФ, соответствующие предприятия, организации.

Рассматриваемая деятельность включает различные аспекты<sup>2</sup>. Среди них кадастровый учет земельных участков, мониторинг земель железнодорожного транспорта, их землеустройство и другие сферы. В то же время необходимо заметить, что являясь объектом управления, единого понятия земель железнодорожного транспорта в правовой науке и практике не выработано. Так, ряд исследователей, тяготеет, например, к определению, данному в законе. Другие авторы под искомой категорией подразумевают земли, предоставленные транспортным органам исполнительной власти (в частности, министерствам), которые и осуществляют управление данным объектом и определяют его целевое назначение (М. А. Тарасов). Третьи в основе подразумевают целевое использование земель и ведомственный характер их принадлежности (Р. Д. Боголепов). Однако, в принципе, именно целевое назначение земель во всех определениях берется за основу. Так, по мнению Ю. Г. Жарикова, к землям железнодорожного транспорта относятся площади, на которых находятся железнодорожные пути сообщения и непосредственно примыкающие к ним сооружения. Это железнодорожное полотно, мосты, тоннели, виадуки, сигнальное оборудование, служебно-технические здания. Кроме того, это также железнодорожные подъездные пути станций со всем их хозяйством<sup>3</sup>. Исходя из перечисленного, классификацию земель железнодорожного транспорта можно провести по различным основаниям. Но если говорить о разграничении земель по основному целевому признаку, т.е. в зависимости от хозяйственного назначения, то следует выделить

---

<sup>1</sup> *Галактионова Л. В.* Организационно-правовые формы осуществления деятельности на железнодорожном транспорте в Российской империи (1836—1917) и современной России // Социальные и гуманитарные науки на Дальнем Востоке: научно-теоретический журнал. Хабаровск, 2007. № 3 (15). С. 91—100.

<sup>2</sup> *Солдатова Л. В.* Совершенствование системы органов управления в сфере использования и охраны земель железнодорожного транспорта : сб. научных статей : в 2 ч. Ч. 2. Вып. 6. Саратов : Наука, 2009. С. 114—120.

<sup>3</sup> *Солдатова Л. В.* Правовой режим земель железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : МГУ им. М. В. Ломоносова, 2008. С. 10—11.

следующие их четыре разновидности: 1) земли, предназначенные для полос отвода железных дорог; 2) земли, предоставляемые для установления охранных зон; 3) земли, занятые защитными лесными насаждениями; 4) земли, предоставляемые под земельные наделы.

При наличии тех или иных перечисленных объектов имеются и свои особенности в управлении данными землями<sup>1</sup>. Отдельные из них сформулированы в Федеральном законе от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта». Так, в п. 3 ч. 2 ст. 4 данного Закона сказано, что земельные участки вносятся в уставный капитал единого хозяйствующего субъекта, которым является открытое акционерное общество «Российские железные дороги» (далее — ОАО «РЖД»), в порядке и на условиях, установленных законодательством РФ. Исключения составляют земельные участки, предоставленные для размещения объектов федерального железнодорожного транспорта и ограниченные в обороте в соответствии с п. 1 ст. 8 Закона, а также земельные участки, на которых размещены железнодорожные станции и железнодорожные вокзалы. Согласно ч. 3 п. 3 ст. 4 Закона указанные земельные участки являются федеральной собственностью, и внесение их в уставный капитал единого хозяйствующего субъекта не допускается. Порядок и условия использования таких земель устанавливаются Правительством РФ в соответствии с законодательством. Так, постановлением от 29 апреля 2006 г. № 264 утверждены Правила пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными ОАО «РЖД». В соответствии с п. 2 Правил пользование земельным участком осуществляется на основании договора аренды земельного участка, заключаемого Федеральным агентством по управлению государственным имуществом (его территориальным органом) с ОАО «РЖД». Исключением являются случаи, когда договор аренды заключен с собственником расположенного на земельном участке здания, строения, сооружения. Указанный документ должен содержать, в частности, положения,

---

<sup>1</sup> См.: Правовые основы охраны природы на железнодорожном транспорте : метод. пособие / отв. ред. Т. А. Диканова. М., 1997; *Чернобай Е. Ю.* Управление земельными участками в полосе отвода железных дорог: теоретический аспект : сб. научных трудов // Материалы всероссийской научно-практической конференции (5—6 апреля 2013 г.) / под ред. Т. В. Каневой. Ухта : УГТУ, 2013. С. 191—193.

предусматривающие передачу земельного участка в аренду на 49 лет, право арендатора передавать арендованные земельные участки (их части) в субаренду гражданам и юридическим лицам в пределах срока действия договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления об этой передаче<sup>1</sup>.

2. Управление землями рассматриваемой подкатегории осуществляют в стране различные субъекты. О некоторых из них речь идет, в частности, в ст. 9 Федерального закона «О федеральном железнодорожном транспорте», где определены особенности государственного регулирования использования таких земель. Согласно данной статье земли железнодорожного транспорта должны использоваться в соответствии с земельным, градостроительным, экологическим, санитарным, противопожарным и иным законодательством РФ. Размеры земельных участков, в том числе полосы отводы, определяются проектно-сметной документацией, согласованной в порядке, установленном земельным законодательством. Порядок установления и использования полос отвода определяется Правительством РФ. Им утверждается также порядок установления и использования охранных зон, а также порядок пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными ОАО «РЖД»<sup>2</sup>. Кроме того, Правительством РФ определяются полномочия других органов государственной исполнительной власти в этой области. Одним из таких органов является Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор), действующее на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397. На указанное Агентство возложена функция по принятию решений о резервировании земель и об изъятии для нужд России земельных участков в целях развития сети железных дорог.

Организация управления землями железнодорожного транспорта в определенной мере возложена также на Министерство транспор-

---

<sup>1</sup> *Корякин В. М., Чернобай Е. Ю.* Особенности аренды земельных участков в полосе отвода железных дорог // *Право и государство: теория и практика.* 2012. № 10. С. 107—112.

<sup>2</sup> См., например: *Порядок пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными ОАО «Российские железные дороги», утвержденный постановлением Правительства РФ от 29 апреля 2006 г. № 264.*

та РФ и Министерство экономического развития и торговли РФ. Так, последнее утверждает примерную форму договора аренды земельного участка, являющегося федеральной собственностью и предоставленного ОАО «РЖД». Кроме того, Министерство экономического развития и торговли РФ по согласованию с Министерством финансов РФ и Министерством транспорта РФ утверждает ставки арендной платы за указанные земельные участки. При этом такой расчет производится исходя из среднего показателя кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения по субъектам РФ, а для городов Москвы и Санкт-Петербурга — среднего показателя кадастровой стоимости таких земель соответственно в Московской и Ленинградской областях. Пользование данными земельными участками осуществляется, как отмечалось, на основании договора аренды земельного участка, заключаемого Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом (его территориальным органом) с ОАО «РЖД». В свою очередь, заметим также, что данный договор должен содержать положения, предусматривающие, например, обязательство арендатора обеспечивать беспрепятственный проезд (переход) через железнодорожные пути в местах железнодорожных проездов (переходов) в порядке, установленном Министерством транспорта РФ. Этот же орган исполнительной власти определяет условия для обеспечения беспрепятственного доступа собственников линейных сооружений для их ремонта и текущего обслуживания, в случае аренды земельного участка, являющегося федеральной собственностью ОАО «РЖД».

Одним из органов управления землями железнодорожного транспорта является также Росреестр, где, в частности, регистрируются ограничения прав<sup>1</sup>, установленных решением о резервировании и изъятии земель для нужд России в целях развития сети железных дорог. Ранее, заметим, управленческие функции в области земель железнодорожного транспорта осуществляли Министерство путей сообщения РФ, Народный комиссариат путей сообщения СССР и другие организации. Функциями всех названных, ныне действующих ор-

---

<sup>1</sup> Чернобай Е. Ю. Особенности сервитута в полосе отвода железных дорог // Труды научно-практической конференции Неделя науки-2013 «Наука МИИТа — транспорту». М. : МИИТ, 2013; она же. Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) в полосе отвода железных дорог // Юрист. 2013. № 4. С. 16—22.



ганов исполнительной власти следует считать основные направления деятельности, среди которых такие, как государственная регистрация прав на земельные участки и сделок с ним; ведение государственного кадастра недвижимости. Это также территориальное планирование использования земельных ресурсов; резервирование земель; изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд; перевод земель из одной категории в другую; предоставление земельных участков и др.<sup>1</sup>

Заметим, что данный аспект, а именно управление, так или иначе, входит составной частью в институт правового режима земель железнодорожного транспорта, который представляет собой совокупность различных элементов. Среди них: 1) порядок предоставления земельных участков организациям железнодорожного транспорта для строительства и реконструкции железной дороги; 2) порядок предоставления земельных участков организациям для эксплуатации объектов железнодорожного транспорта; 3) титулы землепользования, на которых предоставляются земельные участки; 4) права и обязанности участников земельных отношений, ограничение, обременение, стеснение прав; 5) управление (государственное регулирование) земельными ресурсами в сфере железнодорожного транспорта и охрана земель как природных объектов на железнодорожном транспорте; 6) разрешение земельных споров и привлечение к ответственности за нарушение земельного законодательства на железнодорожном транспорте<sup>2</sup>.

Отсюда понятно, что управление названными землями осуществляют в настоящее время различные субъекты государственной власти, основным направлением деятельности которых являются несколько иные функции, что на наш взгляд, не слишком рационально. В связи с этим, вероятно, необходимо создание специального органа исполнительной власти, наделенного специальными функциями и полномочиями именно в данной сфере.

---

<sup>1</sup> Солдатова Л. В. Правовой режим земель железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Изд-во МГУ, 2008. С. 15.

<sup>2</sup> Шихалева О. В. Правовой режим земель железнодорожного транспорта // [http://www.bmpravo.ru/show\\_stat.php?stat=406](http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=406). 2013. 26 сент.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Дайте общую характеристику управления в области использования и охраны земель железнодорожного транспорта.
2. Какова система органов управления данными землями?
3. Разъясните полномочия органов, осуществляющих управленческие функции в рассматриваемой сфере отношений.
4. Расскажите о функциях ОАО «РЖД», Росжелдора и Росреестра, которыми последние наделены в области использования и охраны земель железнодорожного транспорта.

## **Тема 8. ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ**

---

*1. Законодательство об эколого-правовом режиме земель. 2. Содержание охраны земель. 3. Использование земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению.*

---

1. Важным элементом правового режима использования земель является их правовая охрана. Вопросы юридической охраны данного природного ресурса регулируются многими правовыми актами. Основопологающим из них является ЗК РФ, согласно гл. II которого земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

В ЗК РФ выделены цели охраны земель. К ним относятся: а) предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности; б) обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

Важное значение в охране земель играют и другие федеральные законодательные акты. Среди них, например, Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». Так ст. 9 данного Закона устанавливает особенности перевода

земель промышленности, энергетики, транспорта, а также связи, радиовещания, иных земель специального назначения или земельных участков в составе таких земель в другую категорию. Перевод земель промышленности, на которых осуществлялась связанная с нарушением почвенного слоя деятельность, в другую категорию допускается только после восстановления нарушенных земель в соответствии с утвержденным проектом рекультивации земель. Исключением являются случаи, когда такой перевод осуществляется по ходатайству исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления (ч. 3 ст. 9).

Необходимо также назвать Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в ст. 6 которого зафиксировано, что собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения обязаны использовать указанные земельные участки в соответствии с целевым назначением данной категории земель и разрешенным использованием. Использовать необходимо такими способами, которые не должны причинить вред земле как природному объекту, в том числе приводить к деградации, загрязнению, захламлению земель, отравлению, порче, уничтожению плодородного слоя почвы и иным негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

Для эффективной охраны земель в данной сфере осуществляется мониторинг. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» государственный мониторинг окружающей среды — это комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, оценка и прогноз изменений состояния окружающей среды.

Мониторинг земель является составной частью государственного экологического мониторинга. Положение об осуществлении государственного мониторинга земель было утверждено постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 846. При проведении государственного мониторинга земель решаются такие задачи, как своевременное выявление изменений состояния земель; оценка этих изменений, прогноза и выработки рекомендаций по предупреждению

и устранению последствий негативных процессов; осуществление государственного земельного контроля за использованием и охраной земель, землеустройства; обеспечение граждан информацией о состоянии земель.

Также в свое время, в методических указаниях «Гигиеническая оценка качества почвы населенных мест. МУ 2.1.7.730-99 (утвержденных Министерством здравоохранения РФ 7 февраля 1999 г.) была установлена безвредная для человека предельно допустимая концентрация химического вещества в почве. Действовали, кроме того, Методические рекомендации по выявлению деградированных и загрязненных земель (утвержденные письмом Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству от 27 марта 1995 г. № 3-15/582).

Одним из звеньев охраны земель и организационно-правового механизма обеспечения действия норм права, решающих факторов охраны земель и окружающей среды является экологическая экспертиза<sup>1</sup>. Порядок ее проведения определен Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

2. Содержание охраны земель определено в ст. 13 ЗК РФ. Так, в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по: 1) сохранению почв и их плодородия; 2) защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;

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

В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков

---

<sup>1</sup> См.: *Боголюбов С. А.* Земельное право : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт-Издат, 2009. С. 119.

обязаны также проводить мероприятия: а) по ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель; б) сохранению достигнутого уровня мелиорации; в) рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот; г) сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель (п. 7 ч. 1 ст. 13 ЗК РФ). В свою очередь, вопросы сохранения плодородия почв регулируются и Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». Так, в соответствии со ст. 8 указанного Закона, собственники земельных участков обязаны осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключаящими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду.

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.

Внедрение новых технологий, осуществление программ мелиорации земель и повышения плодородия почв запрещаются в случае их несоответствия предусмотренным законодательством экологическим, санитарно-гигиеническим и иным требованиям (ч. 3 ст. 13 ЗК). Так, определенные моменты, направленные на охрану земель, содержатся в Федеральном законе от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель».

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. Вопросы рекультивации земель регулируются и постановлением Правительства РФ от 23 февраля 1994 г. № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы»

Для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством РФ устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных

микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ.

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

В целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель с изъятием их из оборота в порядке, установленном Правительством РФ (п. 6 ст. 13 ЗК РФ).

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 (п. 7 ст. 13 ЗК РФ).

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

3. Нормы, определяющие использование земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, определены в ст. 14 ЗК РФ. Радиоактивное загрязнение — загрязнение поверхности Земли радиоактивными веществами в количествах, которые превышают уровень, установленный нормами радиационной безопасности и правилами работы с радиоактивными веществами. Уровень радиоактивного загрязнения почв определяется в соответствии с санитарными правилами и нормами, гигиеническими нормативами, правилами радиационной безопасности и т.д.

Результатом радиоактивного загрязнения может быть появление радиационно загрязненного участка территории, под которым понимается участок территории, представляющий опасность для здоровья населения и окружающей среды, подлежащей реабилитации после радиоактивного загрязнения в результате техногенной деятельности или размещения на нем снятых с эксплуатации особо радиаци-

онно опасных объектов (ст. 1 Федерального закона от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории»).

Субъекты РФ разрабатывают и реализуют специальные экологические программы (в этом должны принимать участие и органы местного самоуправления), согласовывают порядок и очередность финансирования специальных программ охраны земель. На Федеральное собрание РФ, в том числе на его Счетную палату, возложен контроль за поступлением и надлежащим использованием средств целевого бюджетного фонда<sup>1</sup>.

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 (п. 1 ст. 14 ЗК РФ). 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 (п. 2 ст. 14 ЗК РФ). Так, 27 февраля 2004 г. утверждено постановление № 112 «Об использовании земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культуртехнических работ, установлении охранных зон и сохранении находящихся на этих землях объектов».

В случае, если такие территории представляют большую опасность для здоровья населения, им может быть придан особый эколого-правовой режим зоны экологического бедствия (ст. 57 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Однако на сегодняшний день такая возможность носит чисто теоретический характер<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Боголюбов С. А. Земельное право : учебник. М. : Высшее образование, 2006. С. 386.

<sup>2</sup> Земельное право России : учебник / А. П. Анисимов [и др.] ; под ред. А. П. Анисимова. М. : Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. С. 281.

Лица, в результате деятельности которых произошло радиоактивное и химическое загрязнение земель, повлекшее за собой невозможность их использования по целевому назначению или ухудшение их качества, полностью возмещают убытки в соответствии с положениями ЗК РФ. Кроме того, указанные субъекты 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 (ч. 3 ст. 14 ЗК РФ).

Консервация земель — это временное исключение земель из оборота для предотвращения развития и прекращения процессов деградации почв и восстановления их плодородия. Постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 830 утверждено Положение о порядке консервации земель с изъятием их из оборота. В свою очередь, Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами утвержден Комитетом РФ по земельным ресурсам и землеустройству 10 ноября 1993 г. и Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ 18 ноября 1993 г. № 04-25/61-5678. Все это в целом направлено на обеспечение экологического, земельного правопорядка, а тем самым и гармонизацию законодательства РФ<sup>1</sup>.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Что представляет собой эколого-правовой режим охраны земель?
2. Каково современное состояние законодательства в данной сфере?
3. Как осуществляется правовая охрана земель? Раскройте ее содержание.
4. Какими правовыми актами установлен механизм использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению?
5. Назовите органы, которые имеют право издавать акты, направленные на охрану земель.

---

<sup>1</sup> См.: *Духно Н. А.* Теоретические проблемы обеспечения экологического правопорядка : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Уфа, 2000. С. 4; *Земельное право : практикум / Б. А. Воронин [и др.] ; отв. ред. В. В. Круглов.* Екатеринбург : УрГЮА, 1997. С. 10—19; *Прокопович Г. А.* Взаимодействие и взаимное влияние публично-правовых и частноправовых норм в земельном и аграрном праве // *Аграрное и земельное право.* 2013. № 2. С. 11—14.



## Тема 9. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ И ОГРАНИЧЕННЫЕ ВЕЩНЫЕ ПРАВА НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

---

1. Постоянное (бессрочное) пользование. 2. Ограниченное пользование земельным участком (сервитут). 3. Аренда земельных участков. 4. Безвозмездное срочное пользование земельными участками.

---

1. В соответствии со ст. 39.9 ЗК РФ предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование осуществляется на основании решения уполномоченного органа.

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование исключительно:

1) органам государственной власти и органам местного самоуправления;

2) государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казенным, автономным);

3) казенным предприятиям;

4) центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий.

2. Сервитут (от лат. *servitus* — рабство, подчиненность) — в римском, а также в праве ряда современных государств, установленное законом ограниченное право пользования чужим имуществом, например, право прохода по земельному участку соседа.

Сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством (ст. 23 ЗК РФ). Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом РФ, нормативным правовым актом субъекта РФ, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний. Заметим здесь, что о любых публичных слушаниях в сфере земельных отношений в СМИ заранее публикуется оповещение.

Так, в одной из столичных газет в оповещении говорилось, что на публичные слушания представляется проект межевания квартала ограниченного ул. М. Дмитровка, Дегтярным пер., Воротниковским пер., Старопименовским переулком. Указывалось, что информационные материалы по теме публичных слушаний представлены на экспозиции по адресу: ул. Чайнова, 11/2, к. 413. Экспозиция открыта с 22 апреля 2014 г. по 29 апреля 2014 г. Далее читаем: «На выставке проводятся консультации по теме публичных слушаний. Собрание участников публичных слушаний состоится 15 мая 2014 г. в 19.00 час. в комн. № 413 в управе Тверского района по адресу: ул. Чайнова, дом 11/2. Время начала регистрации участников 18.30 мин.». Сообщалось, что в период проведения публичных слушаний участники публичных слушаний имеют право представить свои предложения и замечания по обсуждаемому проекту посредством:

- записи предложений и замечаний в период работы экспозиции;
- выступления на собрании участников публичных слушаний;
- внесения записи в книгу (журнал) регистрации участвующих в собрании участников публичных слушаний;
- подачи в ходе собрания письменных предложений и замечаний;
- направления в течение недели со дня проведения собрания участников публичных слушаний письменных предложений, замечаний в окружную комиссию.

Автором данных оповещений являлась, как значилось, Комиссия при Правительстве Москвы по вопросам градостроительства, землепользования и застройки в Центральном административном округе (Окружная комиссия) (Каретный ряд. 2014. Вып. 3).

Далее говоря также о публичных сервитутах, необходимо сказать, что они могут устанавливаться для прохода или проезда через земельный участок, в том числе в целях обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе; использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры. Кроме того, такой сервитут устанавливается для размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним; проведения дренажных работ на земельном участке; забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и водопоя; прогона сельскохозяйственных живот-

ных через земельный участок. Также земельный сервитут устанавливается для сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных в установленном порядке на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям; использования земельного участка в целях охоты, рыболовства, аквакультуры (рыбоводства); временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ (п. 3 ст. 23 ЗК РФ). Предлагаются и иные основания установления публичного сервитута<sup>1</sup>.

Сервитут может быть срочным или постоянным. Срок установления публичного сервитута в отношении земельного участка, расположенного в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд, не может превышать срок резервирования таких земель.

Осуществление сервитута должно быть наименее обременительным для земельного участка, в отношении которого он установлен. Собственник земельного участка, обремененного сервитутом, вправе требовать соразмерную плату от лиц, в интересах которых установлен сервитут, если иное не предусмотрено федеральными законами.

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

В случаях, если установление публичного сервитута приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка, его собственник вправе требовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установивших публичный сервитут, соразмерную плату. В связи с этим не совсем понятно, сервитут — это ограничение (а последние носят безвозмездный характер), обременение или это три разные правовые категории<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Богомяков И. Право собственности на земельные участки, занятые объектами археологического наследия // Хозяйство и право. 2011. № 4. С. 119—122.

<sup>2</sup> Мирошникова Н. Г. Сервитут — ограничение или обременение права? // Аграрное и земельное право. 2013. № 12. С. 37—40.

Согласно п. 8 ст. 23 ЗК РФ лица, права и законные интересы которых затрагиваются установлением публичного сервитута, могут осуществлять защиту своих прав в судебном порядке.

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

3. Аренда земельных участков регулируется ЗК РФ, и в частности, ст. 22, п. 1 которой гласит, что иностранные граждане, лица без гражданства могут иметь расположенные в пределах территории РФ земельные участки на праве аренды, за исключением случаев, предусмотренных Кодексом.

Земельные участки, за исключением указанных в п. 4 ст. 27 ЗК РФ, могут быть предоставлены в аренду в соответствии с гражданским законодательством и Кодексом. В то же время, на основании п. 4 ст. 27 не могут быть предметом аренды земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности следующими объектами:

1) государственными природными заповедниками и национальными парками;

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

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

4) объектами организаций федеральной службы безопасности;

5) объектами организаций органов государственной охраны;

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

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

8) объектами учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний;

9) воинскими и гражданскими захоронениями;

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

В соответствии с п. 3 ст. 35 ЗК, собственник здания, сооружения, находящихся на чужом земельном участке, имеет преимущественное право покупки или аренды земельного участка, которое осу-

ществляется в порядке, установленном гражданским законодательством для случаев продажи доли в праве общей собственности постороннему лицу. В то же время, в определенных законом случаях аренда земельного участка может быть прекращена, например, в случае изъятия земельного участка для государственных нужд.

В аренду (субаренду) могут, например, сдаваться земли сельскохозяйственного назначения. При этом в договоре аренды желательно указать: с каким плодородием передали почву, каково содержание в ней гумуса, азота, фосфора, калия и т.д. Кроме того, должны оговариваться засоренность, фитоположение (количество вредителей на один кв. м), болезни почвы<sup>1</sup>. В противном случае предъявить претензии трудно.

Близко к институтам аренды и сервитуту стоит суперфиций, который в отличие от первого имеет вечный и наследственный характер и может отчуждаться без согласия собственника земли. Суть этой конструкции заключается в праве на строения и посадки на земельном участке, принадлежащем другому лицу. Более всего был характерен для городских земель. Сходство с вышеназванными понятиями имеет и термин эмфитевзис, перешедший в римское право из Греции и издавна известный в Египте и Карфагене, и который был присущ землям сельскохозяйственного назначения. Суть его заключается в долгосрочном пользовании чужой землей для ее обработки с правом передачи по наследству, а также правом залога и отчуждения.

5. Вопросы безвозмездного пользования земельными участками регулируются ст. 24 ЗК РФ. Так в п. 1 данной нормы указано, что в безвозмездное пользование могут предоставляться земельные участки:

1) находящиеся в государственной или муниципальной собственности, на условиях и в порядке, которые установлены ст. 39.10 ЗК РФ, в том числе в виде служебного надела;

2) находящиеся в собственности граждан или юридических лиц, иным гражданам или юридическим лицам на основании договора, в том числе в виде служебного надела.

Договор безвозмездного пользования земельным участком заключается в соответствии с ГК РФ и ЗК РФ.

Служебные наделы предоставляются в безвозмездное пользова-

---

<sup>1</sup> См.: Полтаев И. Селу нужны специалисты-патриоты // Правда. 2011. 3—6 июня.

ние работникам организаций отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, организаций, осуществляющих деятельность в сфере охотничьего хозяйства, федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление государственными природными заповедниками и национальными парками.

Категории работников организаций таких отраслей, имеющих право на получение служебных наделов, условия их предоставления устанавливаются законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Служебные наделы предоставляются работникам таких организаций на время установления трудовых отношений на основании заявлений работников по решению соответствующих организаций из числа принадлежащих им земельных участков.

Права и обязанности лиц, использующих служебные наделы, определяются в соответствии с правилами ст. 42 ЗК РФ.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Что такое земельный сервитут? Какие виды сервитутов вы знаете?
2. Расскажите об особенностях права постоянного бессрочного пользования земельным участком. Каким субъектам земельных отношений в настоящее время предоставляются земельные участки на указанном праве?
3. Раскройте институт «пожизненное наследуемое владение земельным участком». Каков субъектный состав данного института? Возможно ли в настоящее время предоставление гражданам органами местного самоуправления земельных участков на праве пожизненного наследуемого владения? Имеет ли право гражданин, использующий земельный участок на данном праве, приобрести его в собственность?
4. Назовите особенности аренды земельных участков.
5. Сформулируйте определение права частной собственности на земельный участок.
6. В чем сущность такой юридической формы, как безвозмездное пользование земельными участками?
7. Раскройте разницу между правом собственности и ограниченными вещными правами на земельные участки.
8. Что представляет собой порядок разграничения государственной собственности на землю?
9. Кем осуществляется распоряжение земельным участком в случае отказа от него лица, пользовавшимся им на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве пожизненного наследуемого владения?

## Тема 10. ПРИОБРЕТЕНИЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

---

*1. Способы приобретения права частной собственности на земельные участки гражданами и юридическими лицами. 2. Переоформление (приватизация) земельных участков. 3. Особенности купли-продажи земельных участков.*

---

1. Существуют различные основания приобретения права частной собственности на земельные участки физическими и юридическими лицами. Данные права приобретаются в связи с различными гражданско-правовыми и земельно-правовыми основаниями.

При этом необходимо различать понятия «приобретение» и «возникновение»<sup>1</sup> права собственности на землю. О возникновении прав собственности на землю речь идет в том случае, когда говорится о появлении права собственности у государства или муниципального образования. Например, в ст. 17 ЗК РФ сказано, что в федеральной собственности находятся участки, право собственности на которые возникло у Российской Федерации в момент разграничения государственной собственности на землю<sup>2</sup>.

Приобретение, в свою очередь, означает появление права собственности у государства, муниципального образования или иных субъектов по основаниям, предусмотренных законом (ст. 8 ГК РФ). Так, гражданские права и обязанности возникают, в частности, из договоров и иных сделок, предусмотренных законом; из актов государственных органов и органов местного самоуправления.

Об этом также идет речь в ст. 17 ЗК РФ, где зафиксировано, что в федеральной собственности находятся земельные участки, которые приобретены Российской Федерацией на основе гражданско-правовых договоров.

Основания приобретения земельных участков можно классифицировать следующим образом:

1) договоры и иные сделки, в том числе купля-продажа, дарение, мена, рента, наследование земельных участков;

---

<sup>1</sup> См., например: *Аленова А. Х.* Основания возникновения прав на землю в Республике Казахстан : дис. ... канд. юрид. наук. Астана, 2010.

<sup>2</sup> *Земельное право России : учебник / А. П. Анисимов [и др.] ; под ред. А. П. Анисимова. М. : Высшее образование, 2009. С. 120.*

2) акты государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей.

Последние основания можно назвать административно-правовыми, поскольку при данном способе приобретения права собственности на земельный участок одной из сторон данного земельного правоотношения является орган государственной власти или орган местного самоуправления.

Сущность административно-правового порядка заключена в том, что соответствующим органом власти в частную собственность земельный участок передается из государственной или муниципальной собственности путем первичного предоставления или переоформления прав на землю. В настоящее время это, как правило, орган местного самоуправления.

Процедура «предоставление земельного участка» несколько отлична от процедуры «переоформление прав на земельный участок». Отличие в том, что когда предоставляется земельный участок, право собственности у граждан и юридических лиц возникает в первый раз. Данное право может быть предоставлено как платно, так и бесплатно. Так, в соответствии со статусом право на бесплатное получение в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства имеют Герои России и некоторые иные категории граждан.

Переоформление прав на земельный участок применимо, например, в случаях, когда граждане уже имеют на праве постоянного бессрочного пользования или пожизненного наследуемого владения данный участок и желают приобрести его в собственность. В этом случае переоформление прав граждан на землю осуществляется бесплатно.

Следует заметить, что необходимо исключить возможность возникновения права собственности в силу приобретательной давности на земельные участки и иные природные ресурсы, которые не могут быть признаны бесхозными ни при каких обстоятельствах в силу особенностей их правового статуса либо в силу сложившейся практики и специфики самих объектов (недра, воды и т.д.)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Рублевский Р. С. Теоретические основы системы вещных прав лиц, не являющихся собственниками : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград : ВГУ, 2011. С. 8.



2. Землепользователи и землевладельцы (граждане и юридические лица) имеют право переоформить земельный участок, принадлежащий им на праве ограниченного вещного права и находящийся в собственности государства или муниципального образования, в свою собственность. Данное явление в юридической литературе называют «приватизация земельного участка». В то же время в соответствии со ст. 217 ГК РФ приватизация есть передача имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в порядке, предусмотренном законами о приватизации названного имущества.

В настоящее время порядок переоформления прав на земельный участок регулируется Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ по вопросу оформления в упрощенном порядке граждан на отдельные объекты недвижимого имущества». Данный Закон, несколько изменивший ранее существовавшую процедуру, известен как «закон о дачной амнистии».

В нем определены особенности государственной регистрации права собственности гражданина на земельный участок, предоставленный для ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или жилищного строительства.

Согласно п. 1 ст. 25.2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» государственная регистрация права собственности гражданина на земельный участок, предоставленный до введения ЗК РФ для вышеназванных целей на праве собственности, пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования либо если в акте, свидетельстве или другом документе, устанавливающих или удостоверяющих право гражданина на данный земельный участок, не указано право, на котором предоставлен такой земельный участок, или невозможно определить вид этого права осуществляется с учетом особенности, установленных данной статьей.

В ч. 2 ст. 25.2 Закона определены основания для государственной регистрации права собственности гражданина на земельный участок. Такими основаниями являются:

1) акт о предоставлении такому гражданину данного земельного участка, изданный органом государственной власти или органом

местного самоуправления в пределах его компетенции и в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте издания такого акта на момент его издания;

2) акт (свидетельство) о праве такого гражданина на данный земельный участок, выданный уполномоченным органом государственной власти в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте издания такого акта на момент его издания;

3) выдаваемая органом местного самоуправления выписка из похозяйственной книги о наличии у такого гражданина права на данный земельный участок (в случае, если этот земельный участок предоставлен для ведения личного подсобного хозяйства);

4) иной документ, устанавливающий или удостоверяющий право такого гражданина на данный земельный участок.

В ст. 25.3 Закона определены особенности государственной регистрации права собственности на некоторые создаваемые или созданные объекты недвижимого имущества. Так, основаниями для государственной регистрации права собственности на указанные объекты, если для строительства, реконструкции такого объекта недвижимого имущества в соответствии с законодательством РФ не требуется выдачи разрешения на строительство, а также для государственной регистрации права собственности гражданина на объект индивидуального жилищного строительства, создаваемый или созданный на земельном участке, предназначенном для индивидуального жилищного строительства, либо создаваемый или созданный на земельном участке, расположенном в черте поселения и предназначенном для ведения личного подсобного хозяйства (на приусадебном земельном участке), являются документы, подтверждающие факт создания такого объекта недвижимого имущества и содержащие его описание; правоустанавливающий документ на земельный участок, на котором расположен такой объект недвижимого имущества.

Обязательным приложением к представляемым документам является кадастровый план земельного участка, на котором расположен соответствующий создаваемый или созданный объект недвижимого имущества.

В то же время представление кадастрового плана указанного земельного участка не требуется в случае, если право на указанный земельный участок ранее зарегистрировано в установленном законом

порядке; указанный земельный участок предназначен для ведения дачного хозяйства или садоводства и если представлено заключение правления соответствующего садоводческого или дачного некоммерческого объединения, подтверждающее, что создаваемый или созданный объект недвижимого имущества расположен в пределах границ указанного земельного участка.

В Законе названы также особенности государственной регистрации права собственности на землю в иных случаях (ст. 28).

Механизм переоформления прав на земельный участок применяется в том случае, если гражданин уже имеет его на праве постоянного бессрочного пользования, пожизненного наследуемого владения (или в фактическом пользовании) и у него есть желание приобрести такой участок в собственность. Непосредственно переоформление прав на земельный участок осуществляется гражданами добровольно и сроком не ограничивается. При этом право собственности должно быть приобретено на весь земельный участок, независимо от размера.

3. Об особенностях купли-продажи земельных участков говорит ст. 37 ЗК РФ. Так, в соответствии с ч. 1 данной нормы объектом купли-продажи могут быть только земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет. Продавец при заключении договора купли-продажи обязан предоставить покупателю имеющуюся у него информацию об обременениях земельного участка и ограничениях его использования.

Недействительным договор признается, когда в нем содержатся условия, 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. Названные требования применимы и к договору мены (ч. 2 ст. 37 ЗК РФ).

Что можно сказать об ипотеке? В настоящее время в России ипотека земли не популярна. Причинами такого положения являются следующие: 1) у заемщиков часто возникают проблемы с оформлением земли в собственность, кадастровым учетом и другими законодательными процедурами; 2) банкам сложно оценить ликвидность зало-

га; 3) кредитные учреждения рассматривают заявки только на земли сельскохозяйственного назначения и земли населенных пунктов. Наличие коммуникаций обязательно; 4) особое значение имеет местоположение земельного участка; 5) земельный участок не должен относиться к землям особо охраняемых природных территорий; 6) земельный участок должен иметь подъездную дорогу и т.д.<sup>1</sup>

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 вправе требовать уменьшения покупной цены или расторжения договора купли-продажи земельного участка и возмещения причиненных ему убытков. Это право принадлежит покупателю и в случае предоставления продавцом заведомо ложной информации о качественных свойствах земли, которые могут повлиять на планируемое покупателем использование и стоимость продаваемого земельного участка; иной информации, которая может оказать влияние на решение покупателя о покупке данного земельного участка.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Разъясните отличие процедуры переоформления от процедуры предоставления земельных участков.
2. Каковы особенности купли-продажи земельных участков?
3. Назовите способы приобретения права частной собственности на земельные участки гражданами и юридическими лицами.
4. Возможно ли приобретение права собственности на землю в силу приобретательной давности? Дайте обоснование своего ответа.
5. Раскройте особенности приобретения земельных участков в собственность с помощью ипотеки.
6. В чем сущность приватизации земельных участков и каков ее механизм?
7. Какие формы собственности на землю и другие природные ресурсы предусматривает Конституция РФ?

---

<sup>1</sup> См.: Корнилова Ю. Камни преткновения. Почему земельная ипотека не становится массовым продуктом // Волжская коммуна. 2011. 17 авг.

## **Тема 11. ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ**

---

*1. Прекращение права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения земельным участком. 2. Прекращение права аренды земельного участка. 3. Прекращение права безвозмездного срочного пользования земельным участком. 4. Прекращение иных прав на земельные участки.*

---

1. Об основаниях прекращения права постоянного (бессрочно-го) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком речь идет в ст. 45 ЗК РФ. Так, до 7 июня 2013 г.<sup>1</sup>, данное право прекращалось при отказе землепользователя, землевладельца от принадлежащего им права на земельный участок на условиях и в порядке, которые предусмотрены ст. 53 ЗК РФ.

К основаниям прекращения (под. 1 п. 2 ст. 45) относилось также использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель, установленными ст. 7 и 8 ЗК РФ. Так, в ст. 7 ЗК РФ земли в Российской Федерации подразделяются на категории по целевому назначению. Среди них земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов; земли специального назначения; земли лесного фонда; земли водного фонда и земли запаса и др.

Основаниями прекращения данного права являлись до указанной даты и другие обстоятельства, и в частности, использование земельного участка способами, которые приводили к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки (подп. 2 п. 1 ст. 45 ЗК РФ).

В настоящее время, как отмечается, российское «черное золото» (чернозем) во многом свои качества потеряло. Причиной стали грубые нарушения, выработанных десятилетиями технологий земледелия на черноземах, что привело к их деградации. В связи с этим

---

<sup>1</sup> См. Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”».

черноземы истощаются и закисляются. Многие уникальные природные свойства теряются безвозвратно. Причина — снижение применения минеральных удобрений. Земли переводятся в разряд менее ценных и плодородных земель. В некоторых районах так произошло с 98% общей площади земель<sup>1</sup>.

Кроме того, основаниями являлись также неустранение совершенных умышленно определенных земельных правонарушений. Среди них отравление, загрязнение, порча или уничтожение плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие за собой причинение вреда здоровью человека или окружающей среде. Кроме того, основаниями для применения данной меры являлись совершение таких земельных правонарушений, как нарушение установленного ст. 95—100 ЗК РФ режима использования земель ООПТ, земель природоохранного, рекреационного назначения, земель историко-культурного назначения, особо ценных земель, других земель с особыми условиями использования.

В настоящее время, право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращается принудительно (ч. 2 ст. 45):

1) при ненадлежащем использовании земельного участка, а именно при:

— использовании земельного участка с грубым нарушением правил рационального использования земли, в том числе если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки;

— порче земель;

— невыполнении обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;

— невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

---

<sup>1</sup> Правда. 2001. 3—6 июня.

— неиспользовании земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование;

2) при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с правилами, предусмотренными ст. 55 настоящего Кодекса;

3) в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

Прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком осуществляется в соответствии с правилами, предусмотренными ст. 54 ЗК РФ, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

2. В соответствии со ст. 46 ЗК РФ аренда земельного участка прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством (п. 1). Кроме того, аренда земельного участка в определенных случаях может быть также прекращена по инициативе арендодателя по основаниям, предусмотренным п. 2 ст. 45 ЗК РФ.

Аренда земельного участка может быть прекращена по требованию арендодателя в случае расторжения договора комплексного освоения территории, заключенного в отношении такого земельного участка или образованных из него земельных участков, либо в случае нарушения графика освоения указанной территории, предусмотренного данным договором

Не допускается прекращение аренды земельного участка в период полевых сельскохозяйственных работ, в иных установленных федеральными законами случаях.

3. Основания прекращения права безвозмездного срочного пользования земельным участком изложены в ст. 47 ЗК РФ. Так, право безвозмездного срочного пользования земельным участком прекращается по решению лица, предоставившего земельный участок, или по соглашению сторон по истечении срока, на который земельный участок был предоставлен, а также по другим основаниям.

В свою очередь, право на служебный надел прекращается в силу прекращения работником трудовых отношений, в связи с которыми служебный надел был предоставлен. В то же время право на служебный надел сохраняется за работником, прекратившим трудовые отношения при переходе его на пенсию по старости или пенсию по инвалидности (п. 3 ст. 47 ЗК РФ). Кроме того, согласно п. 4 ст. 47 право на служебный надел сохраняется за одним из членов семьи: 1) работника, призванного на действительную срочную военную службу или альтернативную службу, на весь срок прохождения службы; 2) работника, принятого на обучение, на весь срок получения образования; 3) работника, погибшего в связи с исполнением служебных обязанностей.

Право на служебный надел сохраняется также за нетрудоспособным супругом и престарелыми родителями работника пожизненно, детьми работников до их совершеннолетия (п. 4 ст. 47). Прекращение права на служебный надел оформляется решением организации, предоставившей такой служебный надел в пользование. Работник, прекративший трудовые отношения с организацией, как указано в п. 6 ст. 47 ЗК РФ, предоставившей служебный надел в пользование, имеет право использовать этот служебный надел после прекращения трудовых отношений в течение срока, необходимого для окончания сельскохозяйственных работ.

4. Прекращение прав на земельные участки возможно и в иных случаях. Так, в соответствии со ст. 48 ЗК РФ сервитут может быть прекращен по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

Одним из оснований прекращения прав на земельные участки в соответствии со ст. 49 ЗК РФ является изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд. Данный вид изъятия земельных участков осуществляется в исключительных случаях, связанных, например, с выполнением международных обязательств Российской Федерации. Изъятие земельных участков осуществляется также в случаях, связанных с размещением различных объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов. Такими объектами могут быть объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального зна-



чения; объекты использования атомной энергии; объекты обороны и безопасности. Это также объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения; объекты, обеспечивающие космическую деятельность; объекты, обеспечивающие статус и защиту Государственной границы РФ; линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий; объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения, объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения государственного или муниципального значения; автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется также в других случаях, связанных с иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях, а применительно к изъятию, в том числе путем выкупа, земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов РФ или муниципальной собственности, в случаях, установленных законами субъектов РФ.

Прекращение прав на землю возможно в случае конфискации земельного участка (ст. 50 ЗК РФ). Земельный участок может быть безвозмездно изъят у его собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления (конфискация).

Одним из оснований прекращения также является реквизиция земельного участка (ст. 51). Однако реквизицией не является изъятие земельных участков, осуществляемое в порядке изъятия, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд на условиях и в порядке, которые установлены ст. 55 ЗК РФ.

Земельный участок может быть временно изъят у его собственника уполномоченными исполнительными органами государственной власти в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства от возникающих в связи с этими чрезвычайными обстоятельствами угроз с возмещением собственнику земельного участка причиненных убытков (реквизиция) и выдачей ему документа о реквизиции. Это возможно в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер.

Собственник земельного участка, у которого реквизирован земельный участок, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми осуществлена реквизиция, требовать возврата ему реквизированного земельного участка в судебном порядке.

***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. При каких основаниях прекращается право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком?
2. С какого момента происходит переход права собственности на земельный участок по договору купли-продажи?
3. Назовите основания, при которых прекращается право пожизненно наследуемого владения земельным участком.
4. Что такое реквизиция и каково ее отличие от конфискации и изъятия земельных участков?
5. Каковы основания прекращения аренды земельного участка?
6. Перечислите условия, при которых прекращается право безвозмездного срочного пользования земельным участком.

## **Тема 12. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАТЫ ЗА ЗЕМЛЮ**

---

*1. Правовые основы взимания земельного налога. 2. Правовые основы взимания арендной платы. 3. Кадастровая оценка земельных участков.*

---

1. В соответствии со ст. 65 ЗК РФ, использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата. Здесь хотелось бы заметить, что совсем неясным остается вопрос: какой же объект недвижимости: земельный участок или здание, строение, сооружение на нем, должны быть основой для налогообложения. В связи с этим, Ю. Н. Андреев отмечает: «Нам представляется, что должна возобладать концепция приоритета земельного участка как основы сложного комплекса объекта недвижимости»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Андреев Ю. Н. Собственность и права собственности: цивилистические аспекты : монография. М. : Норма, 2013. С. 189.

В соответствии со ст. 15 НК РФ земельный налог является одним из видов местного налога<sup>1</sup>. Земельный налог устанавливается НК РФ и нормативными актами органов муниципальных образований и обязателен к уплате на территориях этих субъектов. В Москве и Санкт-Петербурге данный вид налога устанавливается НК РФ и законами этих субъектов РФ. На основании ст. 387 НК РФ представительные органы муниципальных образований и законодательные органы названных субъектов РФ определяют налоговые ставки, а также порядок и сроки уплаты налога. Так, в соответствии со ст. 394 налоговые ставки не могут превышать 0,3% в отношении земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства; занятых жилищным фондом; приобретенных (предоставленных) для личного подсобного хозяйства, садоводства огородничества, животноводства, а также дачного хозяйства; ограниченных в обороте в соответствии с законодательством РФ, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд. Налоговая ставка 1,5% установлена в отношении прочих земельных участков.

Налогоплательщиками выступают физические и юридические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, постоянного (бессрочного) пользования либо пожизненного наследуемого владения (ст. 388 НК РФ). Обладатели сервитутов, лица, обладающие земельными участками на праве аренды, а также на праве безвозмездного срочного пользования земельного налога не платят.

Объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципальных образований (ст. 389). В то же время не признаются объектами налогообложения, например, земельные участки, изъятые из оборота и др.

Налоговой базой является кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения. Налоговая база уменьшается на не облагаемую налогом сумму в размере 10 000 руб.

---

<sup>1</sup> Ранее, например, в 1940 г. из местных налогов наибольшее значение имела в том числе земельная рента. По своему существу, полагали некоторые авторы, земельная рента представляет собой сбор за пользование национализированной землей. Она не взимается, если платится арендная плата. См.: *Гурвич М. А., Шварцман А. О.* Основные вопросы советского финансового права. М., 1940. С. 33—34.

на одного налогоплательщика на территории одного муниципального образования (городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) в отношении земельного участка, находящегося в собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении следующих категорий налогоплательщиков:

1) Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы;

2) инвалидов, имеющих I группу инвалидности, а также лиц, имеющих II группу инвалидности, установленную до 1 января 2004 г.;

3) инвалидов с детства;

4) ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, а также ветеранов и инвалидов боевых действий;

5) физических лиц, принимавших в составе подразделений особого риска непосредственное участие в испытаниях ядерного и термоядерного оружия, ликвидации аварий ядерных установок на средствах вооружения и военных объектах;

6) физических лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь или ставших инвалидами в результате испытаний, учений и иных работ, связанных с любыми видами ядерных установок, включая ядерное оружие и космическую технику (ст. 391 НК РФ).

НК РФ предусмотрены также налоговые льготы для отдельных субъектов. Так, в соответствии со ст. 395 НК освобождаются от налогообложения организации и учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ — в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения возложенных на эти организации задач. От уплаты налога также освобождены религиозные организации — в отношении принадлежащих им земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения религиозного и благотворительного содержания. Освобождены от уплаты налога, кроме того, организации народных художественных промыслов — в отношении земельных участков, находящихся в местах традиционного бытования художественных промыслов; общероссийские общественные организации инвалидов.

2. Одной из форм платы за землю является арендная плата. О данной форме речь идет в ст. 22 ЗК РФ, которая содержит нормы, посвященные аренде земельных участков. В соответствии с п. 4 данной статьи размер арендной платы определяется договором аренды. Об-

щие начала определения арендной платы при аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, могут быть установлены Правительством РФ. Так, постановлением Правительства РФ 16 июля 2009 г. № 582 утверждены Основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Арендная плата при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, определяется исходя из следующих пяти основных принципов:

1) принцип экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель и их разрешенного использования;

2) принцип предсказуемости расчета размера арендной платы, в соответствии с которым в нормативных правовых актах органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются порядок расчета арендной платы и случаи, в которых возможен пересмотр размера арендной платы в одностороннем порядке по требованию арендодателя;

3) принцип предельно допустимой простоты расчета арендной платы, в соответствии с которым предусматривается возможность определения арендной платы на основании кадастровой стоимости;

4) принцип недопущения ухудшения экономического состояния землепользователей и землевладельцев при переоформлении ими прав на земельные участки, в соответствии с которым размер арендной платы, устанавливаемый в связи с переоформлением прав на земельные участки, не должен превышать более чем в два раза размер земельного налога в отношении таких земельных участков;

5) принцип учета необходимости поддержки социально значимых видов деятельности посредством установления размера арендной платы в пределах, не превышающих размер земельного налога, а также защиты интересов лиц, освобожденных от уплаты земельного налога.

Указанным постановлением Правительства РФ также определены Правила определения размера арендной платы, а также порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации. Арендная плата за пользова-

ние земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации и расположенными за пределами территории РФ, взимается исходя из рыночной стоимости этих земельных участков, с учетом права страны, где такие земельные участки находятся, если международными договорами не установлено иное. Порядок, условия и сроки внесения арендной платы за указанные земельные участки определяются договором аренды таких земельных участков без учета положений настоящих Правил.

Размер арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и расположенных на территории РФ, в расчете на год определяется Федеральным агентством по управлению государственным имуществом одним из следующих способов:

- а) на основании кадастровой стоимости земельных участков;
- б) по результатам торгов (конкурсов, аукционов);
- в) в соответствии со ставками арендной платы либо методическими указаниями по ее расчету, утвержденными Министерством экономического развития РФ;
- г) на основании рыночной стоимости земельных участков, определяемой в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности.

Особый порядок аренды земельных участков установлен Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”». В соответствии с п. 1 ст. 3 Закона земельные участки, находящиеся в границах территории Центра, принадлежат управляющей компании на праве собственности. На основании п. 3 ст. 3 земельные участки, находящиеся в границах территории Центра, могут быть переданы в аренду лицам, участвующим в реализации проекта, исключительно в целях его реализации. При этом указанные земли не могут быть переданы в субаренду (п. 2). Порядок и условия представления названных земельных участков в границах территории Центра в аренду лицам, участвующим в реализации проекта, порядок использования указанных земельных участков устанавливаются правилами проекта с учетом положений ст. 3 Закона.

3. Общие начала кадастровой оценки земельных участков установлены в гл. X ЗК РФ. Кадастровая стоимость земельного участка устанавливается для целей налогообложения и иных случаев, предусмот-

ренных законодательством. Кроме того, кадастровая стоимость земельного участка также может применяться для определения арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности (п. 5 ст. 65 ЗК РФ). Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной стоимости».

Для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель. Так, в случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости. Методические рекомендации по определению рыночной стоимости земельных участков утверждены распоряжением Министерства имущественных отношений РФ от 6 марта 2002 г. № 568-р. Названные Методические рекомендации могут использоваться для оценки не изъятых из оборота земельных участков (объектов оценки), которые сформированы (или могут быть сформированы) в соответствии с законодательством.

В Методических рекомендациях сказано, что рыночная стоимость земельного участка зависит от спроса и предложения на рынке и характера конкуренции продавцов и покупателей (принцип спроса и предложения). Подчеркивается при этом, что рыночная стоимость земельного участка не может превышать наиболее вероятные затраты на приобретение объекта эквивалентной полезности (принцип замещения). Рыночная стоимость земельного участка зависит от ожидаемой величины, срока и вероятности получения дохода от земельного участка за определенный период времени при наиболее эффективном его использовании без учета доходов от иных факторов производства, привлекаемых к земельному участку для предпринимательской деятельности (принцип ожидания).

В заключении заметим, что важное значение в современных приемах оценки земель и земельного кадастра имеет предложенный еще в конце XIX в. выдающимся русским почвоведом В. В. Докучаевым естественно-исторический метод бонитировки почв, который актуальным остается и поныне.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Какие существуют формы и виды платежей за землю по российскому законодательству?
2. Раскройте правовые основы взимания земельного налога. Назовите плательщиков этого налога. Кто освобождается от его уплаты? От каких факторов зависит ставка земельного налога?
3. Что такое кадастровая оценка земельных участков?
4. В каких правовых актах содержатся критерии, определяющие хозяйственную ценность земли? Раскройте содержание этих критериев.
5. Проанализируйте принцип платности землепользования.
6. Каков механизм взимания арендной платы за землю?

### **Тема 13. ЗАЩИТА ПРАВ НА ЗЕМЛЮ И РАССМОТРЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ**

---

*1. Признание права на земельный участок. 2. Восстановление нарушенного права на земельный участок. 3. Признание недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления. 4. Гарантии прав на землю при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.*

---

1. Статья 12 ГК РФ одним из способов защиты, наряду, например, со взысканием неустойки или компенсацией морального вреда, устанавливает признание права. Данный способ защиты может осуществляться как самостоятельно, так и в совокупности с другими способами. Поэтому справедливо мнение о том, что возможно признание права собственности на земельный участок в силу приобретательной давности.

Признание права на земельный участок, установленное в ст. 59 ЗК РФ, осуществляется в судебном порядке. Судебное решение, установившее право на землю, является юридическим основанием, при наличии которого органы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним обязаны осуществить государственную регистрацию права на землю или сделки с землей в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество



и сделок с ним» (ст. 59 ЗК РФ). Данный способ защиты, как отмечается в литературе, применяется обычно в случаях, когда ставится под сомнение либо отрицается наличие у лица законного права на земельный участок, что затрудняет реализацию им иных гражданских прав (например, по передаче участка в аренду, заключению договора купли-продажи и т.д.)<sup>1</sup>.

Землевладельцы, землепользователи и собственники земельных участков могут обращаться за защитой своих прав в суды общей юрисдикции, арбитражные суды, третейские суды и Конституционный Суд РФ. Особое значение имеют первые два вышеназванных судебных органа. В эти суды можно обратиться с иском с заявлением, где указывается название суда, наименование сторон, обстоятельства, на которые ссылается заявитель, доказательства, подтверждающие искомые требования, цена иска, перечень прилагаемых документов. Заметим, что аналогичные учреждения рассматривали земельные споры издавна, и например, во Франции назывались даже парламентами<sup>2</sup>, что наталкивает на мысль об их переименовании и в настоящее время.

Существуют определенные особенности разрешения земельных споров в судебном порядке. Так, земельные споры могут возникать не только между собственниками земли, землепользователями, арендаторами, землевладельцами, но и между ними, с одной стороны, и государственными органами — с другой.

Многие вопросы, возникающие при разрешении земельных споров, разъяснены в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 октября 1993 г. № 22 «О некоторых вопросах практики применения Закона РФ “Об охране окружающей природной среды”».

Вышеназванное постановление Пленума Верховного Суда РФ определило подведомственность земельных споров и основной перечень дел. Среди них требования о признании неправомерным прекращения местной администрации прав на землю; жалобы на решения местной администрации о предоставлении земельного участка другим лицам, это споры между садоводческим товариществами,

---

<sup>1</sup> Земельное право России : учебник / А. П. Анисимов [и др.] ; под ред. А. П. Анисимова. М. : Высшее образование, 2009. С. 232.

<sup>2</sup> Abbe Prevost. Manon Lescaut / пер. с франц. М. Петровского, М. Вахтеровой // В кн.: «А.-Ф. Прево. История кавалера де Грие и Манон Леско». М. : Правда, 1989. С. 18.

дачными кооперативами и их членами, а также споры членов таких товариществ (кооперативов) между собой<sup>1</sup>.

2. О восстановлении нарушенного права на земельный участок идет речь в ст. 60 ЗК РФ. В ней говорится о восстановлении положения, существовавшего до нарушения права на земельный участок, и пресечении действий, нарушающих право на земельный участок или создающих угрозу его нарушения. В соответствии с данной нормой существуют две принципиально различные ситуации в сфере восстановления нарушенных прав на земельный участок: 1) когда факт правонарушения уже произошел и права субъектов нарушены и нуждаются в восстановлении; 2) когда налицо длящийся деликт (т.е. противоправное деяние началось, но еще не закончилось) либо определенные действия могут в будущем нарушать права и законные интересы граждан и юридических лиц. Отсюда, в последнем случае предусмотренные ЗК РФ правозащитные меры носят превентивный характер.

В первой группе случаев, когда права граждан и юридических лиц уже нарушены, закон устанавливает способы защиты, названные в ст. 60 ЗК РФ. Среди них признание судом недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, повлекших за собой нарушение права на земельный участок. При этом актами в данном случае являются как нормативные правовые акты, так и акты индивидуального характера. Это также прекращение самовольного занятия земельного участка. Самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности, влечет административную ответственность в виде штрафа. В случае, если противоправное деяние не закончилось, либо только может произойти и причинить вред охраняемым законом земельным правам граждан и юридических лиц, законодатель предусмотрел другие варианты пресечения таких действий. Среди них — признание недействительным в судебном порядке акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления (ст. 61 ЗК РФ).

---

<sup>1</sup> Земельное право : учебник / под ред. С. А. Боголюбова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. С. 250.

Другой вариант поведения — это приостановление исполнения не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления (подп. 2 п. 2 ст. 60 ЗК РФ).

Третий вариант — это приостановление экологически вредной деятельности, нарушающей земельные права граждан и юридических лиц, а также пресечение действий, создающих угрозу нарушений земельных прав граждан (ст. 60 ЗК РФ).

3. Ненормативный акт исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующий закону или иным нормативным правовым актам и нарушающий права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица в области использования и охраны земель, может быть признан судом недействительным.

Нормативный акт — это правовой акт, содержащий нормы права и направленный на регулирование определенной группы общественных отношений (в данном случае земельных), рассчитанный на неоднократное применение и неопределенный круг лиц.

Ненормативный акт — это однократно реализуемое, индивидуальное юридически значимое решение органа государственной власти или местного самоуправления. Данные акты принимаются в пределах компетенции того или иного органа.

Земельные споры, в том числе связанные с отменой ненормативного или нормативного акта, рассматриваются в судебном порядке. До принятия дела к производству судом земельный спор может быть передан сторонами на разрешение в третейский суд.

В Конституционном Суде РФ рассматриваются споры о конституционности актов, а принятие по ним своих актов свидетельствует о правовых позициях суда при защите нарушаемых прав и охраняемых законом интересов граждан и юридических лиц в области использования и охраны земель путем признания нормативных актов, в том числе законодательных, их отдельных положений не соответствующими Конституции<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Боголюбов С. А. Земельное право : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт-Издат, 2009. С. 217.

4. При изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд государство установило определенные гарантии. Так, изъятие земельных участков, в том числе путем их выкупа, для государственных или муниципальных нужд осуществляется после предоставления по желанию лиц, у которых изымаются, в том числе выкупаются, земельные участки, равноценных земельных участков; возмещения стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых земельных участках; возмещения в соответствии со ст. 62 ЗК РФ в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды.

Упущенная выгода рассчитывается на весь период времени, необходимый для восстановления сельскохозяйственного производства. Если земельные участки выкупаются или реализуются иным образом, убытки собственников земли (включая упущенную выгоду) входят в стоимость (цену) участка.

Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков не позднее чем за один год до предстоящего изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков должны быть уведомлены об этом исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшими решение об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков.

Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков до истечения года со дня получения уведомления допускается только с согласия собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков.

Расходы, понесенные собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков на осуществление застройки земельных участков зданиями капитального типа и проведение других мероприятий, существенно повышающих стоимость земли, после уведомления о предстоящем изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков, возмещению не подлежат.

Собственнику земельного участка при изъятии его для государственных или муниципальных нужд наряду с гарантиями, предусмотренными п. 1 и 2 ст. 63 ЗК РФ, должна быть возмещена рыночная

стоимость земельного участка, если ему не предоставлен бесплатно в собственность равноценный земельный участок.

Размер возмещения устанавливается по стоимости освоения равноценной площади новых земель с учетом проведения на них мероприятий по окультуриванию и повышению плодородия почв до уровня плодородия изымаемых земель (по кадастровой оценке).

Под освоением новых земель (включая окультуривание и повышение плодородия почв) в этих случаях понимается комплекс мероприятий по организации новых хозяйств и вовлечению в сельскохозяйственное использование земель, занятых кустарниками, малоплодородными лесами, вырубками и другими несельскохозяйственными угодьями, путем проведения мелиоративных работ (осушение, орошение и другие мероприятия). Размер стоимости освоения новых земель взамен изымаемых для несельскохозяйственных нужд определяется исходя из нормативов, которые обеспечивают на осваиваемых землях и улучшаемых угодьях производство сельскохозяйственной продукции в объеме не менее получаемого на изымаемых земельных участках или ранее получаемого до снижения их качества<sup>1</sup>.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Расскажите о механизме признания права на земельный участок.
2. Перечислите способы защиты прав на земельные участки.
3. Какие существуют гарантии прав при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд?
4. В каких случаях можно признать недействительным акт органа исполнительной власти или органа местного самоуправления?
5. Что представляет собой восстановление нарушенного права на земельный участок?
6. Каков порядок рассмотрения земельных споров?

---

<sup>1</sup> Боголюбов С. А. Земельное право : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт-Издат, 2009. С. 256.

## **Тема 14. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ**

---

*1. Государственный земельный надзор. 2. Муниципальный земельный контроль. 3. Общественный земельный контроль. 4. Государственный мониторинг земель.*

---

1. В соответствии со ст. 71 ЗК РФ под государственным земельным надзором понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства РФ, за нарушение которых законодательством РФ предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок указанных органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами своей деятельности.

Государственный земельный надзор осуществляется уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти.

В Соответствии с Положением о государственном земельном надзоре, утвержденном постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689, специально уполномоченные органы при осуществлении государственного земельного надзора взаимодействуют в установленном порядке с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, организациями и гражданами.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением:

- выполнения требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена земельными участками и использования земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих документов, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности;

- порядка переуступки права пользования землей;

- выполнения требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению в соответствии с принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием, а также о выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

- выполнения требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков;

- порядка предоставления сведений о состоянии земель;

- исполнения предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений;

- выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением:

- выполнения обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;

- выполнения требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

— выполнения требований законодательства РФ о недопущении использования участков лесного фонда для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков;

— режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов;

— выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы осуществляют на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений надзор за соблюдением:

— выполнения мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли;

б) выполнения требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

— выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

2. Под муниципальным земельным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства РФ, законодательства субъекта РФ, за нарушение которых законодательством РФ, законодательством субъекта РФ предусмотрена административная и иная ответственность.

Муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном норма-



тивными правовыми актами субъектов РФ, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления с учетом положений настоящей статьи.

Так, 29 июля 2009 г. решением Совета муниципального образования № 1340-с Абинского района Краснодарского края утверждено Положение о муниципальном земельном контроле за использованием земель на территории муниципального образования Абинский район. К слову, это один из древнейших городов на территории РФ, который упоминается древнегреческим географом и астрономом Клавдием Птолемеем в его труде «География» (II в. н.э.).

Вышеназванное Положение было разработано в соответствии с ЗК РФ, КоАП РФ, Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Законами Краснодарского края от 5 ноября 2002 г. № 532-КЗ «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» и «Об административных правонарушениях», Уставом муниципального образования Абинский район. Муниципальный земельный контроль на территории данного образования осуществляется отделом земельного контроля администрации муниципального образования во взаимодействии с территориальным отделом по Абинскому и Крымскому районам управления Росреестра.

В соответствии со ст. 3.1 Положения собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право присутствовать при проведении проверок; давать объяснения по факту выявленного нарушения; знакомиться с результатами проверки; обжаловать действия должностных лиц, осуществляющих муниципальный земельный контроль.

Названные субъекты обязаны по требованию должностного лица, осуществляющего муниципальный земельный контроль, предъявлять правоустанавливающие и правоудостоверяющие документы на земельный участок и объекты недвижимости, расположенные на обследуемом земельном участке, необходимые для осуществления муниципального земельного контроля. Они также обязаны беспрепятственно допускать должностных лиц, осуществляющих муниципальный земельный контроль, к обследованию земельных участков, находящихся в собственности, владении, пользовании и аренде для прове-

дения муниципального земельного контроля на территории муниципального образования.

Законами субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга полномочия органов местного самоуправления на осуществление земельного контроля за использованием земель и установление порядка его осуществления, предусмотренные п. 1 и 2 ст. 72 ЗК РФ, могут быть отнесены к полномочиям органов государственной власти этих субъектов РФ.

Общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями (объединениями), гражданами за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, предусмотренными ст. 29 ЗК РФ, решений, затрагивающих предусмотренные ЗК РФ права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель.

Формы общественного земельного контроля различны. Рассмотрим, к примеру, обращение в средства массовой информации. Такой контроль в данной сфере осуществляют в том числе и правовые издания. Одним из них является федеральный юридический ежемесячный журнал «Аграрное и земельное право», где публикуют свои научные труды, отражающие эффективность общественного контроля в области земельных отношений, исследователи различных стран, ученые высокого уровня. В их числе С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, Б. А. Воронин, О. Л. Дубовик, Н. А. Духно, В. С. Елисеев, Н. Г. Жаворонкова, М. С. Пашова, Г. А. Прокопович, Ю. С. Шемшученко и др. Интересны в этом плане также работы Г. Л. Земляковой, Э.Ф. Нигматуллиной, Д. Б. Пашова, Г. Г. Файзуллина и иных специалистов в области земельного права.

3. В соответствии со ст. 72.1 ЗК РФ под общественным земельным контролем понимается деятельность граждан, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления по принятию решений, предусмотренных ЗК РФ и затрагивающих права и законные интересы граждан, юридических лиц, а также в целях общест-

венной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых данными органами актов и принимаемых ими решений.

Общественный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством РФ.

4. Согласно ст. 67 ЗК РФ государственный мониторинг земель является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и представляет собой систему наблюдений, оценки и прогнозирования, направленных на получение достоверной информации о состоянии земель, об их количественных и качественных характеристиках, их использовании и о состоянии плодородия почв. Объектами государственного мониторинга земель являются все земли в Российской Федерации.

Задачами государственного мониторинга земель являются:

— своевременное выявление изменений состояния земель, оценка и прогнозирование этих изменений, выработка предложений о предотвращении негативного воздействия на земли, об устранении последствий такого воздействия;

— обеспечение органов государственной власти информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель в целях реализации полномочий данных органов в области земельных отношений, включая реализацию полномочий по государственному земельному надзору (в том числе для проведения административного обследования объектов земельных отношений);

— обеспечение органов местного самоуправления информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель в целях реализации полномочий данных органов в области земельных отношений, в том числе по муниципальному земельному контролю;

— обеспечение юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

В зависимости от целей наблюдения государственный мониторинг земель подразделяется на мониторинг использования земель и мониторинг состояния земель. В рамках мониторинга использования земель осуществляется наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением. В рамках мониторинга состояния земель осуществляются наблюдение за изменением количественных и качественных характеристик земель, в

том числе с учетом данных результатов наблюдений за состоянием почв, их загрязнением, захламлением, деградацией, нарушением земель, оценка и прогнозирование изменений состояния земель.

Осуществление государственного мониторинга земель в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земель иных категорий, используемых или предоставленных для нужд сельского хозяйства, регулируется Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Результаты государственного мониторинга земель систематизируются и хранятся в государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды). Информация о результатах государственного мониторинга земель является общедоступной.

Порядок осуществления государственного мониторинга земель устанавливается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (см. постановление от 28 ноября 2002 г. № 846).

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Дайте определение земельного контроля и назовите его признаки.
2. Какие виды земельного контроля существуют в России?
3. Раскройте сущность государственного земельного надзора.
4. Что представляет собой муниципальный земельный контроль?
5. Какими нормативными актами регулируется общественный земельный контроль?
6. Какова цель производственного контроля за использованием земель?
7. Какие органы участвуют в проведении государственного мониторинга земель?

## **Тема 15. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

---

- 1. Понятие и виды юридической ответственности в земельном праве.*
  - 2. Основание земельно-правовой ответственности.*
  - 3. Административная ответственность за нарушения земельного законодательства.*
  - 4. Дисциплинарная ответственность в земельной сфере.*
  - 5. Гражданско-правовая ответственность за правонарушения в области земельных отношений.*
  - 6. Уголовная ответственность за преступления в области земельных отношений.*
- 

1. Довольно распространенным пониманием юридической ответственности является ее выражение через обязанность правонарушителей претерпевать неблагоприятные последствия. Так, профессор С. С. Алексеев отмечал, что юридическая ответственность — это обязанность претерпевать меры государственно-принудительного воздействия (санкции) за совершенное правонарушение<sup>1</sup>.

Другие авторы считают, что юридическая ответственность представляет собой правоотношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения и неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение, за нарушение требований, которые содержатся в нормах права<sup>2</sup>.

Ряд исследователей полагает, что юридическая ответственность — это отрицательная реакция государства на противоправное деяние, выражающаяся в государственном осуждении правонарушителя и причинении ему определенных лишений, предусмотренных санкциями правовых норм<sup>3</sup>.

Важным признаком юридической ответственности, на который обращают внимание многие авторы теории государства и права, является связь юридической ответственности с государственным принуждением. В свое время О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский определяли

---

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 180.

<sup>2</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М. : Юристъ, 2000. С. 599.

<sup>3</sup> См.: Теория государства и права : учебник / под общ. ред. О. В. Мартышина. М. : Норма, 2007. С. 398; Малейн Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М. : Юрид. лит., 1985. С. 130.

юридическую ответственность как меру государственного принуждения, которая выражается в отрицательных последствиях для правонарушителя, наступающих в виде ограничений личного или имущественного порядка<sup>1</sup>. Такой подход к определению юридической ответственности развивается и в современной теории государства и права<sup>2</sup>.

В свою очередь, под юридической ответственностью за нарушение земельного законодательства можно понимать обязанность лица претерпевать неблагоприятные последствия правового характера в случае нарушения земельного законодательства, предусмотренные в санкциях правовых норм, в определенном процедурном порядке.

Юридическая ответственность за нарушение земельного законодательства складывается из административно-правовой, гражданско-правовой, дисциплинарной, материальной, уголовной ответственности. Эти виды ответственности регулируются различными нормативными актами. Среди них можно назвать УК РФ и ГК РФ, ТК РФ, КоАП РФ, уставы сельскохозяйственных организаций, правила внутреннего трудового распорядка таких субъектов и другие документы.

2. Правовым основанием юридической ответственности за нарушение земельного законодательства является правонарушение, под которым следует понимать противоправное, виновное, общественно опасное и социально значимое деяние, посягающее на утвердившиеся земельные правоотношения, причиняющие или могущее причинить вред данному природному объекту, влекущее за собой юридическую ответственность, установленную в нормах соответствующих отраслей права.

Отсюда земельному правонарушению присущи определенные признаки. Такими характерными признаками данного правонарушения являются: 1) само деяние, 2) противоправность, 3) виновность (в случае совершения деяния физическим или должностным лицом), 4) предметность, 5) ответственность.

Субъектами земельного правонарушения могут быть физические, должностные, юридические лица, а также индивидуальные предприниматели без образования юридического лица.

---

<sup>1</sup> Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М., 1962. С. 318.

<sup>2</sup> См.: Спиридонов Л. И. Теория государства и права. М., 1999. С. 285; Теория государства и права : учебник. М. : Норма, 2002. С. 435.

В целом ответственность за нарушение земельного законодательства является одним из основополагающих институтов такой отрасли, как земельное право<sup>1</sup>.

Следует сказать, кроме того, что одним из оснований применения непосредственно специальной земельно-правовой ответственности является также земельное правонарушение. Так, в перечне оснований для прекращения прав на землю российское законодательство предусматривает возможность принудительного изъятия земельных участков у собственников и землепользователей, когда ими нарушается земельное законодательство. В частности, в соответствии со ст. 44 ЗК РФ право собственности на земельный участок прекращается в силу принудительного изъятия у собственника его земельного участка в порядке, установленном гражданским законодательством. Основания прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком названы в ст. 45 ЗК РФ.

3. Самой распространенной формой юридической ответственности в данной сфере является административная ответственность. Земельные административные правонарушения — это довольно распространенный вид проступков. В настоящее время на федеральном уровне они должны быть предусмотрены лишь в КоАП РФ. Часть определенных составов может содержаться также в законах субъектов об административных правонарушениях, которые должны быть приняты в соответствии с ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ.

Сейчас впервые в истории России сделана попытка собрать воедино все нормы об административной ответственности за земельные проступки, как и все другие, хотя бы на федеральном уровне. Ранее административная ответственность за данные действия и бездействие содержалась в различных нормативных актах: основах, указах, кодексах. Так, еще задолго до принятия КоАП РСФСР 1984 г., например, в Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденных Законом СССР от 13 декабря 1968 г., содержалось немало земельных правонарушений, за которые предусматривалась административная ответственность. Статья 50 Основ, к примеру, пре-

---

<sup>1</sup> Духно Н. А., Чубуков Г. В. Земельный порядок и ответственность. М., 1998. С. 10—19.

дусматривала административную ответственность за такие нарушения земельного законодательства, как самовольное занятие земельных участков; порча сельскохозяйственных и других земель; уничтожение межевых границ землепользования.

С 1 июля 2002 г. на федеральном уровне административная ответственность за земельные правонарушения установлена только в Кодексе Российской Федерации об административных нарушениях (далее — КоАП РФ).

К земельным административным проступкам относятся, например, те, которые предусмотрены ст. 7.1, 7.2, 7.10, 7.16, 8.6—8.8. Отсюда видно, что данные разновидности правонарушений содержатся, в основном, в гл. 7 и 8. В то же время в КоАП РФ нет понятия земельного правонарушения. Но оно имеется в научной и учебной литературе.

Итак, в КоАП РФ зафиксированы, в частности, следующие составы земельных правонарушений:

- самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1);
- уничтожение или повреждение специальных знаков (ст. 7.2);
- самовольная уступка права пользования землей (ст. 7.10);
- незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения (ст. 7.16);
- нарушение сроков и порядка переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или сроков и порядка приобретения земельных участков в собственность (ст. 7.34);
- порча земель (ст. 8.6);
- невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.7);
- использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8);
- нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах (ст. 8.12).

За данные проступки граждане, должностные и юридические лица несут административную ответственность. Основным наказанием является административный штраф.

Налагать административные наказания за земельные правонарушения, предусмотренные КоАП РФ, могут различные субъекты.



Так, дела об административных правонарушениях в области земельного права могут рассматривать судьи (ст. 7.16, 23.1); органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения (ст. 23.15); органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель (ст. 23.21). Это также органы, осуществляющие функции по контролю в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения (ст. 23.25). Последние применяют административные наказания за земельные правонарушения, совершенные на территориях ООПТ.

На лиц, совершивших административные земельные деликты, могут налагаться такие наказания, как предупреждение, административный штраф или административное приостановление деятельности. Одновременно необходимо отметить, что привлечение лица к административной ответственности не освобождает его от обязанности устранить допущенные земельные правонарушения и возместить причиненный им вред.

Административная ответственность за земельные деликты может устанавливаться и законами субъектов РФ. Одним из них является Кодекс города Москвы об административных правонарушениях от 21 ноября 2007 г., гл. 6 которого имеет наименование «Административные правонарушения в области землепользования». В ней предусмотрены, в частности, санкции за длительное неосвоение земельного участка (ст. 6.2), превышение сроков строительства на земельном участке (ст. 6.3), нарушение порядка распоряжения землей (ст. 6.6) и др. Среди них также нарушение разрешенного использования земельного участка (ст. 6.7), нарушение установленного режима использования земель (ст. 6.8), захламливание земельных участков (ст. 6.9), самовольное перемещение межевых знаков границ земельных участков (ст. 6.10), самовольное занятие земельного участка (ст. 6.11), использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю (ст. 6.12). За все вышеуказанные правонарушения предусмотрены в качестве санкции административные штрафы. Размеры его различны в зависимости от того, кто привлекается к ответственности за деяние: гражданин, должностное лицо или юридическое лицо.

4. За земельные деяния в сельском хозяйстве, кроме вышеназванных видов ответственности, может наступать также дисципли-

нарная ответственность. Так, в соответствии со ст. 75 ЗК РФ должностные лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут дисциплинарную ответственность. Это возможно в случаях, если в результате ненадлежащего выполнения ими своих должностных обязанностей организация понесла административную ответственность за проектирование и ввод в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное (вредное) воздействие на состояние земель, их загрязнение химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами. Заметим, некоторые ученые полагают, что в данном случае вряд ли оправданно говорить о дисциплинарной ответственности работников за совершение земельных правонарушений, ибо таких нарушений не выделяется в общепринятой типологии правонарушений<sup>1</sup>.

На наш взгляд, данная позиция вряд ли оправдана, поскольку, например, в Конституции РФ выделен такой нетрадиционный вид деяний, как экологические правонарушения, которые включают земельные, лесные и другие виды нарушений. Хотя, действительно, в нормотворческой практике приоритет отдается гражданско-правовым, административным, дисциплинарным и уголовным правонарушениям, но выделяются и вышеназванные деликты. В то же время исследователи выделяют, например, дисциплинарную ответственность за экологические правонарушения<sup>2</sup>.

Определяющим документом по дисциплинарной ответственности за нарушение земельного законодательства является Трудовой кодекс Российской Федерации (далее — ТК РФ). Так, в соответствии со ст. 192 ТК РФ за совершение дисциплинарного проступка могут налагаться такие взыскания, как замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям. В то же время федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены и другие дисциплинарные взыскания.

Наступление дисциплинарной ответственности возможно за невыполнение требований трудового и коллективного договоров. За-

---

<sup>1</sup> Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. Г. В. Чубукова, М. Ю. Тихомирова. М., 2001. С. 334—337.

<sup>2</sup> Экологическое право : учебник для вузов / под ред. С. А. Боголюбова. М. : Высшее образование, 2006. С. 296—300.

крытого перечня дисциплинарных проступков нет. Их характер и содержание определяются характером и содержанием сельскохозяйственного производства, а также должностными обязанностями работников.

К дисциплинарной ответственности могут быть привлечены и государственные служащие, работающие в соответствующих управленческих структурах, связанных с земельным сектором экономики.

5. За земельные правонарушения может применяться и гражданско-правовая ответственность. В соответствующих нормативных актах гражданского законодательства определен порядок возмещения убытков, причиненных земельным правонарушением. Например, такой порядок был определен в Правилах возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц (постановление Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262).

Статья 76 ЗК РФ определяет порядок возмещения вреда, причиненного земельными правонарушениями. Юридические лица, граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений (п. 1). Самовольно занятые земельные участки возвращаются их собственникам, землепользователям, землевладельцам, арендаторам земельных участков без возмещения затрат, произведенных лицами, виновными в нарушении земельного законодательства, за время незаконного пользования этими земельными участками (п. 2). Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их захламлении, других видах порчи, самовольном занятии, снос зданий, сооружений при самовольном занятии земельных участков или самовольном строительстве, а также восстановление уничтоженных межевых знаков осуществляется юридическими лицами и гражданами, виновными в указанных земельных правонарушениях, или за их счет (п. 3). Принудительное прекращение прав на земельный участок не освобождает от предусмотренной настоящей статьей обязанности по возмещению причиненного земельными правонарушениями вреда (п. 4).

6. В настоящее время Уголовный кодекс Российской Федерации (далее — УК РФ) выделяет несколько составов непосредственно земельных преступлений. Это ст. 170 (регистрация незаконных сделок с землей) и ст. 254 (порча земли).

Под порчей земли понимается 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 и биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде. Данное деяние наказывается штрафом, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, либо обязательными работами. Те же деяния, совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации наказываются ограничением свободы, либо принудительными работами, либо лишением свободы на тот же срок. В свою очередь, деяния, повлекшие по неосторожности смерть человека, наказываются принудительными работами либо лишением свободы.

Регистрация заведомо незаконных сделок с землей, искажение сведений государственного кадастра недвижимости, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения наказываются штрафом, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, либо обязательными работами.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Какие формы и виды юридической ответственности применяются за нарушения земельного законодательства?
2. Сформулируйте понятие и раскройте содержание элементов состава земельного правонарушения.
3. Назовите статьи КоАП РФ, которыми установлена административная ответственность за земельные проступки, и проанализируйте их.
4. По каким признакам отличается состав деяния, предусматривающий ответственность в уголовном и административном законодательстве за порчу земель (соответственно ст. 254 УК РФ и ст. 8.6 КоАП РФ).

5. Перечислите особенности дисциплинарной ответственности за земельные правонарушения.
6. Раскройте содержание гражданско-правовой ответственности за деликты в данной сфере.
7. Сформулируйте понятие земельного преступления.

## **Тема 16. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ**

---

*1. Понятие и виды земельных правонарушений на железнодорожном транспорте. 2. Виды правовой ответственности за земельные деликты на железнодорожном транспорте. 3. Разрешение земельных споров в рассматриваемой области общественных отношений. 4. Возмещение собственникам стоимости земельных участков на основании решения суда о принудительном отчуждении земельных участков для нужд данного вида транспорта.*

---

1. Земельным правонарушением в данной области следует признать виновное, противоправное действие или бездействие, нарушающее соответствующее законодательство. Это деяние, причиняющее или могущее причинить вред земельным ресурсам железнодорожного транспорта, за которое предусмотрена юридическая ответственность. В составе такого правонарушения можно выделить четыре традиционных элемента: субъект, объект, субъективная сторона, объективная сторона.

Объектом земельных правонарушений на железнодорожном транспорте являются, по нашему мнению, в большей степени, исключительно земли, занятые под полосами отвода и охранными зонами, хотя и не только они.

Субъектами данных нарушений являются физические, должностные и юридические лица, а также лица, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица.

Классификацию указанных земельных правонарушений можно провести по различным основаниям. Если говорить о степени общественной опасности, это преступления и иные правонарушения. Среди последних, в свою очередь, необходимо выделить гражданско-

правовые, административные земельные правонарушения и аналогичные дисциплинарные. Также можно классифицировать рассматриваемые деликты на железнодорожном транспорте в зависимости от нарушения того или иного вида земельных отношений. В связи с этим следует говорить о нарушениях права собственности на земельные участки, прав землепользования, аренды земель, прав землевладения и т.д. В зависимости от субъектов земельные правонарушения в исследуемой сфере можно классифицировать на совершенные физическими, должностными и юридическими лицами, а также лицами, осуществляющими свою деятельность без образования юридического лица. Также возможна классификация деликтов, совершенных на землях полосы отвода железных дорог, на землях охранных зон, на землях, выделенных под служебные земельные наделы, занятых лесозащитными насаждениями и т.д. Деление необходимо, кроме того, на правонарушения, выражающиеся соответственно в захламлении, порче, уничтожении или загрязнении земель, а также в самовольном занятии земель железнодорожного транспорта.

Если говорить о субъективной стороне земельных правонарушений, то они могут быть совершены умышленно или неосторожно, с двойной формой вины или вообще без таковой.

В зависимости от объективной стороны данных деяний они могут выражаться как в форме действия, так и бездействия. При этом все названные классификации позволяют отразить те или иные стороны рассматриваемого явления и наметить пути повышения его эффективности.

В целом институт юридической ответственности за земельные правонарушения на железнодорожном транспорте является одним из элементов правового режима данных земель. В свою очередь, рассматриваемая категория представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения по обнаружению соответствующих деяний, установлению их юридического состава, а также применению санкций к субъектам, совершившим земельные правонарушения.

Установление вреда, причиненного правонарушениями данного вида, возможно на основании методики определения размера ущерба, причиненного землям железнодорожного транспорта. Принятие такого документа в настоящее время весьма актуально.

2. Вопросы юридической ответственности в рассматриваемом секторе экономики всегда находились в поле зрения соответствующих государственных структур. Так, 23 декабря 1999 г. Министерством путей сообщения РФ было подписано указание № Л-2885у «О мерах по устранению нарушений земельного законодательства». Кроме того, приказом Председателя Госкомитета РФ по земельной политике от 21 декабря 1999 г. № 110, принимался документ «О мерах по устранению нарушений земельного законодательства при использовании земель федерального железнодорожного транспорта». В свою очередь, основанием их подписания явилось соответствующее представление Генеральной прокуратуры РФ от 22 ноября 1999 г. № 23д/5-99.

В анализируемой сфере квалификация деяний, например, преступлений и административных деликтов, возможна по УК и КоАП РФ. Однако наказаний, непосредственно предусматривающих ответственность за земельные правонарушения на железнодорожном транспорте, в названных документах фактически не имеется. Тем не менее близкой к рассматриваемому вопросу является ч. 4 ст. 11.1 КоАП. В ней содержатся санкции в виде штрафа, в том числе и за нарушение правил выпаса скота вблизи железнодорожных путей. В указанных источниках установлены меры воздействия соответственно за нарушение правил использования полос отвода и придорожных полос автомобильной дороги. Они могут выражаться, например, в распашке земельных участков, покосе травы, осуществлении рубок и повреждении лесных насаждений и иных многолетних насаждений, снятии дерна и выемке грунта, за исключением работ по содержанию полос отвода дорог. Это также нарушение землепользователями правил охраны автомобильных дорог или дорожных сооружений.

3. Изучение названного вопроса предполагает обоснование эффективности применения юридической ответственности за земельные правонарушения в данной сфере, а также выявление причин таких нарушений<sup>1</sup>. Для этого, прежде всего, необходим анализ практики применения соответствующего законодательства, а также статистики разрешения рассматриваемых вопросов.

---

<sup>1</sup> См., например: *Понов В. В.* Ответственность за нарушение земельного законодательства на железнодорожном транспорте // В кн.: *Юридическая ответственность за экологические правонарушения* / под ред. А. И. Бобылева, Н. А. Духно. М. : Юридический институт МИИТа, 2001. С. 184—227.

В связи с этим в науке предлагаются, наряду с судебным и административным порядком решения проблем, также альтернативные способы разрешения земельных споров на железнодорожном транспорте<sup>1</sup>, в том числе медиация. Ими, например, являются образование экспертных комиссий<sup>2</sup> и посредничество. Сюда следует отнести также мировое урегулирование споров и создание третейских судов. Так, в частности, относительно длительное время на железнодорожном транспорте действовал третейский суд. Однако в соответствии с п. 2 ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации», данный суд был упразднен.

В настоящее время рассмотрение судебных споров, так или иначе затрагивающих земли железнодорожного транспорта, возможно как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах.

4. Данный этап имеет место при необходимости принудительного изъятия земельного участка, т.е. в случаях, когда обладатель прав на участок не согласен с его изъятием либо с условиями изъятия (с размером выкупной цены и т.д.). Действующее законодательство ограничивает право органа, принявшего решение об изъятии, на предъявление соответствующего иска в суд двухлетним сроком с момента направления уведомления о предстоящем изъятии земельного участка (ст. 282 ГК РФ).

В соответствии со ст. 57 ЗК РФ возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, подлежат убытки, причиненные: 1) изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд; 2) ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц; 3) временным занятием земельных участков; 4) ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков; 5) изменением целевого назначения земельного участка на основании ходатайства органа государственной власти или органа местного самоуправления о переводе земельного участка из состава земель одной категории в другую без согласования с правообладателем земельного участка.

---

<sup>1</sup> Понов В. В. Разрешение споров, связанных с использованием земель железнодорожного транспорта // Экономика железнодорожного транспорта. 2000. № 6. С. 97—102.

<sup>2</sup> См.: Понов В. В. Правовой режим земель железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Юридический института МИИТа, 2002.



Основанием для начала данной административной процедуры является получение Росжелдором уведомления от правообладателя земельного участка о несогласии с его изъятием либо о несогласии с предложенной выкупной ценой и иными условиями выкупа.

При выполнении административной процедуры по возмещению собственникам стоимости земельных участков на основании решения суда последовательно выполняются следующие административные действия: а) предъявление в суд иска о выкупе земельного участка; б) исполнение вступившего в законную силу судебного решения; в) государственная регистрация права собственности Российской Федерации на выкупленный земельный участок; д) направление бывшему правообладателю изъятых земельных участков извещения о прекращении права собственности.

Иск о принудительном выкупе земельного участка предъявляется в суд по месту нахождения изымаемого земельного участка. Исполнение вступившего в законную силу судебного решения о выкупе земельного участка производится путем перечисления на расчетный счет получателя выкупной цены в размере, указанном в решении суда. Перечисление денежных средств осуществляется соответствующим территориальным управлением Росжелдора в срок, не позднее 30 дней со дня вступления решения суда в законную силу.

В пятидневный срок после производства выплаты выкупной цены за изымаемый земельный участок территориальное управление Росжелдора направляет в соответствующее территориальное подразделение Росреестра документы о государственной регистрации собственности Российской Федерации на выкупленный земельный участок согласно Перечню документов, необходимых для государственной регистрации права собственности РФ, субъекта РФ или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю, утвержденному постановлением Правительства РФ от 30 июня 2006 г. № 404.

В пятидневный срок с даты получения информации о государственной регистрации собственности Российской Федерации на выкупленный земельный участок территориальное управление Росжелдора направляет бывшему правообладателю извещение о прекращении его прав на изъятый земельный участок.

Окончанием административной процедуры выкупа земельных участков по решению суда является регистрация права собственности РФ на земельный участок и уведомление об этом бывшего правообладателя<sup>1</sup>.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Сформулируйте понятие земельных правонарушений на железнодорожном транспорте и назовите их виды.
2. Перечислите виды юридической ответственности за земельные деликты на железнодорожном транспорте и раскройте их содержание.
3. Каков порядок возмещения собственникам стоимости земельных участков на основании решения суда о принудительном отчуждении земельных участков для нужд данного вида транспорта?
4. Что представляет собой механизм разрешения земельных споров в рассматриваемой сфере отношений?

---

<sup>1</sup> См.: Духно Н. А., Корякин В. М. Административное регламентирование деятельности Федерального агентства железнодорожного транспорта в сфере земельных отношений. М. : Юридический институт МИИТа, 2012.

# ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

## Тема 17. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

---

*1. Понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения. 2. Субъекты прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения. 3. Особенности совершения сделок с земельными участками сельскохозяйственного назначения. 4. Земельные доли и их правовой режим.*

---

1. Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. Существующие и планируемые границы категории земель сельскохозяйственного назначения определяются на картах (схемах) территориального планирования субъектов РФ (ч. 6 ст. 14 Градостроительного кодекса РФ).

В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, водными объектами, а также зданиями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Различаются категории земель содержанием их правового режима. Особое правовое положение в составе земель сельскохозяйственного назначения занимает фонд перераспределения и включает как сельскохозяйственные, так и несельскохозяйственные угодья. Этот фонд формируется за счет добровольного отказа от земельных участков; при принудительном изъятии земельного участка; в случае отсутствия или отказа от наследства на земельный участок.

2. Выделяется несколько разновидностей субъектов использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. Среди них крестьянское (фермерское) хозяйство (КФХ). Так, в соответствии со ст. 11 Федерального закона от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» для осуществления его деятельности

могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. В то же время для строительства зданий, строений и сооружений, необходимых для осуществления фермерским хозяйством его деятельности, земельные участки могут предоставляться и приобретаться также и из земель иных категорий.

В целях получения земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для осуществления фермерским хозяйством его деятельности, расширения такой деятельности главы фермерских хозяйств или зарегистрированные в качестве юридических лиц фермерские хозяйства подают в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления непосредственно либо через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (заявления, в которых должны быть указаны:

- цель использования земельных участков (осуществление фермерским хозяйством его деятельности, расширение такой деятельности);

- испрашиваемое право на предоставляемые земельные участки (в собственность или аренду);

- условия предоставления земельных участков в собственность (за плату или бесплатно);

- срок аренды земельных участков;

- обоснование размеров предоставляемых земельных участков (число членов фермерского хозяйства, виды деятельности фермерского хозяйства);

- предполагаемое местоположение земельных участков.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления в течение 14 дней со дня представления кадастрового паспорта испрашиваемого земельного участка принимает решение о предоставлении этого земельного участка в собственность за плату или бесплатно либо в аренду заявителю и направляет ему копию такого решения с приложением кадастрового паспорта этого земельного участка. В отдельных субъектах РФ размеры земельных участков КФХ в среднем составляют порядка 150 га на одно хозяйство<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Калякин Е. В.* Развитие крестьянских (фермерских) хозяйств в Тамбовской области // Объединенный научный журнал. 2009. № 9. С. 5.

Субъектами прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения являются также граждане, ведущие личное подсобное хозяйство (ЛПХ). Гражданам, изъявившим желание вести личное подсобное хозяйство, земельные участки предоставляются в соответствии с ЗК РФ и Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве». ЛПХ ведется гражданином или гражданином и совместно проживающими с ним и (или) совместно осуществляющими с ним ведение ЛПХ членами его семьи в целях удовлетворения личных потребностей на земельном участке, предоставленном и (или) приобретенном для ведения личного подсобного хозяйства (ст. 2 Закона).

Право на ведение личного подсобного хозяйства имеют дееспособные граждане, которым земельные участки предоставлены или которыми земельные участки приобретены для ведения ЛПХ (ст. 3 Закона).

Для ведения ЛПХ могут предоставляться земельные участки как в границах населенного пункта (приусадебный земельный участок), так и за границами населенного пункта (полевой земельный участок). В этом случае последний относится к землям сельскохозяйственного назначения.

Земли сельскохозяйственного назначения могут предоставляться гражданам и их объединениям также для садоводства, огородничества и дачного строительства. Порядок предоставления таких земель регулируется Федеральным законом от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (см., к примеру, ст. 1—4, 11 и др.).

Субъектами прав на земельные участки также могут быть хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственное или муниципальное унитарное предприятие, иные некоммерческие организации, религиозные организации, казачьи общества, научно-исследовательские организации, образовательные учреждения сельскохозяйственного профиля, общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ. Необходимо заметить, что в Российской империи, например, казачьи земли, в свою очередь, ввиду особенного положения субъектов, которым она предоставлялась, выделялись в особую категорию, наряду с иными. Причем, такие земли занимали огромные территории. Так,

только в ведении Оренбургского казачества находилось 8 119 784 га земли<sup>1</sup>.

3. Порядок совершения сделок с земельными участками из состава земель сельскохозяйственного назначения определен в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Участниками отношений, регулируемых этим Законом, являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования.

Права иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства, а также юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50%, на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения определяются в соответствии с названным Законом. Отсюда видно, что иностранные граждане, иностранные юридические лица и лица без гражданства также могут быть субъектами права частной собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения.

Особенности оборота земельных участков сельскохозяйственного оборота определены в гл. 2 Закона. Так, в соответствии со ст. 8 при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъект РФ или в случаях, установленных законом субъекта РФ, муниципальное образование имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов.

Порядок аренды земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения определен в ст. 9 Закона. Согласно п. 2 договор аренды находящегося в долевой собственности земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения и соглашение об установлении частного сервитута в отношении такого земельного участка могут быть подписаны лицом, уполномоченным решением общего собрания участников долевой собственности совершать без доверенности сделки с таким земельным участком, если условия указанных договора и соглашения соответствуют условиям, определенным решением общего собрания участников долевой собственности.

---

<sup>1</sup> Большая Российская энциклопедия. Т. 1. М. : Научное издательство «Большая Российская энциклопедия», 2008. С. 442.

Договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок от трех до 49 лет, за исключением случаев, установленных данным Законом.

Для сенокосения и выпаса скота договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок до трех лет.

4. Земельные доли находятся только в составе земель сельскохозяйственного назначения. Использование земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В соответствии со ст. 15 Закона земельная доля, права на которую возникли при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу настоящего Федерального закона, является долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

Участник или участники долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения вправе выделить земельный участок в счет своей земельной доли или своих земельных долей, если это не противоречит требованиям к образованию земельных участков, установленным ЗК РФ и указанным Законом.

Земельный участок образуется путем выдела в счет земельной доли или земельных долей на основании решения общего собрания участников долевой собственности или путем выдела земельного участка (ст. 13 Закона).

Не допускается образование земельного участка, который входит в состав искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель и размер которого меньше установленного субъектами Российской Федерации минимального размера земельного участка для искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель (ст. 4 Закона).

В случае, если участник долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения продает свою земельную долю без выделения земельного участка в счет своей земельной доли другому участнику долевой собственности, а также

сельскохозяйственной организации или гражданину — члену крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности, извещать других участников долевой собственности о намерении продать свою земельную долю не требуется (ст. 12 Закона).

В соответствии со ст. 12.1 Закона в определенных случаях земельные доли могут признаны невостребованными в границах плана соответствующих земель, о чем даются необходимые объявления в средствах массовой информации. Так, невостребованной земельной долей может быть признана земельная доля, принадлежащая на праве собственности гражданину, который не передал эту земельную долю в аренду или не распорядился ею иным образом в течение трех и более лет подряд. При этом земельные доли, права на которые зарегистрированы в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», не могут быть признаны невостребованными земельными долями по вышеуказанному основанию.

Невостребованной земельной долей может быть признана также земельная доля, сведения о собственнике которой не содержатся в принятых до дня вступления в силу указанного Закона решениях органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий, либо земельная доля, собственник которой умер и отсутствуют наследники как по закону, так и по завещанию, или никто из наследников не имеет права наследовать, или все наследники отстранены от наследования, или никто из наследников не принял наследства, или все наследники отказались от наследства и при этом никто из них не указал, что отказывается в пользу другого наследника. В связи с этим орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, составляет список лиц (при их наличии), земельные доли которых могут быть признаны невостребованными, и земельных долей, которые могут быть признаны невостребованными. Орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, публикует список невостребованных земельных долей в средствах массовой информации, определенных субъектом РФ, или размещает на своем официальном сайте в сети «Интернет»



(при его наличии) не менее чем за три месяца до созыва общего собрания участников долевой собственности. При этом в списке указываются фамилия, имя и отчество собственника земельной доли, год рождения, адрес местожительства или смерти, документ, удостоверяющий право собственности на землю. Указанный список размещается также на информационных щитах, расположенных на территории данного муниципального образования.

Список невостребованных земельных долей представляется органом местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, на утверждение общему собранию участников долевой собственности.

Лица, считающие, что они или принадлежащие им земельные доли необоснованно включены в список невостребованных земельных долей, вправе представить в письменной форме возражения в орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, и заявить об этом на общем собрании участников долевой собственности, что является основанием для исключения указанных лиц и (или) земельных долей из списка невостребованных земельных долей.

С даты утверждения списка невостребованных земельных долей общим собранием участников долевой собственности земельные доли, сведения о которых включены в указанный список, признаются невостребованными. В случае, если общим собранием участников долевой собственности в течение четырех месяцев со дня опубликования указанного списка не принято решение по вопросу о невостребованных земельных долях, орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, вправе утвердить такой список самостоятельно.

Орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, вправе обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на земельные доли, признанные в установленном настоящей статьей порядке невостребованными.

Одним из парадоксов такого подхода является то, что в такие списки включаются умершие лица, при этом могут, например, неверно называться фамилии, не во всех случаях указывается место жительства (выбыл без указания местожительства), а также иметься другие недочеты<sup>1</sup>.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Что такое земельная доля и каков ее правовой режим?
2. Каковы особенности совершения сделок с земельными участками сельскохозяйственного назначения?
3. Дайте правовую характеристику состава земель сельскохозяйственного назначения.
4. В соответствии со ст. 78 ЗК РФ земли для использования сельскохозяйственного назначения предоставляются различным субъектам. Перечислите их.
5. Дайте общую характеристику правового режима земель сельскохозяйственного назначения.
6. Кем определяются предельные размеры земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, которые предоставляются гражданам для ведения ЛПХ или КФХ?

## **Тема 18. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА**

---

*1. Понятие и виды земель железнодорожного транспорта. 2. Особенности государственного регулирования использования земель железнодорожного транспорта.*

---

1. Основу транспортного комплекса страны составляет федеральный железнодорожный транспорт, который имеет большое экономическое значение. Протяженность российских железных дорог составляет около 90 тыс. км. Общая площадь земель железнодорожного транспорта составляет 1 304 975 га и проходит по территории различных категорий земли. По площади земельных участков наибольшей является Октябрьская железная дорога — 133 416 га. В со-

---

<sup>1</sup> <http://ивенский-сельсовет.рф/index.php/185-2011-12-07-08-11-10/-20116>.

став дороги входит инфраструктура до Ленинградского вокзала г. Москвы, в том числе проходящая непосредственно по территории Московской области и столицы России. Два пути Октябрьской железной дороги, длиною несколько сотен метров, проходят по соседству с путями Ярославского направления и около 2 км вдоль Каланчевского направления Московской железной дороги. Южно-Уральская железная дорога занимает 118 146 га.

Отсюда видно, что железнодорожный транспорт является одним из крупнейших субъектов земельных отношений. Эти земли имеют определенный правовой режим<sup>1</sup>, который определяется различными правовыми актами. Среди них ЗК РФ, согласно п. 1 ст. 90 которого землями транспорта признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов, в частности, железнодорожного транспорта. В статье также определены цели, для которых могут предоставляться земельные участки для обеспечения деятельности данного вида транспорта. Так, участки предоставляются для размещения железнодорожных путей, размещения, эксплуатации и реконструкции зданий, сооружений, в том числе железнодорожных вокзалов, железнодорожных станций, а также устройств и других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта, а также для установления полос отвода и охранных зон железных дорог.

В п. 1 ст. 2 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» сформулированы понятия, относящиеся к землям данного вида транспорта. Так, под землями железнодорожного транспорта понимаются земли транспорта, используемые или предназначенные для обеспечения деятельности организаций железнодорожного транспорта и (или) эксплуатации зданий, строений, сооружений и других объектов железнодорожного транспорта, в том числе земельные участки, расположенные на полосах отвода железных дорог и в охранных зонах.

---

<sup>1</sup> *Понов В. В.* Правовой режим земель железнодорожного транспорта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 5.

В этой же статье указано, что полоса отвода железных дорог — это земельные участки, прилегающие к железнодорожным путям, земельные участки, предназначенные для размещения железнодорожных станций, водоотводных и укрепительных устройств, защитных полос лесов вдоль железнодорожных путей, линий связи, устройств электрообеспечения, производственных и иных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта.

Данный Закон раскрывает также понятие охранных зон. Под такими зонами понимаются земельные участки, необходимые для обеспечения сохранности, прочности и устойчивости объектов железнодорожного транспорта, земельные участки с подвижной почвой, прилегающие к земельным участкам, предназначенным для размещения объектов железнодорожного транспорта и обеспечения защиты железнодорожного пути от снежных и песчаных заносов и других негативных воздействий.

Особенностью возникновения права на земельный участок у организаций железнодорожного транспорта является предоставление им земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Земельные участки предоставляются организациям железнодорожного транспорта в собственность или в аренду, а государственным учреждениям также в постоянное (бессрочное) пользование<sup>1</sup>.

2. Особенности государственного регулирования использования земель железнодорожного транспорта установлены п. 1 ст. 9 Федерального закона «О железнодорожном транспорте Российской Федерации», согласно которому земли железнодорожного транспорта должны использоваться в соответствии с земельным, градостроительным, экологическим, санитарным, противопожарным и иным законодательством РФ. Размеры земельных участков, в том числе полосы отвода, определяются проектно-сметной документацией, согласованной в порядке, установленном земельным законодательством РФ. Порядок установления и использования полос отвода определяется Правительством РФ. Так, приказом Министерства путей сообщения РФ от 15 мая 1999 г. № 26Ц утверждено Положение о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода

---

<sup>1</sup> *Понов В. В.* Правовой режим земель железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 20.

железных дорог, на основании которого размер полосы отвода определяется в соответствии с нормами и правилами проектирования отвода земель для железных дорог, утверждаемыми ОАО «РЖД», а также проектно-сметной документацией и генеральными схемами развития и реконструкции объектов федерального железнодорожного транспорта и станций (п. 4). Установление границ полосы отвода осуществляется соответствующими территориальными органами Росреестра совместно с железными дорогами. Пересмотр границ и размеров полосы отвода, изъятие временно не используемых земельных участков и перевод их из одной категории в другую осуществляется уполномоченными на то органами по согласованию с железными дорогами в порядке, установленном законодательством РФ (п. 5).

Для обеспечения сохранности, прочности и устойчивости сооружений, устройств и других объектов федерального железнодорожного транспорта в местах, подверженных оползням, обвалам, размывам, селевым потокам, возникновению подвижных песков и другим опасным воздействиям, устанавливаются специальные охранные зоны, прилегающие к полосе отвода, с особым режимом использования земель (п. 6).

Железные дороги для обеспечения безопасности движения и эксплуатации транспортных и иных технических средств, связанных с перевозочным процессом, безопасности населения, нормальной эксплуатации инженерных сооружений и других объектов федерального железнодорожного транспорта обязаны соблюдать определенные нормы, зафиксированные в п. 7 Положения. Так, железные дороги обязаны, в частности, содержать земельные участки в пределах полосы отвода способами, которые не должны наносить ущерб земле как природному объекту; не допускать загрязнения окружающей среды производственными стоками и другими отходами производственной деятельности железных дорог, захламления и заболачивания земель; не нарушать установленный порядок земле-, недро- и водопользования.

Свободные земельные участки в полосе отвода, относящиеся к землям железнодорожного транспорта, могут в порядке, установленном Положением и иными нормативными правовыми актами РФ, предоставляться в срочное пользование физическим и юридическим лицам для сельскохозяйственных целей, оказания услуг пассажирам, складирования грузов, для устройства погрузочно-разгрузочных

площадок, сооружения прирельсовых складов (кроме складов горюче — смазочных и любых типов автозаправочных станций, а также складов, предназначенных для хранения опасных веществ и материалов) и иных целей, если при этом будут соблюдаться требования безопасности движения. Договоры о срочном пользовании земельными участками подлежат учету железной дорогой в порядке, установленном начальником железной дороги (п. 12).

В Уставе железнодорожного транспорта, утвержденном Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ, также имеются определенные нормы, относящиеся к землям данного вида транспорта. Так, в ст. 80 сказано, что помещения, предназначенные для почтамтов и отделений перевозки почты и размещенные вне зданий вокзалов, железнодорожные пути необщего пользования, тоннели, сортировочные площадки, платформы и другие необходимые для обработки почтовых отправок сооружения должны находиться в непосредственной близости от зданий вокзалов. В свою очередь, земельные участки для строительства таких объектов должны отводиться в непосредственной близости от зданий вокзалов. Органом, осуществляющим государственные функции в данной сфере, является Федеральное агентство железнодорожного транспорта. Аналогичные структуры в данной сфере имеются и в зарубежных странах<sup>1</sup>.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Охарактеризуйте правовой режим земель железнодорожного транспорта.
2. Сформулируйте понятие земель железнодорожного транспорта
3. Раскройте особенности государственного регулирования в области использования и охраны земель железнодорожного транспорта
4. Какими нормативными актами устанавливается правовой режим земель рассматриваемой подкатегории?
5. Назовите элементы правового режима указанных земель. В чем особенности использования и охраны данных земель?

---

<sup>1</sup> *Белецкая Р. И., Ивакин В. И.* Правовой режим земель железнодорожного транспорта в зарубежных странах // Конституция Российской Федерации: проблемы становления правового государства : сб. научных статей по итогам проведения Межвузовской научно-практической конференции (4 декабря 2013 г.) / под ред. Н. А. Духно, В. М. Корякина. Вып. 24. М. : Юридический институт МИИТа, 2014. С. 174—179.

## Тема 19. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ПОЛОСЫ ОТВОДА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ

---

*1. Понятие полосы отвода. Содержание полосы отвода. Соответствие полосы отвода градостроительным, экологическим, санитарно-гигиеническим, противопожарным и иным требованиям. Требования, предъявляемые к содержанию полосы отвода. 2. Размер полосы отвода. Пересмотр границ и размеров полосы отвода. 3. Определение использования земельных участков в границах полосы отвода железных дорог, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или не устанавливается.*

---

1. Полоса отвода железных дорог — земельные участки, прилегающие к железнодорожным путям, земельные участки, занятые железнодорожными путями или предназначенные для размещения таких путей, а также земельные участки, занятые или предназначенные для размещения железнодорожных станций, водоотводных и укрепительных устройств, защитных полос лесов вдоль железнодорожных путей, линий связи, устройств электроснабжения, производственных и иных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта (ст. 2 Федерального закона «О железнодорожном транспорте Российской Федерации»). Содержание полосы отвода должно соответствовать градостроительным, экологическим, санитарно-гигиеническим, противопожарным и иным требованиям, устанавливаемым нормативными правовыми актами РФ, а также соответствующими федеральными органами исполнительной власти, органами власти исполнительной власти субъектов РФ (ст. 3).

В юридической науке, в свою очередь, предлагаются самые различные определения данного института. Так, Е. Ю. Чернобай под правовым режимом полосы отвода железных дорог понимает особый правовой режим функциональной зоны, включающей совокупность земельных участков в пределах полосы отвода, находящихся в федеральной собственности, которые используются или предназначены для размещения линейных и иных объектов железнодорожного транспорта. Специфика правового режима полосы отвода железных дорог, отмечает исследователь, определяется ее функциональным назначением, обусловленным необходимостью обеспечения безопасно-

сти движения<sup>1</sup> и объектов железнодорожного транспорта, защиты населения и охраны окружающей среды от негативного воздействия железнодорожного транспорта<sup>2</sup>.

Правовой режим полосы отвода железных дорог носит комплексный характер, поскольку определяется не только земельным, но и иным законодательством: о железнодорожном транспорте, экологическим, санитарно-эпидемиологическим, градостроительным, гражданским, административным и другим законодательством<sup>3</sup>.

К содержанию полосы отвода предъявляются определенные требования. Они установлены, в том числе, и в разд. II приказа Министерства путей сообщения РФ от 15 мая 1999 г. № 26Ц «Об утверждении Положения о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог». Согласно указанному Положению для обеспечения безопасности движения и эксплуатации транспортных и иных технических средств, связанных с перевозочным процессом, безопасности населения, нормальной эксплуатации инженерных сооружений и других объектов федерального железнодорожного транспорта железные дороги обязаны:

— соблюдать установленный порядок использования полосы отвода;

— содержать земельные участки в пределах полосы отвода способами, которые не должны наносить ущерб земле как природному объекту;

— не допускать загрязнения окружающей природной среды производственными стоками и другими отходами производственной деятельности железных дорог, захламливание и заболачивание земель;

— принимать меры по защите земли от эрозии и диффляции, осуществлять агролесомелиоративные, противопожарные и иные не-

---

<sup>1</sup> Чернобай Е. Ю. Правовой режим полосы отвода железных дорог как средство обеспечения безопасной эксплуатации железнодорожного транспорта // Инновации и исследования в транспортном комплексе: материалы первой международной научно-практической конференции. Курган, 2013. С. 285—289.

<sup>2</sup> Чернобай Е. Ю. Правовой режим земельных участков в полосе отвода железных дорог // Земельное и аграрное право. 2012. № 12. С. 107—112.

<sup>3</sup> Чернобай Е. Ю. Правовой режим полосы отвода железных дорог : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Московский государственный университет путей сообщения (МИИТ), 2014. С. 9.



обходимые мероприятия по охране земель от неблагоприятных природных явлений;

— не допускать в местах расположения водопроводных и канализационных сетей, водозаборных сооружений и других инженерных коммуникаций строительство и размещение каких-либо зданий и сооружений, проведение сельскохозяйственных работ;

— не нарушать установленный порядок земле, недр- и водопользования (п. 7 Положения).

Существуют также и другие акты, регулирующие данный вопрос, к примеру, Нормы и правила проектирования отвода земель для железных дорог. ОСН 3.02.01-97, принятые указанием Министерством путей сообщения РФ от 24 ноября 1997 г. № С-1360у, в соответствии со п. 1.5 которого размещение железных дорог на землях особо охраняемых территорий, имеющих культурное или научное значение, допускается лишь в исключительных случаях.

2. Размеры полос отвода, как и охранных зон, устанавливаются в соответствии с вышеназванными Нормами, землеустроительной, градостроительной и проектно-сметной документацией, генеральными схемами развития железнодорожных линий, узлов и станций, других объектов федерального железнодорожного транспорта, а также с учетом сложившегося землепользования и ранее утвержденных размеров и границ полос отвода. Об этом идет речь в ст. 4 приказа от 15 мая 1999 г. № 26Ц и п. 5 Норм отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также нормы расчета охранной зоны железных дорог, утвержденных приказом Министерства транспорта РФ от 6 августа 2008 г. № 126. Кроме того, в соответствии с п. 8 при прохождении железнодорожного пути по местности со сложными природными условиями ширина полосы отвода должна устанавливаться с учетом возможного проявления деформаций основания земляного полотна. В случаях, когда ширина полосы отвода по условиям проявления опасных природных факторов превышает ширину полосы отвода, полученную по конструкции поперечных профилей земляного полотна, дополнительная полоса выделяется в зону специального охранного назначения (охранную зону). В документе (табл. 3) дана ширина полосы отвода для участков с особыми природными условиями местности. Так, если участки пути находятся на насыпях, отсыпанных на болотах и других слабых осно-

ваниях, то постоянная ширина полосы отвода, с учетом приведенного фактора, составляет 50 м.

В скально-обвальных участках ширина данной полосы должна составлять уже 100 м. В то же время, как сказано, в п. 9, расстояние от оси крайнего пути разъезда, обгонного пути и станции до границы полосы отвода должно быть не менее 10 м. При размещении разъездов, обгонных путей и станций на землях сельскохозяйственного назначения это расстояние может быть уменьшено до 6 м.

Ширина полосы отвода на снегозаносимых участках путей железнодорожного транспорта, пересекающих лесные массивы, устанавливается, как правило, не более ширины полосы отвода на снегозаносимых участках, защищенных искусственно создаваемыми снегозадерживающими лесными насаждениями (п. 13 Норм и правил проектирования отвода земель для железных дорог).

При определении ширины полосы отвода учитываются, как сказано в п. 4 Норм отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также норм расчета охранной зоны железных дорог, следующие условия и факторы:

- конфигурация (поперечное сечение) земляного полотна;
- размеры искусственных сооружений, рельеф местности;
- особые природные условия (участки пути, расположенные на болотах, на слабых основаниях, с подтоплением от временных водотоков и водохранилищ, в зоне оврагообразования, на оползнях, на вечномёрзлых грунтах и т.д.);
- необходимость создания защиты путей от снежных или песчаных заносов, залесенность местности, зона риска (дальность «отлета» с насыпи подвижного состава и груза при аварии).

Ширина полосы отвода должна соответствовать максимальной величине из составляющих, определяемых этими условиями и факторами.

Вдоль трассы железнодорожных путей, пересекающих территории, покрытые песками, необходимо предусматривать полосы отвода для пескозащитных лесных насаждений или фитомелиоративной лесозащиты (закрепление песков древесной, кустарниковой и травянистой растительностью), а также для расположения почвоукрепительных лесных насаждений, обеспечивающих защиту пути и сооружений от оползней, обвалов, осыпей, селей, оврагообразования (п. 14

Норм отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также норм расчета охранной зоны железных дорог). За пределами полосы отвода, где должны быть проведены фитомелиоративные мероприятия, необходимо установить зону охранного назначения, где запрещаются действия, увеличивающие подвижность песков.

Пересмотр границ и размеров полосы отвода, изъятие временно не используемых земельных участков и перевод их из одной категории в другую осуществляется уполномоченными на то органами по согласованию с железными дорогами, в порядке, установленном законодательством.

3. Правовой режим использования земельных участков в границах полосы отвода железных дорог, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или не устанавливается, определяется, также другими различными правовыми актами. Среди них, в частности, Правила установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог, утвержденные постановлением Правительства РФ от 12 октября 2006 г. № 611, согласно которым в границах полосы отвода в целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта заинтересованная организация обязана обеспечить следующий режим использования земельных участков:

а) не допускать размещения капитальных зданий и сооружений, многолетних насаждений и других объектов, ухудшающих видимость железнодорожного пути и создающих угрозу безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта;

б) не допускать в местах расположения инженерных коммуникаций строительство и размещение каких-либо зданий и сооружений, если это угрожает безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, а в местах расположения водопроводных, канализационных сетей и водозаборных сооружений — проведение сельскохозяйственных работ;

в) не допускать в местах прилегания к сельскохозяйственным угодьям разрастание сорной травянистой и древесно-кустарниковой растительности;

г) не допускать в местах прилегания к лесным массивам скопление сухостоя, валежника, порубочных остатков и других горючих материалов;

д) отделять границу полосы отвода от опушки естественного леса противопожарной опашкой шириной от 3 до 5 м или минерализованной полосой шириной не менее 3 м (п. 4).

Согласно п. 5 Правил размещение объектов капитального строительства, инженерных коммуникаций, линий электропередачи, связи, магистральных газо-, нефтепроводов и других линейных сооружений в границах полосы отвода допускается только по согласованию с заинтересованной организацией.

В границах полосы отвода разрешается на условиях договора размещать на откосах выемок, постоянных заборах, строениях, устройствах и других объектах железнодорожного транспорта наружную рекламу. Такая реклама согласно п. 6 Правил должна соответствовать требованиям, установленным законодательством РФ и не угрожать безопасности движения и эксплуатации транспорта.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Сформулируйте понятие правового режима земель полосы отвода железных дорог.

2. Каково содержание полосы отвода? Какие требования предъявляются к ней?

3. Какими нормативными актами определяется правовой режим полосы отвода данной подкатегории земель?

4. Назовите особенности правового режима земель полосы отвода данной субкатегории.

## **Тема 20. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ОХРАННЫХ ЗОН ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ**

---

*1. Понятие и границы охранных зон. Порядок их установления и использования. 2. Запреты и ограничения на осуществление деятельности в границах земель охранных зон. 3. Порядок принятия решения об установлении границ земель охранный зоны.*

---

1. В ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О железнодорожном транспорте Российской Федерации», где приведены определения различных основных дефиниций, используемых в Законе, сформулиро-

вано понятие охранных зон. Под ними подразумеваются территории, которые прилегают с обеих сторон к полосе отвода и в границах которых устанавливается особый режим использования земельных участков (частей земельных участков). Целью этого является обеспечение сохранности, прочности и устойчивости объектов железнодорожного транспорта, в том числе находящихся на территориях с подвижной почвой и на территориях, подверженных снежным и песчаным заносам и другим вредным воздействиям.

Более конкретно границы и правовой режим охранных зон определяются также другими различными нормативными актами<sup>1</sup>. Одним из них является постановление Правительства РФ от 12 октября 2006 г. № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог». Данным постановлением утверждены Правила установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог.

Министерством транспорта РФ издан приказ от 6 августа 2008 г. № 126 «Об утверждении Норм отвода земельных участков, необходимых для формирования отвода железных дорог, а также норм расчета охранных зон железных дорог», где в п. 2 определены границы охранных зон железных дорог, которые могут устанавливаться в случае прохождения железнодорожных путей:

- в местах, подверженных снежным обвалам (лавинам), оползням, размывам, селевыми потокам, оврагообразованию, карстообразованию и другим опасным геологическим воздействиям;

- в районах подвижных песков;

- в местах расположения лесов, выполняющих функции защитных лесонасаждений, в том числе лесов в поймах рек и вдоль поверхностных водных объектов;

- в местах расположения лесов, где сплошная вырубка древесной массы может отразиться на устойчивости склонов гор и холмов и привести к образованию оползней, осыпей, оврагов или вызвать появление селевых потоков и снежных обвалов (лавины), повлиять на сохран-

---

<sup>1</sup> См., например: п. 6 приказа Министерства путей сообщения РФ от 15 мая 1999 г. № 26Ц «Об утверждении Положения о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог», указание Министерства путей сообщения РФ от 24 ноября 1997 г. № С-1360у «Об утверждении Норм и правил проектирования отвода для железных дорог».

ность, устойчивость и прочность объектов железнодорожного транспорта.

Размеры охранных зон устанавливаются в соответствии с вышеуказанными Нормами, землеустроительной, градостроительной и проектной документацией, генеральными схемами развития железнодорожных линий, узлов и станций, а также с учетом сложившегося землепользования и ранее утвержденных размеров и границ охранных зон. Размеры зон определяются исходя из рельефа и природных условий местности, необходимости создания защиты жилой застройки населенных пунктов от сверхнормативных шумов проходящих поездов, от возможных катастроф с перевозимыми пожароопасными и опасными грузами, иных факторов, а также необходимости поэтапного развития объектов железнодорожного транспорта (п. 6 Норм).

Порядок установления охранных зон регулируется также ГОСТ 17.5.3.02-90, введенным в действие с 1 января 1991 г., который устанавливает Нормы выделения на землях государственного лесного фонда защитных полос лесов, в том числе вдоль железных дорог. Стандарт применяется при проектировании и строительстве новых, эксплуатации и реконструкции действующих железных дорог и проведения лесоустроительных работ. Ширина защитных полос лесов вдоль железных дорог должна быть не менее 500 м с каждой стороны дороги (п. 7). Допускается уменьшение ширины защитных полос лесов не более чем на 50 м при наличии на местности естественных или искусственных рубежей.

Итак, охранный режим железных дорог представляет собой земельный участок, смежный с землями железнодорожного транспорта, в пределах которого в целях обеспечения сохранности земель железнодорожного транспорта создается особый режим использования, не влекущий за собой его целевого назначения<sup>1</sup>. При этом установление такой зоны возможно как на землях железнодорожного транспорта, так и на землях иных категорий.

2. В соответствии с п. 10 Правил установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог в целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного

---

<sup>1</sup> Солдатова Л. В. Правовой режим земель железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Изд-во МГУ, 2008. С. 20—21.

транспорта в границах охранных зон могут быть установлены запреты или ограничения на осуществление следующих видов деятельности:

а) строительство капитальных зданий и сооружений, устройство временных дорог. Вырубка древесной и кустарниковой растительности, удаление дернового покрова, проведение земляных работ. Исключение составляют случаи, когда осуществление указанной деятельности необходимо для обеспечения устойчивой, бесперебойной и безопасной работы железнодорожного транспорта, повышения качества обслуживания пользователей услугами железнодорожного транспорта, а также в связи с устройством, обслуживанием и ремонтом линейных сооружений;

б) распашка земель;

в) выпас скота;

г) выпуск поверхностных и хозяйственно-бытовых вод.

За пределами полосы отвода, где должны быть проведены фитомелиоративные мероприятия (закрепление песков древесной, кустарниковой и травянистой растительностью), необходимо установить зону охранного назначения. В ней запрещаются действия, увеличивающие подвижность песков (уничтожение растительности, нарушение почвенного покрова транспортной техникой, выпас скота). Ширина охранной зоны здесь должна быть не менее 500 м в пустынных и полупустынных районах и не менее 100 м в остальных районах.

3. Решение об установлении границ охранной зоны принимает Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор) в двухмесячный срок со дня подачи заинтересованной организацией:

а) заявления с описанием предполагаемых к установлению запретов или ограничений;

б) описания местоположения границ охранной зоны, составляемого с учетом норм расчета охранных зон, утверждаемых Министерством транспорта РФ.

К указанному заявлению прилагаются также все необходимые документы. Об установлении границ охранной зоны готовится распоряжение, проект которого должен быть завизирован соответствующими должностными лицами, руководителями структурных подразделений, в том числе Росжелдора.

Решение Росжелдора об установлении границ охранной зоны должно содержать установленные в соответствии с п. 10 Правил запреты или ограничения. К решению должно прилагаться описание местоположение границ охранной зоны. Копия указанного решения направляется заинтересованной организации в недельный срок со дня его принятия. Решение должно быть опубликовано в средствах массовой информации. Однако может быть также вынесено решение и об отказе в удовлетворении заявления заинтересованной организации в установлении охранной зоны железной дороги. Заметим, что функция принятия решений Росжелдором об установлении охранных зон железных дорог закреплена за названным субъектом в п. 5.3.20 Положения о данном органе (см. постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397).

Непосредственно установление знаков обозначающих границы охранных зон производится заинтересованной организацией, которая и устанавливает специальные знаки, обозначающие границы на местности (п. 11 Правил). Постановка земельных участков, расположенных в границах охранных зон, на государственный кадастровый учет осуществляется также по заявлению заинтересованной организации или уполномоченного ею лица в соответствии с законодательством РФ (п. 12).

В заключении, можно сказать, что нами выявлено по анализируемому вопросу лишь незначительное количество исследований, непосредственно посвященных рассматриваемой теме, т.е. охранным зонам железных дорог<sup>1</sup>.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Сформулируйте понятие земель охранных зон железных дорог и раскройте их признаки.
2. Каков порядок установления и использования таких зон?
3. Какие существуют ограничения на осуществление деятельности в границах земель охранных зон?
4. Расскажите о порядке принятия решений об установлении границ земель охранной зоны.
5. Какими нормативными актами регулируется порядок установления и использования охранных зон железных дорог?

---

<sup>1</sup> См., например: *Солдатова Л. В.* Порядок установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог // Вестник СГАП. 2007. № 4 (56); *Земельное право : учебник для бакалавров / под ред. Н. Г. Жаворонковой, И. О. Красновой. М. : Юрайт, 2013. С. 453—455.*



## **Тема 21. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ О РЕЗЕРВИРОВАНИИ ЗЕМЕЛЬ И ОБ ИЗЪЯТИИ ДЛЯ НУЖД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ СЕТИ ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ**

---

*1. Правовые основания и результаты исполнения государственной функции о резервировании земель и об изъятии земельных участков для нужд РФ в целях развития сети железных дорог. 2. Сроки исполнения государственной функции. 3. Принятие решений, связанных с резервированием земель. 4. Документы, необходимые для принятия решения о резервировании земель. 5. Административные действия при принятии решения о резервировании земель и об изъятии земельных участков для нужд в целях развития сети железных дорог. 6. Действие ограничений прав, связанных с решением о резервировании земель.*

---

1. Указанная функция закреплена в п. 5.3.19 Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта, утвержденном постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397. Основанием является также п. 4 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373.

Рассматриваемая государственная функция осуществляется в соответствии с ГК РФ, ЗК РФ, Градостроительного кодекса РФ, Федеральных законов от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ», от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и другими актами, в том числе, подзаконными. Среди них, в частности, постановления Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц», от 30 июня 2006 г. № 404 «Об утвержде-

нии Перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю»; от 13 ноября 2006 г. № 680 «О составе схем территориального планирования Российской Федерации».

Данная государственная функция осуществляется, кроме того, на основании соответствующих распоряжений и приказов министерств<sup>1</sup>. Непосредственным документом, регулирующим данный вопрос, является Административный регламент Росжелдора по исполнению данной функции, утверждаемый приказом Министерством транспорта РФ.

Результатом исполнения рассматриваемой государственной функции являются: 1) решения о резервировании земель в целях развития сети железных дорог; 2) решения об изъятии для нужд Российской Федерации земельных участков в целях развития сети железных дорог; 3) выкуп земельных участков у их собственников; 4) возмещение собственникам стоимости земельных участков на основании решения суда о принудительном отчуждении земельных участков в целях развития сети железных дорог; 5) возмещение убытков при ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков вследствие резервирования земель и изъятия земельных участков для нужд Российской Федерации в целях развития сети железных дорог.

2. Общий срок исполнения государственной функции при принятии решения о резервировании и изъятии земель в целях развития сети железных дорог составляет не более трех месяцев с даты получения указания о разработке проекта решения о резервировании земель. Срок исчисляется с даты получения соответствующих указаний. Общий срок для выкупа земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости у их собственников установлен не более 10 дней с даты регистрации права собственности Российской

---

<sup>1</sup> См., например: приказ Министерства экономического развития РФ от 4 февраля 2010 г. № 42 «Об утверждении порядка ведения государственного кадастра недвижимости»; распоряжение Министерства имущественных отношений РФ от 6 марта 2002 г. № 568-р «Об утверждении методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков».

Федерации на земельный участок и объект недвижимости. Срок в 30 дней установлен и для возмещения собственникам стоимости земельных участков на основании решения суда о принудительном отчуждении земельных участков в целях развития сети железных дорог. Этот срок исчисляется с даты вступления в законную силу судебного решения о принудительном выкупе земельного участка. Такой же срок, т.е. не более 30 дней, установлен и для возмещения убытков при ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков вследствие резервирования земель или изъятия земельных участков для государственных нужд, который исчисляется с даты вступления в законную силу судебного решения о возмещении убытков.

3. Резервирование земель и их изъятие для нужд Российской Федерации земельных участков в целях развития сети железных дорог выступает важной подготовительной процедурой, без которой сложно, а порой невозможно осуществить данную функцию. В связи с этим резервирование земель для указанных целей следует отнести к числу особенностей правового режима земель железнодорожного транспорта<sup>1</sup>. При этом резервирование земель в целом остается сложной и неоднозначной процедурой, требующей детального правового регулирования<sup>2</sup>.

При резервировании земель для государственных и муниципальных нужд применению подлежит как земельное и гражданское законодательство, так и законодательство о градостроительной деятельности. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений (за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами) о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из од-

---

<sup>1</sup> *Галактионова Л. В.* Правовое обеспечение подготовительных мероприятий по формированию территориального базиса для размещения железных дорог в России в XIX — начале XX вв. // Научно-технические проблемы транспорта, промышленности и образования: труды Всероссийской науч. конференции, 22—24 апреля 2008 г. В 6 т. Т. 5 / под общ. ред. В. С. Шварцфельда. Хабаровск, 2008. С. 12—16.

<sup>2</sup> *Чернобай Е. Ю.* Правовые проблемы изъятия земельных участков для государственных нужд в целях формирования полосы отвода железных дорог // Аграрное и земельное право. 2013. № 3. С. 56—61.

ной категории в другую, о предоставлении находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков в целях размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, если размещение таких объектов не предусмотрено документами территориального планирования Российской Федерации а, документами территориального планирования субъекта РФ, документами территориального планирования муниципальных образований, а также о переводе земель из одной категории в другую для целей, не связанных с размещением объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципальных районов, при отсутствии генерального плана городского округа или поселения (схемы территориального планирования муниципального района в случае перевода земель, расположенных на межселенных территориях, из одной категории в другую).

Положение о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд утверждено постановлением Правительства РФ от 22 июля 2008 г. № 561. Принятие решений о резервировании земель и об изъятии для нужд Российской Федерации земельных участков в целях развития сети железных дорог в порядке, установленном законодательством РФ, а также обеспечение необходимых действий, связанных с изъятием указанных земельных участков, в порядке, установленном законодательством РФ, возложено на Росжелдор (п. 5.3.19 Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта).

Резервирование земель для государственных и муниципальных нужд осуществляется в случаях, предусмотренных ст. 49 ЗК РФ, а земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, также в случаях, связанных с размещением объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. При подготовке решения о резервировании земель для строительства железных дорог используются сведения государственного кадастра недвижимости. К данному решению должны прилагаться схема резервируемых земель и перечень кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель. В указанных документах должны содержаться и необходимые для вне-

сения в государственной кадастр недвижимости сведения о земельных участках, право на которые ограничиваются.

Земли для государственных нужд могут резервироваться на срок не более чем семь лет. Допускается резервирование земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, для строительства железных дорог и других линейных объектов на срок до 20 лет. В каждом конкретном случае в решении о резервировании земельного участка должны определяться сроки резервирования с учетом установленных земельным законодательством сроков. Отсутствие конкретного срока в решении ограничивает права обладателей земельных участков, поскольку они лишаются возможности планировать использование земли.

4. Решение о резервировании земель принимается в соответствии со следующими документами:

а) документы территориального планирования. При наличии документации по планировке территории решение о резервировании земель принимается в соответствии с такой документацией;

б) решения об утверждении границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;

в) государственные программы развития сети железных дорог.

Подготовка решения о резервировании земель осуществляется на основании сведений государственного кадастра недвижимости.

5. При принятии решения о резервировании земель в целях развития сети железных дорог последовательно выполняются различные административные действия. Среди них: 1) направление Росжелдором в территориальные управления (Центральное, Северо-Западное, Приволжское, Уральское, Южное, Сибирское, Дальневосточное) указания о подготовке проекта решения о резервировании земель; 2) подготовка территориальным управлением проекта решения Росжелдора о резервировании земель.

Проект решения готовится по форме согласно приложению к соответствующему регламенту и должен содержать следующие реквизиты:

а) цели и сроки резервирования земель; б) реквизиты документов, в соответствии с которыми осуществляется резервирование зе-

мель; в) ограничения прав правообладателей на зарезервированные земельные участки на возведение жилых, производственных, культурно-бытовых и иных зданий, строений, сооружений; на проведение оросительных, осушительных, культуртехнических и других мелиоративных работ; на строительство прудов и иных водных объектов; г) сведения о месте и времени ознакомления заинтересованных лиц со схемой резервируемых земель, а также перечнем кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель.

Проект решения о резервировании земель представляется территориальным управлением в Росжелдор. К проекту решения о резервировании земель прилагается схема резервируемых земель, согласно Положению о составе схем территориального планирования РФ, утвержденному постановлением Правительства РФ от 13 ноября 2006 г. № 680. Также прилагается перечень кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель. Проект направляется на правовую экспертизу и согласование в отдел правовой экспертизы и применения законодательства управления учебных заведений и правового обеспечения Росжелдора. И в срок не позднее следующего дня после проведения правовой экспертизы представляется на подпись руководителю Росжелдора.

Решение о резервировании земель и схема резервируемых земель должны содержать необходимые для внесения в государственный кадастр недвижимости сведения о земельных участках (их частях), права на которые ограничиваются решением о резервировании земель. Решение о резервировании земель принимается по отношению к земельным участкам, находящимся в пределах одного кадастрового округа. Данное решение вступает в силу не ранее его опубликования. Копия решения о резервировании земель для опубликования направляется в официальные средства массовой информации субъектов РФ, на территории которых расположены резервируемые земельные участки. При этом опубликованный текст решения о резервировании земель сопровождается информацией об ограничениях, которые возлагаются на собственников зарезервированных земельных участков.

Орган государственной власти, принявший решение о резервировании земель, также направляет копию решения о резервировании земель и прилагаемую к нему схему резервируемых земель в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий ведение государственного кадастра недвижимости в порядке, установленном ст. 15 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости». Кроме того, направляется также заявление о государственной регистрации ограничений прав, установленных решением о резервировании земель (не позднее пяти дней со дня принятия решения о резервировании земель). Государственная регистрация ограничений прав, установленных решением о резервировании земель, а также прекращения таких ограничений осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

б. Действие ограничений прав, установленных решением о резервировании земель, прекращается в связи с определенным перечнем обстоятельств. К ним относятся: а) истечение указанного в решении срока резервирования земель; б) отмена решения о резервировании земель органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшим решение о резервировании земель; г) изъятие в установленном порядке, в том числе путем выкупа, зарезервированного земельного участка для государственных или муниципальных нужд; д) решение суда, вступившее в законную силу.

В случае прекращения действия ограничений прав, установленных решением о резервировании земель, орган государственной власти, принявший такое решение, обязан в течение 30 дней с даты наступления вышеназванных обстоятельств, обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, с заявлением об исключении из государственного кадастра недвижимости сведений о зарезервированных землях, а также о государственной регистрации прекращения ограничений прав, вызванных резервированием земель.

Окончанием исполнения административной процедуры является издание Росжелдором распоряжения о резервировании земель, его официальное опубликование и регистрация в Росреестре ограничений прав, установленных решением о резервировании земель.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Каков механизм принятия решений о резервировании земель и об изъятии для нужд Российской Федерации земельных участков в целях развития сети железных дорог?
2. Какие документы необходимы для принятия решения о резервировании земель?
3. Что представляют собой административные действия при принятии решения по данному вопросу?
4. Где закреплена рассматриваемая государственная функция? Подробнее остановитесь на характеристике таких документов.
5. Назовите основания, по которым прекращается действие ограничений прав, установленных решением о резервировании земель.

## **Тема 22. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

---

*1. Понятие и состав земель особо охраняемых территорий. 2. Земли особо охраняемых природных территорий. 3. Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов. 4. Земли рекреационного и историко-культурного назначения. Особо ценные земли.*

---

1. К землям особо охраняемых территорий (ООТ) относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим (п. 1 ст. 94 ЗК РФ). В природно-заповедный фонд России входит 103 государственных природных заповедника (из них более 90 находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ, 6 — в ведении Российской Академии Наук, Министерства образования и науки РФ), среди них, в частности, Аскания-Нова, Баргузинский заповедник, Жигулевский, Саяно-Шушенский, в том числе 18 биосфер-



ных. Это также 30 национальных природных парков, 540 заказников, 1347 памятников природы<sup>1</sup>, а также другие объекты.

К землям особо охраняемых территорий относятся земли особо охраняемых природных территорий (ООПТ), природоохранного назначения; рекреационного назначения; историко-культурного назначения; особо ценные земли (п. 2 ст. 94 ЗК РФ). Ранее сюда входили также земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Существует определенный порядок отнесения земель к землям ООТ федерального значения, который устанавливается Правительством РФ на основании федерального закона.

Порядок отнесения земель к землям ООТ регионального и местного значения, порядок использования и охраны земель ООТ регионального и местного значения устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

К землям ООТ относятся, например, земли городских лесов, ботанических садов-институтов, земли дворцово-парковых ансамблей. Среди последних можно назвать земли таких объектов, как Летний сад в Санкт-Петербурге, Архангельское, Кусково. Это также земли таких городских парков, как Гатчина, Измайлово, Сокольники. Сюда относятся и земли музеев-заповедников. Такой статус имеют, в частности, земли Государственного Лермонтовского музея-заповедника «Тарханы», Государственного музея-заповедника С. А. Есенина и т.д.

Одной из проблем правового статуса данной категории земель является, например, тот факт, что в отдельных случаях отсутствует единство правового статуса земельных участков, которые по фактическому и юридическому положению должны относиться к землям ООПТ. Так, населенные пункты и прилегающие к ним территории, связанные с жизнью и деятельность писателя И. С. Тургенева, среди которых Спасское-Лутовиново, Зеленый Холм и др., и соответственно земли, занятые ими, находятся в Орловской области, а Бежин Луг, Тургенево и ряд иных мест, — в Тульской. В то же время исторически, ранее, все эти земли принадлежали отцу и матери классика. Однако, по состоянию на 1 янва-

---

<sup>1</sup> *Бринчук М. М.* Экологическое право (право окружающей среды) : учебник для высших юридических учебных заведений. М. : Юристъ, 2002. С. 563.

ря 2014 г. они были разделены административной границей не только двух сельских поселений, муниципальных районов, но и даже, как видно, двух субъектов РФ, и не составляли единое целое музея-заповедника И. С. Тургенева «Спасское-Лутовиново»<sup>1</sup>.

К землям ООТ отнесены также земли Государственного мемориального и природного заповедника «Музей-усадьба Л. Н. Толстого «Ясная Поляна» в Тульской области, земли Государственного художественно-архитектурного дворцово-паркового музея-заповедника «Петергоф» в г. Петродворце Ленинградской области. Названные музеи-заповедники включены в Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, который утвержден Указом Президента РФ от 20 февраля 1995 г. № 176.

Особенности перевода земель ООТ и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию определены Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», где определены особенности перевода земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли ООТ и объектов.

2. Земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, национальных и природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических и ботанических садов, являются землями особо охраняемых природных территорий (п. 1 ст. 95 ЗК РФ). Ранее к названной категории земель относились земли территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, а также лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Сейчас эти земли исключены из земель ООПТ.

Земли особо охраняемых природных территорий относятся к объектам общенационального достояния и могут находиться соответственно в федеральной собственности, собственности субъектов РФ и муниципальной собственности. В случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли ООПТ земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности (п. 2 ст. 95 ЗК РФ).

---

<sup>1</sup> Культура. 2013. 7 нояб.

На землях государственных природных заповедников, в том числе биосферных, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, включающих в себя особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавалась особо охраняемая природная территория, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов РФ. В пределах земель особо охраняемых природных территорий изменение целевого назначения земельных участков или прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается (п. 3 ст. 95 ЗК РФ).

В целях защиты земель ООПТ от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним земельных участках могли создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности. В настоящее время для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки и памятники природы на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах создаются только охранные зоны. В границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на природные комплексы ООПТ. Границы охранных зон должны быть обозначены специальными информационными знаками. Земельные участки в границах охранных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются и используются ими с соблюдением установленного для этих земельных участков особого правового режима (п. 4. ст. 95 ЗК РФ).

С целью создания новых и расширения существующих земель ООПТ органы государственной власти субъектов РФ вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями ООПТ, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности (п. 5 ст. 95 ЗК РФ).

Земли и земельные участки государственных заповедников, национальных парков находятся в федеральной собственности и предоставляются федеральным государственным бюджетным учрежде-

ниям, осуществляющим управление государственными природными заповедниками и национальными парками, в порядке, установленном законодательством РФ. Земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков не подлежат приватизации. В отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное (вредное) воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков (п. 6 ст. 95 ЗК РФ). Ранее национальные парки имели исключительное право приобретения указанных земель.

На землях ООПТ федерального значения запрещаются, в частности, предоставление садоводческих и дачных участков; строительство автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередач и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешенной на ООПТ деятельностью в соответствии с федеральными законами (п. 7 ст. 95 ЗК РФ).

Запрещается также движение и стоянка механических транспортных средств, не связанных с функционированием ООПТ, прогон скота вне автомобильных дорог; иные виды деятельности, запрещенные федеральными законами.

Территории природных парков располагаются на землях, которые предоставлены государственным учреждениям субъектов РФ, осуществляющим управление природными парками, в постоянное (бессрочное) пользование; допускается размещение природных парков на землях иных пользователей, а также собственников (п. 8 ст. 95 ЗК РФ). Представляется, что несколько иной статус должны иметь земли природно-исторических парков. Среди которых, например, Сокольники, Битцевский лес, Царицыно, Измайловский парк, природный парк «Тушинский» (г. Москва).

Объявление земель государственным природным заказником допускается как с изъятием, в том числе путем выкупа, так и без такого изъятия земельных участков у их собственников, землепользователей, землевладельцев (п. 9 ст. 95 ЗК РФ).

Земельные участки, занятые природными комплексами и объектами, объявленными в установленном порядке памятниками при-

роды, могут быть изъяты у собственников этих участков, землепользователей, землевладельцев (п. 10 ст. 95 ЗК РФ).

3. Ранее земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов относились к ООПТ. В настоящее время они исключены из земель ООПТ (п. 1 ст. 95 ЗК РФ), тем не менее чисто в теоретическом плане ничего не мешает рассмотреть их в качестве названной подкатегории земель.

Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов предназначены для лечения и отдыха граждан. В состав этих земель включались земли, обладающие природными лечебными ресурсами (месторождениями минеральных вод, лечебных грязей, рапой лиманов и озер), благоприятным климатом и иными природными факторами и условиями, которые используются или могут использоваться для профилактики и лечения заболеваний человека (п. 1 ст. 96 ЗК РФ). В целях сохранения благоприятных санитарных и экологических условий для организации профилактики и лечения заболеваний человека на землях территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов устанавливаются округа санитарной (горно-санитарной) охраны в соответствии с законодательством. Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, имеющих федеральное значение, устанавливаются Правительством РФ (п. 2 ст. 96 ЗК РФ).

Земельные участки в границах санитарных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков не изымаются и не выкупаются, за исключением случаев, если в соответствии с установленным санитарным режимом предусматривается полное изъятие этих земельных участков из оборота (первая зона санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов). Земельные участки, находящиеся в частной собственности, подлежат выкупу у их собственников в соответствии со ст. 55 ЗК РФ. Использование земельных участков в границах второй и третьей зон санитарной (горно-санитарной) охраны ограничивается в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях.

4. К землям рекреационного назначения относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан. В состав земель рекреационного назначения входят земельные участки,

на которых находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, дома рыболова и охотника, детские туристические станции, туристские парки, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты (п. 2 ст. 98 ЗК РФ).

Использование учебно-туристических троп и трасс, установленных по соглашению с собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков, может осуществляться на основе сервитутов; при этом указанные земельные участки не изымаются из использования (п. 3 ст. 98 ЗК РФ). На землях рекреационного назначения запрещается деятельность, не соответствующая их целевому назначению (п. 5 ст. 98 ЗК РФ).

К землям историко-культурного назначения относятся, в частности, земли объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия; достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел; военных и гражданских захоронений (ст. 99).

Земельные участки, отнесенные к землям историко-культурного назначения, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, за исключением случаев, установленных законодательством.

На отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность.

В целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ устанавливаются зоны охраны объектов культурного наследия. В пределах земель историко-культурного назначения за пределами земель населенных пунктов вводится особый правовой режим использования земель, запрещающий деятельность, несовместимую с основным назначением этих земель. Использование земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в указанных зонах охраны, определяется правилами землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры.

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). На собственников таких земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов таких земельных участков возлагаются обязанности по их сохранению (ст. 100 ЗК РФ).

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Дайте общую характеристику правового режима земель особо охраняемых природных территорий
2. Каковы особенности правового режима данной подкатегории, субкатегории земель?
3. Что такое особо ценные земли?
4. Сформулируйте понятие правового режима земель ООПТ.
5. Охарактеризуйте правовой режим земель рекреационного и историко-культурного назначения.
6. Какими нормативными актами устанавливается правовой режим земель природоохранного назначения?
7. Охарактеризуйте правовой режим земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

## **Тема 23. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДА**

---

*1. Понятие и структура земель водного фонда. 2. Право собственности и право пользования землями водного фонда. 3. Особенности охраны земель водного фонда.*

---

1. Согласно п. 1 ст. 102 ЗК РФ к землям водного фонда относятся земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, а также земли, занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах.

Водные объекты могут быть поверхностными и подземными. В поле нашего внимания поверхностные водные объекты, которые со-

стоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии.

Полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначена для общего пользования. Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет 20 м, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем 10 км. Ширина береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем 10 км, составляет 5 м (ч. 6 ст. 6 ВК РФ).

На землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется формирование земельных участков (п. 2 ст. 102 ЗК РФ).

Ранее к землям водного фонда относились земли, занятые водными объектами, земли водоохраных зон водных объектов, а также земли, выделяемые для установления полос отвода и зон охраны водозаборов, гидротехнических сооружений и иных водохозяйственных сооружений, объектов.

Водные объекты могут располагаться на землях различных категорий, а не только в границах категории земель водного фонда. В таких случаях на них распространяются нормы ВК РФ (например, в части охраны вод от загрязнения), а также нормы ЗК РФ и иного законодательства, определяющего правовой режим соответствующей категории земель. Так, в состав рекреационных зон в черте поселений могут включаться озера, пруды и иные водные объекты (ч. 11 ст. 36 Градостроительного кодекса РФ); водные объекты могут располагаться на землях сельскохозяйственного назначения (п. 2 ст. 77 ЗК РФ) или землях особо охраняемых территорий и объектов (ст. 96—97 ЗК РФ)<sup>1</sup> и т.д.

Земли водного фонда или земельные участки в составе таких земель, могут переводиться в другую категорию, так же как и земли других категорий или земельных участков в составе таких категорий могут переводиться в земли водного фонда. Особенности перевода таких земельных объектов предусмотрены в ст. 12 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из категории в дру-

---

<sup>1</sup> Земельное право России : учебник / А. П. Анисимов [и др.] ; под ред. докт. А. П. Анисимова. М. : Высшее образование, 2009. С. 397.



кую». Перевод земель водного фонда или земельных участков в составе таких земель в другую категорию допускается в случаях создания ООПТ; установления или изменения границ населенных пунктов; размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов. Такой перевод допускается также в случаях прекращения существования водных объектов, изменения русла, границ и иных изменений местоположения водных объектов, в том числе связанных с созданием искусственных земельных участков в случаях, предусмотренных федеральным законом, при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

В свою очередь, перевод земель другой категории или земельных участков в составе таких земель в земли водного фонда допускается в случае, если земли заняты водными объектами; строительства водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водных объектах. Указанный перевод также возможен в случае изменения русла рек и иных изменений местоположения водных объектов.

2. Пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта РФ, муниципального образования, физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральным законом (ч. 2 ст. 8 ВК РФ).

Пруд, обводненный карьер, указанные в ч. 3 ст. 8 ВК РФ, могут отчуждаться в соответствии с гражданским законодательством и земельным законодательством. Не допускается отчуждение таких водных объектов без отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены. Данные земельные участки разделу не подлежат, если в результате такого раздела требуется раздел пруда, обводненного карьера.

Право собственности Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, физического лица, юридического лица на пруд, обводненный карьер прекращается одновременно с прекращением права собственности на соответствующий земельный участок, в границах которого расположены такие водные объекты.

Водные объекты могут предоставляться в пользование. Основанием является договор о водопользовании или решение о предоставлении водного объекта в пользование (ст. 11 ВК РФ).

На основании договоров водопользования, если иное не предусмотрено ч. 2 и 3 ст. 11 ВК РФ, водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, могут предоставляться в пользование для искусственных земельных участков на землях, покрытых поверхностными водами.

На землях водного фонда может осуществляться проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация гидротехнических сооружений и внедряться новые технологические процессы. При этом должна осуществляться правовая охрана, как таких земель, так и соответствующих водных объектов.

Для строительства гидротехнических сооружений нового водохранилища осуществляется изъятие земельных участков, расположенных в границах зоны затопления, в соответствии с земельным законодательством и гражданским законодательством (ст. 60 ВК РФ).

Росреестр вносит сведения о гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах, в том числе о кадастровых номерах земельных участков, в границах которых расположены водные объекты, а также земельных участков, занятых указанными сооружениями, в государственный водный реестр<sup>1</sup>.

На землях водного фонда осуществляется государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов. Задачей данного вида контроля и надзора является, в частности, обеспечение соблюдения особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах водоохраных зон и зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

3. Нормы, направленные на охрану земель водных объектов содержатся в различных нормативных актах. Так, в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» указаны требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра».

различных объектов. В частности, при эксплуатации должны проводиться мероприятия по охране земель, почв, водных объектов (п. 1 ст. 42). В границах прибрежных защитных полос (ч. 17 ст. 65 ВК РФ) запрещается, в частности, распашка земель.

Заслуживает особого внимания вопрос охраны и определения правового положения островов водохранилищ РФ, так как не определен юридический статус таких земельных участков. Это приводит к тому, как отмечается в литературе, что их биологические природные ресурсы используются экстенсивно. Данное обстоятельство губительно отражается как на островных экосистемах, так и на водной экосистеме водоема<sup>1</sup>.

Острова водохранилищ представляют собой уникальные «островки биологического разнообразия» в бассейнах рек. Здесь обитают редкие и исчезающие виды животных и растений, в том числе занесенные в Красную книгу РФ. Тем не менее, например, один из островов Куйбышевского водохранилища — Лопатинский — служит приемником сточных вод целлюлозно-бумажного комбината г. Волжска с 1938 г.<sup>2</sup>

Нормы о правовой охране водных объектов от загрязнения нашли свое отражение и в других законах. Так, в соответствии со ч. 3 ст. 59 ВК РФ использование сточных вод для орошения и удобрения земель может осуществляться в соответствии с санитарным законодательством. В то же время правовое регулирование орошения и удобрения земель наряду с санитарным законодательством осуществляется и Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель».

Следует сказать, что вопросы правовой охраны земель водных объектов от загрязнения, естественно, возникают, и в практике судебных органов, как международных, иностранных, так и отечественных. Об этом свидетельствует, например, постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 20 августа 2007 г. № Ф09-249/07-С4, которым дело о взыскании убытков, возникших в результате загрязнения земель сточной водой, передано на новое рас-

---

<sup>1</sup> Иванов Д. В. и др. О правовом статусе островов водохранилищ Российской Федерации // Экологическое право. 2007. № 3. С. 34.

<sup>2</sup> См.: Государственный доклад «О состоянии природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Татарстан в 2001 году». Казань, 2002.

смотрение, поскольку судом не исследованы обстоятельства добровольного возмещения ущерба окружающей среде путем восстановления нарушенного состояния окружающей среды за счет средств лица, причинившего вред, в соответствии с проектом восстановительных работ.

Правовая охрана вод и земель водного фонда установлена и актами зарубежных государств. Так, в соответствии с Законом о землепользовании штата Вермонт (США) для осуществления пользования собственным земельным участком землепользователь должен получить разрешение районной экологической комиссии. При этом при выдаче разрешения учитывается, в частности, что такое пользование не приведет к уменьшению воды, необходимой для удовлетворения различных потребностей, а также не вызовет эрозии почв или потери водоохраных свойств земли, тем самым создав неблагоприятные и опасные условия жизни людей<sup>1</sup>.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. В каких формах выражается титул субъекта права пользования землями водных объектов?
2. Какие земли относятся к данной категории?
3. Какие обстоятельства являются особенностями в предоставлении права пользования землями водного фонда?
4. Что влияет на содержание правоотношений по использованию земель водного фонда?
5. Для каких нужд используются земли водного фонда?
6. Кто может быть субъектом права пользования землями данной категории?
7. Сформулируйте понятие земель водного фонда и раскройте особенности их правового режима?

---

<sup>1</sup> Робинсон Николас А. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. М., 1990. С. 448—449.

## СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

### Тема 24. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

---

*1. Правовое регулирование земельных отношений в странах СНГ. 2. Правовое регулирование земельных отношений в странах ЕС. 3. Правовое регулирование земельных отношений в США.*

---

1. Земельные отношения в странах Содружества Независимых Государств (СНГ) регулируются различными нормативными актами. Основополагающими из них являются конституции этих государств. Так, в ст. 31 Конституции Армении сказано, что правом собственности на землю не пользуются иностранные граждане и лица без гражданства, за исключением случаев, предусмотренных законом. Согласно ст. 105.1 Конституции этого государства находящаяся в пределах административных границ земля, за исключением земли, необходимой для государственных нужд, а также земли, принадлежащие физическим и юридическим лицам, являются муниципальной собственностью.

В соответствии со ст. 13 Конституции Таджикистана земля и другие природные ресурсы являются исключительной собственностью государства, и государство гарантирует их использование в интересах народа.

Основным правовым актом, регулирующим земельные отношения в странах СНГ, являются земельные кодексы. В частности, Земельный кодекс Республики Армения 2001 г. состоит из Общей и Особенной частей. При этом Общая часть включает общие положения, положения, касающиеся земель Республики Армения, земель поселений и особо охраняемых природных территорий. В Особенную часть включены положения об обороте земельных участков, о земельных спорах, ответственности за земельные правонарушения.

Согласно ст. 79 Земельного кодекса Киргизской Республики 1999 г. зонирование — это деление территории земель населенных пунктов на зоны с установлением их функционального и правового режима использования. Статья 1 документа раскрывает понятие правового зонирования, под которым понимается деятельность органов

местного самоуправления и специально уполномоченных государственных органов в области разработки и реализации правил застройки и землепользования территорий городских и сельских населенных пунктов.

В ст. 12 Земельного Кодекса Казахстана сформулировано понятие сервитута, под которым понимается право ограниченного целевого пользования чужим земельным участком, в том числе для прохода, проезда, прокладки и эксплуатации необходимых коммуникаций, охотничьего хозяйства и иных целей. Огромное внимание анализу проблем законодательства в данной сфере уделяют ученые Республики<sup>1</sup>.

Основным документом регулирования земельных отношений в Молдавии также является Земельный кодекс Молдавии 1991 г. Согласно ст. 2/1 объектами земельных отношений являются земельные участки, земельные доли и права на них. Земельные участки характеризуются площадью, местоположением, границами, имеют правовой статус и другие характеристики, отражаемые в документах государственной регистрации прав на землю.

В странах СНГ действуют и другие соответствующие акты. Так, 25 июля 1997 г. в Республике Молдова принят Закон № 1398-ХП «О нормативной цене и порядке купли-продажи земли», в соответствии со ст. 2 которого нормативная цена земли является мерой ее оценки, эквивалентной ее природному и экономическому потенциалу, выраженной в национальной валюте. Она устанавливается названным законом и применяется в процессе реализации земельных отношений независимо от вида собственности на землю. Право продажи земель, находящихся в частной собственности, имеет собственник, а в случае продажи земель, находящихся в публичной собственности, — органы местного публичного управления с решением одновременно всех проблем, касающихся расположенных на продаваемых землях строений, инженерных сооружений, многолетних насаждений и другого недвижимого имущества. Купля-продажа земли осуществляется путем заключения договора купли-продажи по нормативной цене, по конкурсу или на аукционе.

---

<sup>1</sup> См., например: *Ниязгулов Д. Т.* Правовой режим особо охраняемых природных территорий (сравнительный анализ законодательств Республики Казахстан и Великобритании) : дис. ... д-ра философии. Астана, 2009.

В соответствии с п. 3 ст. 4 земли, находящиеся в публичной собственности, могут быть проданы как физическим и юридическим лицам Республики Молдова, так и иностранным инвесторам, за исключением земель сельскохозяйственного назначения и земель лесного фонда, которые могут быть проданы только физическим и юридическим лицам Республики Молдова.

Для совершения покупки земли покупатель представляет в примарию муниципия, города, села (коммуны) соответствующее заявление. Названные органы власти, а в соответствующих случаях уполномоченный Правительством орган, рассматривают заявление в месячный срок, определяют стоимость земли, заключают договор и устанавливают сроки внесения платы. Договор купли-продажи земли заверяется нотариально, после чего в трехмесячный срок новый обладатель земельного участка обязан представить договор территориальному кадастровому органу, в зоне действия которого находится участок, для регистрации права собственности на него (п. «d» ч. 3 ст. 5 Закона). Преимущественное право при покупке земель (их частей), находящихся в совместной собственности, имеют совладельцы земли.

2. В странах Европейского Союза (ЕС) приняты различные нормативные акты, регулирующие данные отношения. Так, в Чешской Республике категоризация земель закреплена в Законе № 344/1992 сб. о кадастре недвижимости (Кадастровый закон). В п. 2 ст. 2 этого документа выделены такие категории земель, как хмельники, виноградники, огороды. Это также пахотные земли, фруктовые сады, пастбища, луга, лесные участки. Отдельно названы земли, покрытые водоемами, застроенные участки и дворы, а также остальная территория. Значительная часть категорий представляет собой сельскохозяйственные земли, входящие в сельскохозяйственный земельный фонд. Остальные — несельскохозяйственные земли<sup>1</sup>. В число последних входят земельные участки, предназначенные для транспортных нужд. Применительно к землям, используемым для автомобильного транспорта, выделяются:

— автомагистрали и шоссейные дороги первого класса, которые являются собственностью государства;

---

<sup>1</sup> Право собственности на землю в России и ЕС: правовые проблемы : сб. статей / отв. ред. И. А. Иконицкая. М. : Волтерс Клувер, 2009. С. 237.

— шоссейные дороги 2 и 3 класса, которые принадлежат краю, на чьей территории эти дороги находятся;

— местные дороги, принадлежащие населенному пункту, на чьей территории эти дороги находятся;

— специальные дороги, которые могут принадлежать юридическому или физическому лицу.

Земельные участки железнодорожного транспорта принадлежат государству. Закон предусматривает установление охранной зоны железнодорожной дороги с определением ее длины в зависимости от вида этой дороги (например, в случае общегосударственной и региональной дороги данная зона составляет 60 м от оси крайней рельсовой колеи). Земельные участки, которые находятся в данной зоне, подчиняются определенным ограничениям, установленным законом о железных дорогах (например, запрет размещения жилых зданий).

Особо выделяется вопрос об ограничениях, касающихся приобретения объектов недвижимости иностранными лицами, в польском праве. Данный вопрос урегулирован в Законе 1920 г. «О приобретении недвижимости иностранцами в Польше».

Начиная с 1989 г. законодательно установленные ограничения (прежде всего, относительно круга лиц, считающихся иностранными лицами) постоянно расширялись, что отражало озабоченность законодателя, а тем самым и польского населения по поводу возможной неконтролируемой скупки польской земли богатыми иностранцами<sup>1</sup>.

Только после присоединения Польши к ЕС, несмотря на включенные в Договор о присоединении переходные сроки до 12 лет, для граждан и предприятий из стран ЕС были введены значительные исключения из необходимости получать разрешения на приобретение недвижимости.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона 1920 г. иностранцами признаются не только физические лица, не имеющие гражданства Польши, юридические лица и неправоспособные объединения лиц, не имеющие местонахождения в Польше, но также польские юридические лица и коммерческие товарищества, если они контролируются иностранными компаниями.

---

<sup>1</sup> Право собственности на землю в России и ЕС: правовые проблемы : сб. статей / отв. ред. И. А. Иконицкая. М. : Волтерс Клувер, 2009. С. 237.



Последствия приобретения объектов недвижимости наследуемых прав пользования или долей в уставном капитале общества без необходимого на то разрешения указаны в ч. 1 и 6 ст. 6 Закона.

3. В науке отечественного земельного права вопросу земельных отношений в США уделялось немало внимания<sup>1</sup>. Земельное законодательство США весьма сложно и многообразно. Так, в Конституции США закреплены обязательные для всех штатов правовые принципы, которые распространяются и на земельные отношения. Полномочия по регулированию земельных отношений в США переданы в компетенцию штатов. Однако законодательные собрания штатов, как правило, делегируют регулирование землепользования графствам и городам. Делегирование производится путем издания уполномочивающего, например, зонирование акта (*zoning enabling act*) или иного закона штата (статута), подтверждающего передачу полномочий. Кроме статута как специальных законов, действуют так называемые стату-ты штатов — инкорпорации, содержащие основы правового регулирования различных сфер жизни общества, регулирование которых относится к компетенции штата. Стату-ты дают полномочия и одновременно устанавливают пределы землепользования на местном уровне. Несанкционированные уполномочивающим актом действия по регулированию земельных отношений могут быть приостановлены за превышение полномочий.

Изданием уполномочивающих актов штаты дают полномочия по зонированию местным органам власти. Уполномочивающие акты основываются на двух принципах: делегирования полномочий непосредственно субъектам регулирования и принципе «законорамки», которая определяет главные элементы механизма правового регулирования использования земель местными органами власти.

Что касается разграничения полномочий между федерацией и штатами, то федеральное правительство США никогда не осуществляло прямой контроль за использованием земель, находящихся в частной собственности (частных земель). Оно регулирует пользование землями, которыми оно владеет или управляет (национальными лесами, индейскими территориями). Примером такого регулирования

---

<sup>1</sup> См., например: *Галятина М. Ю.* США: Правовое регулирование использования земель. М. : Наука, 1991; *Красова Г. Н.* Правовая охрана сельскохозяйственных земель в США // Государство и право. 1992. № 11. С. 141—149 и др.

являются планы развития территорий, включающие вопросы промышленного развития и будущего месторасположения торговых центров, спортивных комплексов, канализаций, которые должны быть одобрены местными отделениями федерального агентства по охране окружающей среды.

В то же время федеральная власть стремится усилить свое влияние на землепользование. Одним из свидетельств этому — принятый Палатой представителей Конгресса США закон, разрешающий землевладельцам заявлять иски в федеральные суды, минуя суды первой инстанции и апелляционные суды, находящиеся под юрисдикцией штатов. Конгресс не колеблется всякий раз, когда игнорирует предпочтения штатов в политике. Таким образом, устанавливая основы законодательства и через своих полномочия по регулированию бюджета и коммерции, федеральное правительство играет существенную роль в непрямом регулировании земельных отношений.

Не только правовое регулирование, но и сам процесс пользования некоторыми категориями земель регулируется на уровне штата. Землепользование на некоторых территориях штата (например, находящихся в критическом экологическом состоянии) может производиться только с разрешения компетентных властей штата и, таким образом, не подлежит регулированию на местном уровне. Штат также может осуществлять классификацию земель, обязывая местные власти контролировать землепользование в соответствии с этой классификацией. К примеру, в штате Вермонт разрешение на строительство или развитие должно быть получено не только от местных властей, но и от властей штата, что дает штату право вето по вопросам местного развития.

Свой вклад в регулирование земельных отношений в США вносят нормативные акты органов исполнительной власти, в том числе, Президент США. Здесь можно назвать Исполнительный указ от 15 марта 1988 г. № 12630 президента Рейгана. Целью указа было оказание помощи федеральным министерствам и агентствам в пересмотре своих действий по регулированию земельных отношений и в разработке, планировании и реализации этих действий.

Определенное значение в данном вопросе имеют нормативные акты местных органов власти. Под местными органами власти понимаются представительные органы самоуправления — советы графств

(каждый штат делится на несколько десятков, иногда сотен графств, это более мелкая единица, чем район в России), советы городов и иных подразделений в пределах графств, а также исполнительные органы власти и должностные лица — главные исполнительные офицеры графств, мэры городов и др. Роль последних сравнительно невелика по сравнению с первыми. Значение актов местных органов власти очень велико, потому что именно через них осуществляется зонирование. Зонирование является основной формой регулирования местными органами власти землепользования в США. Оно состоит из деления земель на участки, называемые зонами, определения категории земель и способов контроля за использованием в каждой зоне. Зонирование осуществляется путем принятия графствами и городами ордонансов о зонировании, которые часто остаются единственной формой установления режима использования земель на территории данного территориального подразделения. Право на зонирование дается местным органам власти конституциями штатов и уже упомянутыми уполномочивающими зонирование актами.

Поскольку регулирование землепользования на местном уровне требует полномочий от штата, любая акция местных властей, затрагивающая земельные отношения и прямо не предусмотренная законодательством штата, может быть признана недействительной из-за отсутствия особого полномочия на ее совершение. Поэтому возникает немало вопросов, таких как: включает ли полномочие регулировать строительство зданий право контролировать или замедлять любое строительство на земельном участке; включает ли полномочие регулировать площадь, занимаемую зданиями, право на контроль за архитектурой и дизайном; позволяет ли уполномочивающий зонирование акт использование права законодательной инициативы и проведение референдумов по земельным вопросам. Эти вопросы решаются в зависимости от содержания уполномочивающих зонирование актов штатов и отношения судей к нововведениям на местном уровне.

Определенную роль в регулировании отношений играют судебные решения, которые носят нормативный характер.

Земельные отношения регулируются и гражданами. При этом, в некоторых случаях, когда граждане не согласны с тем, как государственные чиновники регулируют землепользование в их районе, они могут сами принимать решения. Избиратели могут отменить решения, принятые чиновниками, используя право референдума или законодательной

инициативы. Такими способами были приняты многие важные решения по вопросам землепользования. Высота зданий и ограничения строительства часто устанавливались по законодательной инициативе граждан. Референдумы во многих случаях используются, чтобы запретить крупномасштабные проекты коммерческой или жилой застройки. К примеру, избиратели г. Истлэйк, штат Огайо внесли в хартию своего города поправку, согласно которой любое изменение земельной зоны, принятое городским советом, может вступить в силу, если оно одобрено не менее чем 55% голосов всех избирателей города.

Помимо перечисленных источников, исходящих от субъектов, имеющих властную силу, различаются и источники рекомендательного характера, исходящие от общественных организаций, в частности, Примерный кодекс развития земель, разработанный Американским институтом права в 1976 г.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Что представляет собой правовое регулирование земельных отношений в странах СНГ?
2. Раскройте вопрос правового регулирования земельных отношений в странах ЕС.
3. Какими нормативными актами регулируются земельные отношения в США?
4. Расскажите о федеральном и местном земельном законодательстве США.

## **Тема 25. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

---

*1. История правового регулирования земельных отношений на железнодорожном транспорте в странах Европы. 2. Правовой режим земель железнодорожного транспорта в государствах СНГ. 3. Земли железнодорожного транспорта как объект международного права.*

---

1. История развития норм о данном юридическом институте началась в Европе с зарождением указанного средства передвижения.

Так, правовое регулирование режима земель железнодорожного транспорта, например, во Франции, стало осуществляться с конца первой четверти XIX в. Именно в это время, а точнее, 26 февраля 1823 г., была получена концессия<sup>1</sup> на строительство ветки на гужевой тяге в Сент-Этьене, строившейся по приказу короля Людовика XVIII. Ее длина составляла 23 км, функционирование началось с 30 июня 1827 г., и использовалась она для транспортировки угля. Это была первая конная железная дорога в континентальной Европе. В свою очередь, железнодорожная линия с грузовым и пассажирским движением и паровой тягой в этой стране появилась только в 1832 г. Она соединила г. Лион и вышеназванный Сент-Этьен. Разрешение на ее строительство в 1827 г. получили братья Сеген. При этом предприниматели вложили огромные деньги в выкуп земельных участков, по которым должна была пройти дорога, поскольку в период Реставрации и Июльской монархии еще не было принято закона о конфискации земель под государственные нужды. Позже возведены аналогичные объекты, соединившие столицу Франции с другими городами.

В июне 1842 г. принимается «Устав железных дорог», на основании которого государство становится владельцем земли, выбранной для их постройки, и оно же финансирует строительство соответствующей инфраструктуры. Названный акт, кроме того, существенно упрощал изъятие земель под постройку железнодорожных полотен, что сделало их строительство более дешевыми. Так, с 1849 г. начала действовать линия Париж—Страсбург, протяженностью 500 км. Однако, хотя и построенная французами, но ведшая в сторону Германии, и, в частности по землям, на которые последняя претендовала, она имела неустойчивый правовой статус. В результате после окончания Первой мировой войны компания перешла под юрисдикцию имперских железных дорог Эльзас-Лотарингии и вернулась под контроль французов лишь после Второй мировой войны<sup>2</sup>.

2. В настоящее время в странах СНГ принимаются различные правовые акты, регулирующие правовой режим земель железнодорожного транспорта. Так, 6 января 1999 г. был издан Закон Республики

---

<sup>1</sup> См.: *Крупко Р. С.* Законодательное регулирование железнодорожных концессий в Западной Европе и Российской Империи в XIX веке: историко-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Калининград, 2011.

<sup>2</sup> [http://www.railway.te.ua/guide/french\\_rr.shtml](http://www.railway.te.ua/guide/french_rr.shtml). 2013. 24 нояб.

Беларусь № 237-З «О железнодорожном транспорте», в ст. 1 которого даны основные понятия, в том числе и полосы отвода железной дороги. Под ней подразумеваются земельные участки, предоставленные в установленном порядке организациям железнодорожного транспорта общего пользования для размещения железнодорожных путей общего пользования, защитных полос лесов вдоль железнодорожных путей общего пользования и линейно-путевых зданий и сооружений, предназначенных для эксплуатации железнодорожных путей общего пользования. Заметим, что данное понятие несколько отлично от определения аналогичной категории, предложенной в ст. 2 Федерального закона «О железнодорожном транспорте Российской Федерации».

В государствах СНГ принимаются и другие правовые источники, определяющие правовой режим земель железнодорожного транспорта. Так, постановлением Правительства Республики Молдова от 12 ноября 1993 г. № 707 в целях реализации Земельного кодекса (ст. 52 и 84) было принято Положение о землях промышленности, транспорта, связи, обороны и иного специального назначения.

В СНГ правовые нормы облакаются и в другие виды юридических форм, которыми регулируется данный вопрос<sup>1</sup>. Так, 10 марта 2000 г. было заключено Соглашение Совета Глав Правительств СНГ о взаимодействии государств — участников СНГ по сближению механизма налогообложения на железнодорожном транспорте. В ст. 1 Соглашения под полосой отвода понимаются земли железнодорожного транспорта, занимаемые земляным полотном железнодорожного пути, железнодорожными станциями, водоотводными и укрепительными устройствами. Это также земли, занятые защитными и укрепительными лесонасаждениями, линиями связи, сооружениями электроснабжения, производственно-техническими и другими сооружениями, устройствами и объектами, связанными с организацией и обеспечением перевозочного процесса, в границах, установленных нормами отвода для железных дорог. Согласно ст. 3 стороны разрабатывают и согласуют принципы и размеры налогообложения предприятий железнодорожно-

---

<sup>1</sup> *Белецкая Р. И., Ивакин В. И.* Правовой режим земель железнодорожного транспорта в зарубежных странах // Конституция Российской Федерации: проблемы становления правового государства : сб. научных статей по итогам проведения Межвузовской научно-практической конференции (4 декабря 2013 г.) / под ред. Н. А. Духно, В. М. Корякина. Вып. 24. М. : Юридический институт МИИТа, 2014. С. 174—179.

го транспорта, принимающих участие в международном железнодорожном сообщении по налогам, в том числе на землю, на которой расположены железнодорожные пути в пределах полосы отвода.

3. Земли железнодорожного транспорта в ряде случаев могут являться не только объектом внутреннего права страны, но и объектом права международного. В связи с этим необходимо сказать, о том, что, например, для земель железных дорог, которые использует одно государство на территории другого, устанавливается особый правовой режим. Причем, в отличие от земель, занимаемых дипломатическими и консульскими представительствами, военными базами и иными аналогичными объектами, это наиболее апробированный в международной практике механизм учета прав иностранных государств. Статус таких земель определен, например, договорами между Германией и Польшей; межгосударственными договоренностями по «Восточной железной дороге»; соглашениями между Чехословакией и Польшей и др. Указанные механизмы, функционирующие с XIX—XX вв., при их некоторой корректировке можно использовать для защиты прав российских физических и юридических лиц на территории бывшего СССР<sup>1</sup>. Речь здесь может идти о транзите через железные дороги, построенные в советское время, но находящиеся сейчас в пределах территорий иностранных государств, например, стран Балтии. Такой механизм мог бы осуществляться через необходимые межправительственные соглашения Российской Федерации с соответствующим иностранным субъектом — государством.

В то же время, необходимо заметить, что при анализе проблем о правах иностранных государств на землях железнодорожного транспорта других стран, где трансграничные железные дороги были объектом международных договоров, учитывались различные обстоятельства. Особую сложность этот вопрос вызвал после окончания Первой мировой войны. Так, к Версальскому договору 1919 г. были подписаны соглашения, учитывающие права одного государства на приграничных землях железнодорожного транспорта другого. Причинами такого подхода были следующие. Например, часть Восточной Пруссии, отходящая к Германии, оставалась, тем не менее, отрезан-

---

<sup>1</sup> См., например: *Дудыкина И. П.* Земля как объект международных договоров о правах государства на иностранной территории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : МГИМО МИД России, 2008. С. 8 и др.

ной от остальной территории страны. А железные дороги, построенные этим государством до войны и соединившие ее важные экономические центры, стали трансграничными. Тем самым ранее принадлежащие ей земли железнодорожного транспорта приобрели новый правовой статус, определяемый иным субъектом.

Аналогичная ситуация, в свою очередь, сложилась и с землями железнодорожного транспорта, ранее принадлежавшими Польше. И чтобы измененный правовой режим указанных земель не вызвал проблем экономического характера для обоих государств, в действие были введены специальные дополнительные соглашения, например, Конвенция 1921 г., подписанная Германией, Польшей и вольным городом Данцигом, где в деталях прописывались необходимые правила. В соответствии с ними предоставлялся режим «привилегированного» железнодорожного сообщения для названных субъектов, означавший, что поезда, проходившие через указанные земли Польши и Германии, рассматривались как не покидавшие страну отправления<sup>1</sup>.

Вышеназванные трансграничные «Восточные железные дороги», построенные от Белграда до Константинополя (Стамбул) в конце XIX в. через Балканы, соединили города, расположенные на этой магистрали. Однако в ходе войн 1912—1920 гг., которые, тем не менее, не повлияли на экономический спрос данных дорог, всегда остававшийся высоким, земли железнодорожного транспорта оказались под юрисдикцией различных государств. Возникшее обстоятельство не исключало договорных отношений по использованию указанных земель. В связи с этим в 1923 г. был заключен Лозаннский договор. В нем, в частности, говорилось: «Пассажиры и грузы, которые следуют из Турции или Греции, либо направляются в эти государства, и которые используют транзитом три секции Восточной железной дороги, находящиеся между греко-болгарской и греко-турецкой границами... не подлежат в связи с таким транзитом каким-либо пошлинам или сборам или любым формальностям паспортного и таможенного контроля» (ст. 107)<sup>2</sup>.

В 1937 г. был подписан также договор между Грецией и Турцией «Общие Греко-Турецкие правила применения положений статьи

---

<sup>1</sup> См. текст конвенции в собрании международных договоров Лиги Наций: L.N.T.S. Vol. 12, 1922. P. 61—175.

<sup>2</sup> L.N.T.S. Vol. 28. P. 91—92.



107 Лозаннского договора, относящиеся к движению по железным дорогам между греко-турецкой границей в районе Питион и греко-болгарской границей вблизи Свиленграда». Документ затрагивал вопросы правового статуса земель железнодорожного транспорта, используемых одним государством на территории другого. Это означало, в частности, что, например, на указанных землях поезда в пути следования и на остановках, находились под властью той страны, которой они принадлежали. После Второй мировой войны кризисная в правовом отношении ситуация в данной сфере складывалась между Чехословакией и Польшей, когда земли первой были разделены границами второй. В связи с этим между указанными странами была принята соответствующая Конвенция о привилегированном транзите, которая определяла механизм реализации прав Чехословакии на землях железнодорожного транспорта Польши<sup>1</sup>.

#### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Что представляет собой история правового регулирования земельных отношений на железнодорожном транспорте в странах Европы?
2. Каков правовой режим земель железнодорожного транспорта в государствах СНГ?
3. Могут ли быть земли железнодорожного транспорта объектом международного права? Раскройте содержание таких объектов.

---

<sup>1</sup> U.N.T.S. Vol. 84, P. 347—385.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Андреев, Ю. Н. Собственность и права собственности: цивилистические аспекты : монография / Ю. Н. Андреев. — М. : Норма, 2013.

Анисимов, А. П. Право пожизненного наследуемого владения земельных участков: история и современность / А. П. Анисимов // Аграрное и земельное право. — 2010. — № 6.

Анисимов, А. П. Земельное право / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков. — М. : Юрайт, 2014.

Анисимов, А. П. Правовые проблемы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере земельных отношений: монография / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, Р. А. Степаненко. — М. : Юрлитинформ, 2013.

Белецкая, Р. И. Правовой режим земель железнодорожного транспорта в зарубежных странах / Р. И. Белецкая, В. И. Ивакин // Конституция Российской Федерации: проблемы становления правового государства//Сборник научных статей по итогам проведения Международной научно-практической конференции (4 декабря 2013 г.) / под ред. Н. А. Духно, В. М. Корякина. — Вып. 24. — М. : Юридический институт МИИТ, 2014.

Боголюбов, С. А. Аграрное, земельное и другие комплексно-правовые образования в системе права / С. А. Боголюбов, В. П. Мозолин // Аграрное и земельное право. — 2014. — № 2.

Галиновская, Е. А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения : научно-практ. пособие / Е. А. Галиновская. — М. : ИЗиСП, 2012.

Геренрот, Б. А. Правовое регулирование проведения землеустройства (К 100-летию Закона «О землеустройстве») / Б. А. Геренрот // Аграрное и земельное право. — 2012. — № 4.

Гречко, В. В. Регулирование правового режима земельного участка на современном этапе развития российского законодательства / В. В. Гречко // Аграрное и земельное право. — 2012. — № 8.

Дойников, И. В. О преподавании предпринимательского (хозяйственного) права в современных условиях / И. В. Дойников // Предпринимательское право. — 2012. — № 2.

Духно, Н. А. Административное регламентирование деятельности Федерального агентства железнодорожного транспорта в сфере земельных отношений : монография / Н. А. Духно, В. М. Корякин. — М. : Юридический институт МИИТ, 2012.

Емелькина, И. А. Система ограниченных вещных прав на земельный участок / И. А. Емелькина. — М. : Берлин, 2013.

Ерофеев, Б. В. Земельное право : учебник / Б. В. Ерофеев. — М. : Юрайт, 2014.

Жуков, А. В. Развитие юридической мысли о юридических лицах как субъектах земельных правоотношений в XVIII—XIX вв. / А. В. Жуков // Аграрное и земельное право. — 2012. — № 8.

Земельное право России : учебник / под ред. С. А. Боголюбова. — М. : Юрайт, 2014.

Земельное право : учебник для бакалавров / под ред. Н. Г. Жаворонковой, И. О. Красновой. — М. : Юрайт, 2013.

Ивакин, В. И. Программа курса «Земельное право» / В. И. Ивакин. — М. : Юридический институт МИИТ, 2010.

Климов, Д. Ф. Предоставление земельных участков, расположенных на территории Российской Федерации, в собственность иностранных государств, для размещения дипломатических представительств и консульских учреждений / Д. Ф. Климов // Аграрное и земельное право. — 2012. — № 7.

Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. — М. : Проспект, 2014.

Крассов, О. И. Право собственности на землю в странах Европы : монография / О. И. Крассов. — М. : Норма, 2014.

Мирошникова, Н. Г. Сервитут — ограничение или обременение права? / Н. Г. Мирошникова // Аграрное и земельное право. — 2013. — № 12.

Пашова, М. С. Основания прекращения права индивидуальной частной собственности на земельный участок / М. С. Пашова, Д. Б. Пашов // Аграрное и земельное право. — 2014. — № 3.

Пашова, М. С. Проблемы устранения ошибок при ведении государственного кадастрового учета земельных участков / М. С. Пашова, Д. Б. Пашов // Аграрное и земельное право. — 2013. — № 12.

Попова, О. В. История правового регулирования земельных отношений в России / О. В. Попова // Аграрное и земельное право. — 2014. — № 3.

Прокопович, Г. А. Земельный и лесной фонды как главные объекты собственности / Г. А. Прокопович // Аграрное и земельное право. — 2014. — № 1.

Прокопович, Г. А. Взаимодействие и взаимное влияние публично-правовых и частноправовых норм в земельном и аграрном праве / Г. А. Прокопович // Аграрное и земельное право. — 2013. — № 2.

Рублевский, Р. С. Теоретические основы системы вещных прав лиц, не являющихся собственниками : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р. С. Рублевский. — Волгоград : ВГУ, 2011.

Сулейменова, С. Ж. Водно-земельные правоотношения Республики Казахстан : монография / С. Ж. Сулейменова, Ш. А. Саймова. — Берлин, 2012.

Фомина, Л. П. Земельный порядок на Руси от самой древности до октября 1917 г. / Л. П. Фомина // Аграрное и земельное право. — 2014. — № 1.

Чернобай, Е. Ю. Правовой режим полосы отвода железных дорог : дис. ... канд. юрид. наук / Е. Ю. Чернобай. — М. : Юридический институт МИИТ, 2014.

Чернобай, Е. Ю. Правовой режим полосы отвода железных дорог как средство обеспечения безопасной эксплуатации железнодорожного транспорта / Е. Ю. Чернобай // Инновации и исследования в транспортном комплексе: материалы первой международной научно-практической конференции. — Курган, 2013.

Чернобай, Е. Ю. Гражданско-правовые аспекты изъятия земельных участков в целях формирования полосы отвода строящихся и реконструируемых железных дорог / Е. Ю. Чернобай, Н. А. Духно // Фемида: тезисы межрегионального конкурса научно-исследовательских работ молодых ученых, аспирантов, соискателей и студентов. — Чебоксары : ЧКИ РУК, 2013.