

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Уральский государственный аграрный университет»

Б. А. Воронин, В. В. Круглов,
О. А. Рущицкая, И. П. Чупина, О. В. Вагина,
Я. В. Воронина, Е. Ю. Гаевская, М. Ю. Карпучин,
В. Н. Капицкий, А. Б. Воронина

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Монография

Екатеринбург
Издательство Уральского ГАУ
2021

УДК 349.6
ББК 65.32
В75

Утверждено и рекомендовано к печати научно-техническим советом
ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ» (протокол № 04/20 от 10.09.2020)

Рецензент

В. Ш. Шайхатдинов, доктор юридических наук,
профессор, ведущий научный сотрудник
Уральского государственного юридического университета

Воронин, Б. А.

В75 Правовое регулирование рационального использования и охраны земель
в современной России : монография / Б. А. Воронин, В. В. Круглов, О. А. Ру-
щицкая [и др.]. – Екатеринбург : Издательство Уральского ГАУ, 2021. – 152 с.

ISBN 978-5-87203-465-0

В монографии исследованы проблемы рационального использования земель
как основного средства производства в сельском хозяйстве и рыночного оборота
земель как объекта недвижимости. Особое значение придается охране земель
как основному объекту природы. Рассматриваются вопросы правового регули-
рования земельных отношений в современной России.

Монография рассчитана на сотрудников органов управления земельными ресур-
сами, исследователей в области земельного права и обучающихся в учреждениях
высшего образования.

УДК 349.6
ББК 65.32

© Б. А. Воронин, 2021
© В. В. Круглов, 2021
© О. А. Рущицкая, 2021
© И. П. Чупина, 2021
© О. В. Вагина, 2021
© Я. В. Воронина, 2021
© Е. Ю. Гаевская, 2021
© М. Ю. Карпухин, 2021
© В. Н. Капицкий, 2021
© А. Б. Воронина, 2021
© Уральский государственный
аграрный университет, 2021

ISBN 978-5-87203-465-0

ОГЛАВЛЕНИЕ

.....

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ	11
1.1. Понятие, принципы и содержание охраны и рационального использования земель	11
1.2. Нормативные правовые акты, регулирующие охрану земель	18
Глава 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ	27
2.1. Государственное управление в области правового регулирования охраны земель	27
2.2. Органы государственного управления в области охраны земли	33
2.3. Административные и экономические меры государственного регулирования охраны и использования земель	39
Глава 3. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ	49
3.1. Пути преодоления проблем современности в области охраны земель	49
3.2. Проблемы в российском законодательстве в сфере правового регулирования охраны земель и тенденции его развития	59
Глава 4. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СДЕЛОК С ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ	65
4.1. Понятие и виды сделок с земельными участками	65
4.2. Исторический аспект правового регулирования сделок с земельными участками в России	77
4.3. Государственная регистрация сделок с земельными участками	87
4.4. Недействительность сделок с земельными участками	93

Глава 5. ОТДЕЛЬНЫЕ ВИДЫ СДЕЛОК	
С ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ	99
5.1. Договор купли-продажи земельного участка	99
5.2. Договор аренды земельного участка	114
5.3. Ипотека земельного участка	124
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	131
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	137
АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ	151

ВВЕДЕНИЕ

.....

В настоящее время особую актуальность имеет охрана земли и ее рациональное использование, причем итог работы органов власти в этой области в сочетании с контрольной и надзорной деятельностью отражается на соблюдении законности, прав на землю субъектов пользования, у которых существуют нарушения в повседневной практике.

Предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства о земле требуют наличия системы контрольной и надзорной деятельности в сфере земельных отношений.

В связи с данным обстоятельством совершенствование законодательства в области охраны земли, ее рационального пользования вкуче с надзорной и контрольной деятельностью является основным признаком земельной политики государства.

Основы и принципы земельной политики подробно и четко изложены в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы, утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 г. № 297-р.

Меняющееся законодательство о земле, которое регулирует отношения по земле в период осуществления реформаторской деятельности государства контрольной и надзорной деятельности, приводит в итоге к коренному изменению контроля от лица государственных органов.

Земельный контроль, который проводит государство, изменяя внутреннее содержание, понятие и существо, перерос в государственный земельный надзор, являющийся более совершенным средством при осуществлении охраны земель и их использования.

На всех уровнях законодательства Российской Федерации закреплены дефиниции и понятия муниципального и общественного контроля в отношении земли, при этом совершенно исключен контроль производственный.

Хотя реформирование контрольной и надзорной деятельности в отношении земли содержит немало положительных сторон, действующая система государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля в данное время требует своего дальнейшего совершенствования, так как и в настоящее время имеются нерешенные задачи, связанные с ду-

блированием правовых норм, на основании которых происходит контроль и надзор; полномочий органов власти федерального уровня, субъектов федерации и муниципалитетов, которые проводят контрольные мероприятия.

Также имеются нерешенные проблемы при обнаружении нарушений законодательства о земле и привлечении виновных лиц к административной ответственности.

При освещении степени научной разработанности темы необходимо указать, что кропотливого осмысливания и изучения учеными понятий как надзора, так и контроля в ходе реформистской деятельности государства в области надзорной и контрольной деятельности тоже в науке не было.

Диссертация кандидата юридических наук Г. А. Ларионова «Правовое регулирование земельного контроля в Российской Федерации» содержит достаточно изученный вопрос о правовом регулировании контрольных функций в сфере земельных правоотношений.

Кроме того, организация и ведение видов земельного надзора и контроля четко изложены в трудах многих авторитетных ученых в науке земельного, градостроительного и экологического права при исследовании земельной функции государства, таких как А. П. Анисимов, А. В. Рыженков, С. А. Боголюбов, Е. С. Болтанова, Е. В. Бутылин, О. В. Вагина, М. И. Васильева, А. Ю. Винокуров, Б. А. Воронин, Е. Ю. Гаевская, Е. А. Галиновская, Р. К. Гусев, Б. В. Ерофеев, О. А. Зиновьева, К. Х. Ибрагимов, Н. В. Кичигин, О. И. Крассов, Е. Л. Митин, Е. В. Сырых, В. Н. Харьков, Н. И. Хлуденева, Г. В. Чубуков и других.

Проблемам правового регулирования в области земельного надзора и контроля совместно с правоприменением посвящены научные статьи К. Х. Игнатова, В. В. Круглова, В. А. Кравченко, Ш. Р. Мустакимова, А. С. Подгорной, М. С. Уланова, причем задачи понимания и анализ земельного надзора и контроля подробно даны Г. В. Выпхановой.

С позиций абсолютно всех правовых отраслей проведен весьма исчерпывающий анализ контрольных и надзорных мер как формы юридической деятельности (В. П. Богданов); местного самоуправления (И. А. Чумакова); функций государства (В. В. Думанов); исполнительной власти (А. З. Заикина, А. С. Морозов), компетенции органов исполнительной власти (И. В. Огурченко, Р. В. Коновалов).

Объектом исследования настоящей работы является деятельность в сфере охраны земель и почв от загрязнения, деградации, уничтожения и иного негативного воздействия, подвергающаяся эколого-правовому регулированию.

Предмет исследования – правовые основы, регулирующие процесс охраны земли, и правовые средства обеспечения охраны и рационального использования земель посредством земельного надзора, осуществляемого государством, и земельного контроля, осуществляемого муниципальными образованиями.

Цель работы – исследование ряда мер из области экономики, права и иных, применяемых при предотвращении: отрицательных воздействий от хозяйственной и производственной деятельности на землю в совокупности с ее рациональным использованием; полного исключения случаев изъятия земель из сельскохозяйственного оборота в отсутствие на то правовых оснований; защиту земель и почв от негативного воздействия внешних факторов; улучшение качества, продуктивности земли и повышение ее плодородных свойств.

Для реализации цели сформулированы следующие задачи: раскрыть сущность понятийного аппарата; правовые основы в области охраны земли и ее рационального использования; исследовать в совокупности взаимодействие и соотношение государственных надзорных органов и муниципальных контрольных органов как средства реализации мер по охране и рациональному использованию земли с законодательством об охране земли; провести анализ и оценить состояние государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля; выявить проблемы и пути совершенствования охраны земель и их рационального использования в процессе государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

При изучении настоящей темы использованы общепринятые в теории права научные методы, включающие методы исторического изучения, эмпирического анализа, логического подхода, обобщения и сравнения.

Данные методы позволяют произвести научное обоснованное изучение общественных отношений в процессе их правового регулирования при организации государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля; исследовать основополагающие правовые категории, еще раз осмыслить имеющиеся задачи с обоснованными предложениями для целей их правильного решения.

Главными источниками теоретических изысканий послужили научные труды весьма авторитетных ученых, специализирующихся на общей теории права и таких специфических отраслях, как гражданское, земельное, конституционное, экологическое, административное право.

Теоретическая обоснованность работы следует из работ таких видных ученых в сфере земельного и экологического права, как А. П. Анисимов,

С. А. Боголюбов, Б. А. Воронин, В. И. Васильева, А. К. Голованов, В. В. Круглов, О. И. Крассов, Н. И. Харитоновна и других.

В ходе работы было проведено ознакомление с выводами из трудов ученых в сфере теории государства, а также иных отраслей права, таких как Р. И. Аглая, А. В. Алексеева, Д. М. Охинько и других.

Нормативную базу работы составили Конституция РФ, Земельный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Гражданский кодекс РФ.

Также использованы Федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты РФ, акты субъектов РФ, муниципальные правовые акты, которые осуществляют регулирование отношений в сфере рационального использования и охраны земель совместно с организацией, а также осуществлением земельного надзора и контроля.

До начала 80-х годов прошлого столетия в России земля являлась собственностью государства, граждане и организации могли лишь пользоваться ею. Земля не рассматривалась как имущество, недвижимость, никаких сделок с землей законодательство не допускало. Только Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. установила множественность форм права на землю, признала землю недвижимостью, разрешила сделки с землей.

Статистика и практика подтверждают тот факт, что самым распространенным основанием возникновения и прекращения прав на земельные участки являются сделки. Земля включается в оборот именно путем совершения различных сделок как связанных, так и не связанных с отчуждением земли. После становления земельных участков элементами экономического оборота сложилась следующая ситуация, когда с одной стороны земельные отношения остаются предметом внимания со стороны земельного законодательства, а с другой начинают регулироваться нормами гражданского права. Актуальным вопросом является определение приоритета одной из двух отраслей права или же доказывание отсутствия необходимости в подобном ограничении приоритета.

Стратегия экологической безопасности РФ называет экологическую безопасность составной частью национальной безопасности страны. Важно определить роль экологических требований через призму различных норм и отраслей права. Именно поэтому сделки с земельными участками в данной работе будут исследованы в том числе с точки зрения эколого-правового механизма, разработанного В. В. Петровым. Эколого-правовой механизм – это совокупность взаимосвязанных элементов (норм и требований), направленных на обеспечение охраны окружающей среды в процессе деятельности хозяйствующих субъектов.

Наиболее важные условия сделок с землей будут проанализированы с позиции четырех звеньев данного механизма:

- природоохранных норм, которые выступают базой, основными экологическими требованиями;
- экологизированных норм и нормативов, которые призваны отразить и конкретизировать в отраслевом законодательстве экологические идеи (природоохранные нормы), закрепить процесс их реализации;
- гарантий, обеспечивающих выполнение норм из первых двух звеньев;
- конечных правоотношений, которые могут быть экологичными или экологически вредными в случае невыполнения требований охраны окружающей среды.

Особенности приобретения и использования земельных участков регламентированы в России в первую очередь Земельным кодексом Российской Федерации (далее ЗК РФ), Гражданским кодексом Российской Федерации (далее ГК РФ), рядом иных федеральных законов, таких как «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее ФЗ Об обороте), «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», «О государственной регистрации недвижимости» (далее ФЗ О регистрации), ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее ФЗ О приватизации), Лесным, Градостроительным, Водным кодексами и др. Кроме того, регулирование земельных отношений осуществляется в соответствии с подписанными Россией и вступившими в силу международными договорами, а также подзаконными актами Президента и Правительства Российской Федерации. Так как в соответствии с Конституцией РФ земельное законодательство входит перечень вопросов совместного ведения РФ и субъектов РФ, то по некоторым вопросам необходимо региональное регулирование.

Земля составляет основу функционирования любого государства, ее особая ценность для общества не вызывает сомнений. От качественно-количественного состояния земли зависит и состояние окружающей среды, что подчеркивается Конституцией РФ, согласно ст. 9 которой «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Согласно Стратегии экологической безопасности РФ, 15% территории РФ, где сосредоточена большая часть населения страны, оцениваются как экологически неблагоприятные. В связи с этим регулирование земельных отношений имеет особую значимость, результат которого сказывается не только на экономической защищенности субъектов рынка, но и экологическое благополучие территории. Актуальность

в данном случае обусловлена немалым количеством противоречий, коллизий в правовом регулировании отношений по поводу сделок, которые необходимо выявить и устранить в первую очередь для обеспечения прав граждан на благоприятную окружающую среду, а также для защиты прав владельцев земельных участков. Кроме того, актуальным остается вопрос экологизации отраслевого законодательства, который должен охватывать все сферы общественной, бытовой и производственной жизни.

Степень рационального использования природных ресурсов, в том числе и земли, сказывается на состоянии экономики государства. Стоит отметить, что по состоянию на начало 2017 г. земельный фонд Российской Федерации составляет более 1700 млн га, из них 1579,3 млн га находятся в публичной собственности, около 19 млн га – в собственности юридических лиц, примерно 115 млн га – в собственности граждан. Для поддержания стабильности и повышения эффективности использования земли необходимо обеспечить надежный оборот земельных участков. Указ Президента РФ «О стратегии национальной безопасности» в качестве основных национальных приоритетов называет как экономический рост, так и экологическую безопасность. Экология и экономика не могут существовать отдельно друг от друга, степень их взаимного воздействия огромна. Именно об этом нам говорит концепция эколого-правового механизма: при нужном уровне экологизации законодательства, в том числе норм экономической направленности, все возникающие на основе этих норм правоотношения будут отражать требования охраны окружающей среды, соответствовать законам развития природы.

Количество сделок с земельными участками, совершаемых гражданами и юридическими лицами, за период с 2000–2010 год увеличилось в 3 раза. За период с 2000 по 2010 гг. количество сделок по купле-продаже земельных участков увеличилось в 16,1 раза, ипотека – в 41,9 раза, таким образом, актуальность исследования сделок с землей определена их широким распространением и постоянным ростом.

Несмотря на большое количество исследований по данной теме, многие вопросы теории и практики до сих пор не решены. Это связано в том числе и частыми изменениями законодательства.

Глава I

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

.....

1.1. Понятие, принципы и содержание охраны и рационального использования земель

Земельный кодекс РФ, Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Положение о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании» и «Положение о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 24.07.2000 г. № 554, а также Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» являются базовыми законодательными актами, регуливающими санитарно-гигиенические требования и требования по охране земель.

В соответствии с указанными актами поддерживаются фактическое состояние земли и действенность мер по ее охране, которое определяется экологической экспертизой и установленными санитарно-гигиеническими нормами и правилами, при этом экологическая экспертиза, регламент ее организации и проведения, а также ответственность за ненадлежащее исполнение или неисполнение ее заключений зафиксированы в данных актах.

Земельным кодексом Российской Федерации (далее – ЗК РФ) от 25.10.2001 г. зафиксирована обязанность субъектов земельных отношений по охране земли и почв (собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков).

Программы по охране земли и почв всех уровней, оплачиваемые соответствующими бюджетами, утверждаются Правительством РФ, на коллегиях Минсельхоза России, в представительных органах субъектов Федерации, муниципальными органами.

Данные программы исполняются в период от 1 года до 10 лет и ориентированы на предотвращение ветровой, водной эрозии, сохранение плодородности земли и почв, мелиорацию и предупреждение деградации почв, сохранение сельскохозяйственных и иных ценных земель.

Таким образом, целью охраны земель и почв является предотвращение отрицательного воздействия на землю в процессе хозяйственной и иной деятельности.

Выполнение этих задач реализуется системой правовых, организационных, экономических мероприятий в отношении рационального использования земли и почв, исключения фактов изъятия земель из сельскохозяйственного оборота в отсутствие оснований для этого, защиты от негативных воздействий, а также в отношении экологичности, в том числе земель лесного фонда, и на воспроизводство и повышение плодородия почв.

Немаловажным фактором является рациональное использование земель, когда применяются способы, основанные на законодательстве и направленные на сохранение экологических систем, при этом сохраняется способность земли быть основой хозяйственной деятельности человека.

Достижение целей рационального использования обеспечивается установлением специального (правового) режима земли и почв, а также к условиям использования земельного участка в точности с его целевым назначением и разрешенным использованием, что обуславливается принадлежностью земельных участков к категориям, а именно: земли сельскохозяйственного назначения для производства сельскохозяйственной продукции (далее сельхозпродукция); земли поселений для надобностей населения, земли промышленности для производства и иное.

Целевое назначение устанавливается государством и закреплено в ЗК РФ. Условия разрешенного использования земли и почв определяются в отношении конкретных видов использования участков в составе одной из категорий земель, куда относятся: производство сельхозпродукции; строительство зданий и сооружений для производства и первичной переработки сельхозпродукции; дачное строительство и т. д.

Особо необходимо отметить, что с целью обеспечения рационального использования земель и общественных интересов устанавливаются особые ограничения и режимы на использование земли.

Установление таких ограничений допускается только в случаях нахождения земельного участка в охранный и (или) санитарно-защитной зоне потенциально опасного объекта; предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для

строительства дорог; временного занятия земельного участка во время стихийных бедствий в отсутствие необходимости реквизиции.

Данные ограничения устанавливаются исполнительными органами государственной власти, местного самоуправления на основании решения суда в виде соответствующих актов и проходят государственную регистрацию.

Очевидно, что рациональное использование земли и почв обеспечено исполнением субъектами пользования земли требований правового режима участков и ограничений для использования.

Необходимым средством для осуществления охраны земли и рационального ее использования является неукоснительный контроль над ее использованием исходя из следующего.

Понятия земельного надзора и контроля следуют из дефиниций, предусмотренных ЗК РФ в гл. XII, где из ст. 71 ЗК РФ следует понятие «государственный земельный надзор», а из ст. 72 ЗК РФ следует понятие «муниципальный земельный контроль», а также из ст. 72.1 ЗК РФ следует понятие «общественный земельный контроль».

Ранее действовавшая ст. 73 ЗК РФ исключена, то есть исключено и понятие «производственный земельный контроль».

Действующей редакцией ЗК РФ (ст. 71) предусматривается следующее определение государственного земельного надзора, под которым понимаются:

1) 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;

2) действия 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.

Из научной литературы следует, что само понятие государственного земельного надзора изменено, породило массу проблем в практической деятельности и отрицательно повлияло на результат работы государственного надзора в сфере земельных отношений.

При сравнении с ранее действовавшей редакцией статьи видно, что ныне действующая норма предусматривает предупреждение, выявление и пресечение уполномоченными органами нарушений требований законодательства РФ, за нарушение которых законодательством РФ предусмотрена административная ответственность.

Следовательно, подвергнут уменьшению круг требований к проверяемым в ходе действий по организации и проведения надзорными органами проверок.

В соответствии с п. 3 ст. 71 ЗК РФ предметом проверок при осуществлении государственного земельного надзора является соблюдение в отношении объектов земельных отношений требований земельного законодательства, за нарушение которых предусмотрена ответственность. Вместе с тем ст. 71.1 ЗК РФ установлены особенности организации и проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства.

Определены следующие функции земельного государственного надзора: предупредительная (превентивная); правоохранительная (выявление и пресечение нарушений законодательства и их последствий путем принятия предусмотренных законодательством мер); информационно-аналитическая, включая правовой мониторинг (наблюдение, анализ и прогнозирование состояния исполнения требований земельного законодательства).

К документам (правовым актам), на основании которых производятся действия по осуществлению государственного земельного надзора, относятся:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Земельный кодекс Российской Федерации;
- 3) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ);
- 4) Федеральный закон от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»;
- 5) Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- 6) Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»;

7) Постановление Правительства РФ от 18.03.2015 г. № 251 «Об утверждении правил проведения административного обследования объектов земельных отношений»;

8) Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре»;

9) Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 г. № 1515 «Об утверждении правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль»;

10) Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 г. № 457 «О федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»;

11) Постановление Правительства РФ от 18.09.2013 г. № 821 «Об утверждении Правил принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка, предоставленного государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук, созданных такими академиями наук и (или) подведомственных им учреждений), при его ненадлежащем использовании»;

12) Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 г. № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;

13) Приказ Минэкономразвития от 30.04.2009 г. № 141 «О реализации положений федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В Положении о государственном земельном надзоре, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 02.01.2015 г. № 1, предусмотрены полномочия специальных уполномоченных органов и четко очерчены и определены предметы проверок, а также конкретный перечень требований законодательства о земле.

Также в указанном Положении отмечается, что государственный земельный надзор осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и их территориальными органами.

Согласно данному Положению, в рамках государственного земельного надзора вышеуказанными федеральными службами осуществляются следующие мероприятия:

1) организация и проведение плановых и внеплановых проверок соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований законодательства РФ, в случае нарушения которых наступает административная и иная ответственность;

2) постоянное и системное наблюдение за исполнением требований земельного законодательства, проведение анализа и прогнозы состояния исполнения требований земельного законодательства РФ при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности;

3) принятие предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

В соответствии с утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30.06.2010 г. № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» один раз в году производятся планы проведения проверок, которые составляются отдельно в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Плановые проверки проводятся Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальными органами в соответствии с ежегодными планами проведения плановых проверок, а Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами – в рамках ежегодных планов проведения плановых проверок при осуществлении федерального государственного экологического надзора.

Внеплановые проверки назначаются в соответствии с основаниями, установленными ЗК РФ, Федеральным законом от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Проведение административных процедур при плановых, а также внеплановых проверках включает процедуру уведомления проверяемых лиц о назначенной проверке. Сроки и очередность определяются Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ.

Необходимо особо отметить, что по срокам проведения проверок 08.09.2017 г. были внесены изменения в постановление Правительства РФ от 02.01.2015 г. № 1 и административными регламентами, разрабатываемыми и утверждаемыми в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Решения и действия (бездействие) должностных лиц органов государственного земельного надзора, проводящих плановые и внеплановые проверки, могут быть обжалованы в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством РФ.

Результаты проведения надзорной деятельности размещаются на официальных сайтах органов государственного земельного надзора в соответствии с Федеральным законом от 09.02.2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Из теоретического изучения государственного земельного надзора очевидно, что понятие государственного земельного надзора определено ЗК РФ.

Научная литература традиционно выделяет три основные функции государственного земельного надзора: предупредительная, правоохранительная, информационно-аналитическая.

Данный вид деятельности осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и их территориальными органами.

1.2. Нормативные правовые акты, регулирующие охрану земель

Одним из основополагающих правовых актов в области правового регулирования охраны земель является Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.; в ред. Законов РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ), согласно ст. 9, 36, земля используется и охраняется в РФ как основа жизнедеятельности народов и, кроме того, устанавливает оптимальный и соответствующий режим собственности при условии отсутствия нарушений прав и законных интересов иных лиц.

Одну из ключевых ролей в регулировании общественных отношений играет Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г., который закрепил основные принципы регулирования земельных отношений, определил объекты данных отношений, а также определил круг субъектов, которые наделены правами и обязанностями в сфере земельных отношений.

Федеральное законодательство включает в себя Федеральные законы, направленные на охрану и рациональное использование земель: Федеральный закон от 10.01.1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»; Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»; Федеральный закон от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» и др.

На региональном уровне основу правового регулирования составляют конституции и уставы субъектов РФ и принимаемые в соответствии с ними законодательные акты.

Вспомогательную роль играют подзаконные нормативные правовые акты в виде указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, причем аналогичные акты могут приниматься и на региональном уровне.

Экономическое стимулирование охраны и рационального использования земель оплачивается соответствующими бюджетами с целью восстановления земель и почв, которые потеряли полезные свойства из-за отсутствия вины субъектов их использующих, временной консервации, стимулирования граждан, имеющих крестьянское и (или) личное хозяйство, лесхозов и иных субъектов за увеличение плодородности земель и почв.

Все урегулированные данными правовыми актами земельные отношения не могут существовать самостоятельно, в связи с чем нужно дать оценку правовым актам в области надзора и контроля, исходя из следующего.

Государственный земельный надзор выделяются на трех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном. При этом его правовое регулирование обеспечивается на уровне законодательства РФ.

Правовые основы контрольной и надзорной деятельности в области земельных отношений имеются в гл. XII ЗК РФ, в обособленных статьях которой есть понятие и порядок правового регулирования государственного земельного надзора, а также муниципального земельного контроля с учетом общественного земельного контроля (ст. 71, 71.1, 71.2, 72, 72.1 ЗК РФ).

Статья 73 ЗК РФ, допускающая проведение производственного земельного контроля, утратила силу с 01.01.2015 г., что отрицательно показало себя на практике.

Несомненную важность данного вида земельного контроля подтверждал Приказ Роснедвижимости от 07.04.2005 г. № П/0060 «О порядке получения сведений по проведению производственного земельного контроля», содержащий перечень данных о проведении производственного земельного контроля собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков в процессе хозяйственной и любой иной деятельности на земле.

При этом прямыми последствиями непредставления информации являлось привлечение проверяемых лиц к административной ответственности в соответствии со ст. 19.7 КоАП РФ «Непредставление сведений (информации)».

Впервые ЗК РФ определил предмет проверок, проводимых государственными органами в лице должностных лиц и их права.

В этой части нормы законодательства о земле тождественны правовым нормам ст. 66 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Данные нормы декларируют права должностных лиц, представляющих органы государственного экологического надзора, частью которого является государственный земельный надзор. Также ЗК РФ впервые определил признаки организации и проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства (ст. 71.1) и предусмотрел административное обследование объектов земельных отношений (ст. 71.2).

Данные нормы имеет огромное практическое значение, так как проведение государственного земельного надзора в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических

лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Между тем появилось такое понятие, как риск-ориентированный подход при определении сроков проверки, категорий лиц и положений, который будет рассмотрен ниже.

Вместе с указанными нормами регулирование надзорной деятельности в области земельных отношений осуществляется по Положению о государственном земельном надзоре, которое утверждено постановлением Правительства РФ от 02.01.2015 г. № 1, которое указывает круг органов исполнительной власти: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее по тексту Росреестр); Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее по тексту Россельхознадзор); Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее по тексту Росприроднадзор) – функционирующих в сфере государственного земельного надзора.

В отличие от ранее действовавшего Положения (2006 г.), определен порядок проведения плановых проверок, подготовка и принятие ежегодных планов их проведения с учетом результата проведенного административного обследования объектов земельных отношений, а также организация внеплановых проверок.

Также установлены иные формы государственного земельного надзора в виде системного наблюдения за исполнением законодательства о земле, при этом в достаточной мере определена особенность каждой формы осуществления государственного земельного надзора, исходя из норм ЗК РФ.

Органы исполнительной власти осуществляют государственный земельный надзор, руководствуясь административными регламентами надзорных действий, а именно:

1. Росреестр, который реализует государственную функцию по проведению государственного земельного надзора действует на основании Административного регламента, утвержденного приказом Минэкономразвития РФ от 20.07.2015 г.

2. Россельхознадзор, который осуществляет государственную функцию по проведению земельного надзора в соответствии с Административным регламентом исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору на землях сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», утвержденным приказом Минсельхоз России от 27.12.2016 г. № 591 Росприроднадзор, который реализует свои функции на основании Административного регламента исполнения

Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора, утвержденным приказом Минприроды России от 29.06.2012 г. № 191, в рамках которого осуществляется государственный земельный надзор.

Подробный порядок взаимных действий контрольных, надзорных органов в области земельных отношений регулирует также их информационное взаимодействие.

Статья 7 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусматривает обязанности такого взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и проведении проверок.

Указанный порядок зафиксирован постановлении Правительства РФ от 05.04.2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)».

Особо надо указать, что законодательное регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения является неотъемлемой частью правового обеспечения использования и охраны земель в РФ.

Регулирование оборота земель, предназначенных для сельскохозяйственного производства, осуществляется на основе особого федерального закона (Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ) и это нельзя считать неправильным.

Между тем данный закон опирается на общие нормы ЗК РФ как основного системообразующего нормативного правового акта, регулирующего земельные отношения.

Но не только эта связь с основным земельным законом оказывает влияние на правовое регулирование использования сельскохозяйственных земель, так как в 1990-е гг., да и 2000-е гг. имеется значительный разрыв между правовым регулированием использования земель сельскохозяйственного назначения и земель, предназначенных для других видов использования.

В настоящий момент этот разрыв, не обоснованный и не до конца продуманный, оказывается не столь существенным.

При условии сохранения в законодательном регулировании особенностей правового перехода прав на сельскохозяйственные земли от одной

стороны в адрес другой и особых требований в использовании этого ресурса – регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения все больше погружается в общее течение идей и направлений государственной политики в области регулирования земельных отношений.

Общие нововведения, требования и условия земельно-правового регулирования все больше распространяются и на земли, обеспечивающие деятельность аграрного сектора экономики.

Изучение эволюции земельного законодательства в РФ в последние годы показывает, что актуальность и значение земельного законодательства как самостоятельной отрасли, регулирующей отношения в области использования и охраны земель, сохраняется.

При этом главной задачей земельного законодательства является обеспечение правовыми средствами баланса частных и публичных интересов в использовании земли.

Достижение этой цели осуществляется правовыми средствами, такими как взаимоувязанное регулирование различных по характеру и содержанию земельных отношений.

Поставленные задачи решает сформированная в настоящее время система земельного законодательства, включающая федеральные законы, законы субъектов и нормативных правовых актов муниципалитетов. Во главе этой системы находится ЗК РФ, зафиксировавший правовые механизмы, в правовом поле которых проходит воздействие на возникновение и прекращение прав на землю, использование земли и управление правовыми ресурсами.

Однако ЗК РФ также играет роль связующего звена в ходе взаимодействия разных правовых институтов, а также норм иных отраслей законодательства в процессе регулирования земельных отношений. Оснований к изменению подхода к систематизации земельного законодательства для обеспечения земельного правопорядка в стране не имеется.

Отсюда видно, что законодательство о земле является постоянно развивающейся системой, включающей существенный перечень федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Все эти акты взаимосвязаны и не противоречат Конституции РФ и ЗК РФ.

Наличие развитой системы земельного законодательства означает, что определение прав и обязанностей субъектов земельных отношений, правовой режим земельного участка, решение юридических вопросов осуществляются на основании ряда соподчиненных норм, закрепленных правовыми актами всех уровней.

Есть также противоречия формирования основных институтов законодательства о земле и права.

Остаются спорными соотношения земельного законодательства и иных отраслей права. Имеются сложности в формировании земельной политики и, как следствие, законотворческий и правоприменительный процессы.

Небезынтересно, что развитие законодательства о земле в последнее время выражается только в резком увеличении числа земельно-правовых норм и тщательная детализация земельно-правового регулирования.

Новое земельное законодательство изменило регулирование отношений в области предоставления из государственной и (или) муниципальной собственности земельных ресурсов.

В стадии разработки находятся ряд проектов федеральных законов о дальнейшем совершенствовании и об абсолютном объединении систем: регистрации прав на недвижимость; кадастрового учета недвижимого имущества.

Частое изменение принципов и содержания земельно-правового регулирования влияет на регулирование земельных отношений, а также на стабильность земельного правопорядка.

Неустойчивость законодательства является причиной нестабильности земельных отношений, что в итоге негативно влияет на социально-экономическую ситуацию в стране.

Чтобы земельное законодательство было действительно эффективным регулятором общественных отношений в части земли, совершенствование законодательства должно быть основано на изучении земельных общественных отношений и детально разработано.

Иными словами, реформирование правового регулирования земельных отношений не может отвечать интересам только определенного социального круга, что весьма актуально, когда общество и государство находятся в сложном экономическом и политическом положении.

В целом современное состояние правового регулирования охраны земель и их рационального использования в сочетании с надзорной деятельностью в области земельных правоотношений отличается не только регламентацией на разных уровнях власти при осуществлении земельного надзора, но и большим объемом нормативно-правовых актов.

Это видно из отраслевого характера регулирования этих отношений в рамках законодательства о земле и в распространении на них действия законодательства РФ.

Наблюдается тенденция к унификации правовой регламентации контрольной и надзорной деятельности.

Например, из Проекта концепции федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в РФ» следует основная идея – создание универсальной правовой основы для окончательного формирования единой системы государственного и муниципального контроля, обеспечивающая безусловно организацию и функционирование органов государственной власти и местного самоуправления.

В круг лиц, в отношении которых распространено действие законопроекта, входят не только контрольные и надзорные органы, но и общественные институты.

То есть налицо унификация надзорной деятельности, включая государственный надзор. Упомянутый законопроект, по существу, является нормативным правовым актом, регламентирующим отношения в контрольной и надзорной сфере, при этом выполняющий роль основополагающего акта в системе законодательства в области государственного и муниципального надзора.

Предлагается в проекте данного акта и схема унификации способов осуществления надзорных мероприятий, принимая во внимание специфику различных отраслей.

При рассмотрении этого проекта концепции в контексте надзорной и контрольной деятельности в области земельных отношений видно, что проект данного законодательного акта не учитывает специфику земельного надзора.

Из содержания данного параграфа необходимо сделать вывод о том, что нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в области охраны земель и почв, а также рационального их использования, достаточно разработаны и логичны на современном этапе, хотя и нуждаются в унификации. Однако эти нормы все равно не учитывают менталитет и поведение населения страны.

Система норм в области охраны земли в подавляющей части начинает действовать только по единичным сообщениям заинтересованных лиц о нарушениях и злоупотреблениях, оставляя место сговору, коррупции и недобросовестной конкуренции, тогда как было бы нелишним разработать систему норм, существенно стимулирующих материальный интерес граждан и юридических лиц в защите природных ресурсов, например, получение налоговых вычетов в фиксированной сумме за каждое подтвержденное сообщение о нарушениях законодательства об охране земли или иных выгод материального характера.

Думается, что такая заинтересованность граждан и юридических лиц оправдывает содержание чиновничьего аппарата и существенно повлияет

на фактическое состояние дел по охране земли и ее рациональному использованию.

При разделении необходимости установления базовых правил организации государственного надзора с целью существенного повышения его эффективности будет соответствовать цели сохранение при этом отраслевого регулирования надзорной деятельности в сфере земельных отношений, особенности которого должны определяться земельным законодательством.

При условии изменения законодательства в области охраны земли, ее рационального использования, земельного надзора и контроля, а также совершенствования законодательства в области надзорной деятельности необходимо определение концептуального подхода к осуществлению государственного земельного надзора.

Для указанной цели нужна концепция осуществления земельного надзора в виде контрольно-надзорной деятельности, которая должна определить субъектов (надзорные органы), поднадзорные объекты, предмет и объекты земельного надзора, формы его осуществления, что поможет дальнейшему совершенствованию законодательства о земле с учетом специфики земельного надзора, а также повысит результативность этой деятельности.

Глава 2

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

2.1. Государственное управление в области правового регулирования охраны земель

Действующий ЗК РФ, как указано выше, содержит новую редакцию ст. 72, которая дает правовое определение муниципального земельного контроля, под которым понимается деятельность органов местного самоуправления по контролю над соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства РФ, законодательства субъектов РФ, за нарушение которых законодательством РФ и законодательством субъекта РФ предусмотрена административная и иная ответственность.

Данное определение, как и понятие «государственный земельный надзор», ограничивает требования законодательства, за нарушение которых предусмотрена ответственность.

Научная литература указывает, что, хотя предметом муниципального земельного контроля является исполнение требований федерального и регионального законодательства, их проверка также попадает под ограничения. Кроме того, определение муниципального земельного контроля через деятельность по контролю над соблюдением требований законодательства требует конкретизации и уточнения ее признаков.

Соглашаясь с этим, надо отметить, что в соответствии с п. 2 ст. 72 ЗК РФ органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты, которые подвергаются регулированию муниципальный земельный контроль с учетом данной статьи. Явная неопределенность признаков в правовом определении муниципального земельного контроля на федеральном уровне на практике приводит не только к правотворческим, но и к правоприменительным проблемам его проведения органами муниципального управления, тем более что в актах муниципалитета содер-

жаты разные определения муниципального земельного контроля, на что указывают ученые.

Необходимо рассмотреть сущность муниципального контроля, а также основные нормативно-правовые акты, регулирующие контрольную деятельность муниципальных органов власти.

Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» определяет порядок муниципального контроля при проведении проверок в отношении подконтрольных лиц.

В соответствии с п. 4 ст. 2 данного федерального закона муниципальный контроль – деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, федеральными законами, законами субъектов РФ, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований. Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта РФ и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

Название данного федерального закона акцентирует внимание на разделении форм контрольно-надзорной деятельности. В отличие от государственного управления органами местного самоуправления не может осуществляться надзорная деятельность.

В ст. 6 указанного федерального закона определены основные полномочия органов муниципалитетов, которые организуют и осуществляют его на соответствующей территории.

Виды муниципального контроля и конкретные уполномоченные органы местного самоуправления устанавливаются представительным органом муниципального образования; региональный государственный контроль (надзор) обладает полномочиями, по осуществлению которых наделены органы местного самоуправления, к которым относятся разработка административных регламентов проведения муниципального контроля; разработка в соответствии с типовыми административными регламентами, утверждаемыми уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ, административных регламентов проведения регионального

государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления.

Разработка и принятие упомянутых административных регламентов проводится по процедуре, установленной нормативными правовыми актами субъектов РФ. К данным нормативным актам относятся проведение мониторинга эффективности результата прямого муниципального контроля, показатели и методика которого утверждаются Правительством РФ, за исключением муниципального контроля, осуществляемого уполномоченными органами местного самоуправления в сельских поселениях; осуществление иных, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

По смыслу закона все юридические лица (независимо от организационно-правовой формы), физические лица (в том числе зарегистрированные в качестве предпринимателей) обязаны соблюдать правовой режим в отношении земель, входящих в состав города, поселения, района, на территории которого они проживают и осуществляют деятельность.

Осуществление муниципального земельного контроля должно быть направлено на профилактику нарушений земельного законодательства.

С указанной целью проводятся проверки, ведется наблюдение за деятельностью землепользователей и органов власти по распоряжению земельными участками, при этом к органам, в чьи задачи входит муниципальный земельный контроль, относятся администрации населенных пунктов.

В зависимости от структуры органов местного самоуправления для функций контроля могут быть созданы самостоятельные юридические лица в форме учреждений или отделы внутри администрации.

В ходе проведенного исследования нормативно-правовых актов (далее – НПА), регулирующих муниципальный контроль на территории РФ, можно сделать вывод о том, что в полномочия органов, осуществляющих функции муниципального контроля, входит проверка соблюдения требований земельного законодательства по недопущению самовольного захвата земель, незаконных сделок с земельными участками по уступке права пользования и мены; надлежащее оформление права аренды или собственности земельных участков юридическими лицами, которые пользуются ими на праве бессрочного пользования; использования земли в соответствии с его целевым назначением.

Например, рассмотрим Административный регламент исполнения функции по осуществлению муниципального земельного контроля на территории города Нижний Тагил, утвержденного постановлением Админи-

страции города Нижний Тагил от 04.10.2012 г. № 2382, на основании которого происходит муниципальный земельный контроль на территории муниципального образования и определяются срок и регламент действий при осуществлении должностными лицами администрации полномочий по муниципальному земельному контролю.

В данном НПА представлен стандарт проведения проверок при осуществлении муниципального земельного контроля.

Органом, исполняющим муниципальную функцию, является Администрация города Нижний Тагил (далее – Администрация). Структурным подразделением Администрации, обеспечивающим организацию исполнения муниципальной функции, является Управление имущественных и земельных отношений Администрации города Нижний Тагил. Муниципальный земельный контроль осуществляется в форме плановых и внеплановых проверок.

В соответствии с указанным Административным регламентом проверки могут быть как плановыми, которые производятся на основании разработанных планов проведения проверок, так и внеплановыми при установлении надзорными органами или органами контроля признаков нарушения законодательства.

Плановая проверка проводится один раз в три года с учетом положений ст. 26.2 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон 294-ФЗ), из содержания которой следует, что плановые проверки не проводятся с 01.01.2016 г. по 31.12.2018 г., а также с 01.01.2019 г. по 31.12.2020 г. включительно, за предусмотренными указанной статьей исключениями в виде лиц, занимающихся определенными видами деятельности.

Перечень этих видов деятельности и периоды плановых проверок устанавливаются Правительством РФ. Также Правительство РФ вправе определять другую периодичность плановых проверок при осуществлении видов государственного контроля (надзора) с учетом отнесения проверяемого лица и (или) используемого им производственного объекта к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности.

В связи с изложенным необходимо указать на применение государственными органами риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) с целью оптимального использования трудовых, материальных, финансовых ресурсов и повышения результативности проверок, при этом плановые проверки могут проводиться два и более раз в три года.

Перечень видов федерального государственного и регионального контроля определяется Правительством РФ и высшим исполнительным органом субъекта РФ, при этом также устанавливаются категории опасности (риски) и правила отнесения лиц к определенному классу, что не оправданно, так как носят элемент субъективизма в принятии решений, без учета мнения подконтрольных лиц.

Возвращаясь к вышеизложенному, необходимо указать, что внеплановая проверка проводится в форме документарной проверки и (или) выездной.

Внеплановая проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан проводится в случае поступления в Администрацию города Нижний Тагил обращений и заявлений граждан и иных заинтересованных лиц, информации от органов государственной власти, из средств массовой информации о фактах нарушения земельного законодательства.

Внеплановая проверка проводится с целью проверки исполнения предписаний об устранении нарушений законодательства о земле, обнаруженных ранее.

Срок проведения выездной или документарной проверки не может превышать 20 рабочих дней. Для одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать 50 часов для малого предприятия и 15 часов для микропредприятия один раз в году.

Только в исключительных случаях и при особой необходимости проведения сложных и длительных исследований срок плановой проверки продлевается приказом, но не более чем на 20 рабочих дней, а в отношении малых предприятий – не более чем на 50 часов, а микропредприятий не более чем на 15 часов.

Одним из эффективных правовых инструментов муниципального контроля является предписание, которое по результатам проверки выдается лицу, допустившему нарушение земельного законодательства и которое должно быть исполнено последним в установленном срок.

В случае неисполнения выданного предписания в отношении виновного лица существует возможность привлечения последнего к административной ответственности.

Полномочия по возбуждению и рассмотрению дел об административных нарушениях в сфере земельного законодательства отнесены к органам государственного земельного надзора, в которые направляются все материалы проверки для принятия соответствующего процессуального решения.

По итогам рассмотрения дела об административном правонарушении и при наличии вины лица может быть применена соответствующая мера ответственности в виде предупреждения или штрафа. Если своими действиями или бездействием нарушитель причинил убытки муниципальному имуществу или иным лицам, то он обязан их возместить.

С указанной целью собственник земельного участка вправе обратиться с исковым заявлением в суд. В случае злостных действий, которые привели к причинению значительного ущерба, виновное лицо может быть привлечено к уголовной ответственности, то есть следует вывод, что под муниципальным земельным контролем понимается деятельность властных органов муниципальных образований по осуществлению полномочий за соблюдение законодательства о земле, по порядку пользования, владения и распоряжения земельными участками в пределах границы муниципального образования.

Также в ходе исследования выявлено, что осуществление муниципального земельного контроля направлено на профилактику нарушений земельного законодательства.

С указанной целью проводятся проверки, ведется наблюдение за деятельностью землепользователей и органов власти по распоряжению земельными участками.

К органам, в чьи задачи входит муниципальный земельный контроль, относятся администрации муниципальных образований. В зависимости от структуры органов местного самоуправления для функций контроля могут быть созданы самостоятельные юридические лица в форме учреждений или отделы внутри администрации.

2.2. Органы государственного управления в области охраны земли

Государственное управление земельным фондом в РФ осуществляется на различных уровнях: федеральном, региональном, местном и отраслевом. Полномочия органов управления земельными ресурсами России определены Земельным кодексом РФ, где к полномочиям федеральных органов исполнительной власти в области земельных отношений относятся определение основ федеральной политики; установка ограничений прав пользователей земли и оборотоспособности земельных участков; государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства и ведения государственного кадастра объектов недвижимости; установка процедур изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд; изъятие для нужд РФ земельных участков, в том числе путем выкупа; разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель; иные полномочия, отнесенные к полномочиям РФ Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом иными федеральными законами.

Российская Федерация также владеет, управляет и распоряжается собственными земельными участками.

К полномочиям субъектов РФ относятся изъятие (в том числе путем выкупа) земель для нужд субъекта РФ; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов РФ; иные полномочия, не отнесенные к полномочиям РФ или органов местного самоуправления.

Субъекты РФ управляют и распоряжаются собственными земельными участками.

К полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений отнесены изъятие (в том числе путем выкупа) земельных участков для муниципальных нужд; установление с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований; разработка и реализация местных программ использования и охраны земель; иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Деятельность исполнительной власти иных отраслей по управлению земельными ресурсами ограничивается только участием в регулировании земельных отношений, складывающиеся в рамках деятельности ведомств, и преследует конкретные ведомственные или отраслевые цели.

Деятельность по управлению земельными объектами государственными и муниципальными органами включает большой объем полномочий, который не ограничивается данным перечнем.

Административная реформа привнесла большие изменения в структуру государственных органов по управлению земельными ресурсами. На данный момент действует трехзвенная структура государственного управления.

Среди федеральных органов исполнительной власти образованы федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства. В настоящее время в РФ усиливается исполнительная власть.

Указ Президента РФ от 12.05.2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» к основным (межотраслевым) органам управления земельными ресурсами специальной компетенции относит:

1. Министерство экономического развития РФ, включающее в себя Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр); Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество).

2. Министерство природных ресурсов и экологии РФ, включающее в себя Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральную службу по надзору в сфере природопользования; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральное агентство по недропользованию.

3. Министерство сельского хозяйства РФ, включающее в себя Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

4. Правительство РФ непосредственно осуществляет руководство деятельностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, осуществляющей в том числе санитарно-эпидемиологический контроль в стране.

В дальнейшем Правительством РФ в соответствии с Указом Президента были утверждены соответствующие Положения о вышеуказанных министерствах, которые предопределили следующим образом их специальную компетенцию в области управления земельными ресурсами в РФ.

1. Минэкономразвития вырабатывает государственную политику и определяет нормативно-правовое регулирование в сфере имущественных отношений, оценочной деятельности, земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета

и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии. Также Минэкономразвития осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных Росреестра и Росимущества.

2. Росреестр реализует функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса (кроме вопросов аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства РФ), а также функции по осуществлению государственного геодезического надзора, государственного земельного контроля, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) над деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, государственного метрологического надзора в области геодезической и картографической деятельности. Также реализует функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и инфраструктуры пространственных данных РФ.

3. Росимущество реализует функции по управлению федеральным имуществом (в том числе земельные участки), является организатором продажи приватизируемого федерального имущества и реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, функции по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством РФ, и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений.

4. Минприроды разрабатывает государственную политику и определяет нормативно-правовое регулирование в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, в сфере мониторинга окружающей природной среды, ее за-

грязнения, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Координирует деятельность подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства по недропользованию.

5. Росгидромет оказывает государственные услуги в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы в порядке, который устанавливается Правительством РФ.

Росгидромет в этой сфере обеспечивает выполнение обязательств по международным договорам Российской Федерации, в том числе по Конвенции Всемирной метеорологической организации, рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Протоколу по охране окружающей среды к Договору об Антарктике.

6. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования занимается контролем и надзором при организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения; за использованием и охраной водных объектов (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов); государственный земельный контроль в пределах своих полномочий; за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственный лесной контроль и надзор) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения.

7. Федеральное агентство водных ресурсов ведет государственный водный реестр и государственную регистрацию договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договору водопользования, а также прекращения договора водопользования.

Данный орган ведет Российский регистр гидротехнических сооружений; осуществляет владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности; осуществляет государственный мониторинг водных объектов.

8. Рослесхоз рассматривает вопросы перевода земель лесного фонда в земли других категорий; отнесения лесов к ценным лесам; выделения

особо защитных участков и установление их границ; отнесения лесов к эксплуатационным, резервным лесам и установление их границ.

Также данный орган является организатором аукционов по продаже права на заключение договоров аренды в отношении лесных участков в пределах земель лесного фонда на территории субъектов РФ; осуществляет полномочия по предоставлению в аренду, которые не переданы органам государственной власти субъектов РФ.

9. Федеральное агентство по недропользованию занимается геологическим изучением недр, проведением конкурсов, аукционов на право пользования недрами, обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами, принятие решений о предоставлении права пользования недрами, ведет государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых, а также государственного баланса запасов полезных ископаемых.

10. Минсельхоз вырабатывает государственную политику и определяет нормативно-правовое регулирование в агропромышленном комплексе, включая мелиорацию земель, плодородие почв, а также в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель.

Кроме того, указанный орган осуществляет координационный контроль деятельности подведомственной Министерству Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

11. Россельхознадзор осуществляет функции по контролю и надзору в сфере земельных отношений в части, непосредственно касающейся земель сельскохозяйственного назначения, лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий).

12. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору вырабатывает и реализует государственную политику и нормативно-правовое регулирование в сфере технологического и атомного надзора; функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения); безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей); безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых

материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

13. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка: государственного санитарно-эпидемиологического надзора за соблюдением санитарного законодательства; в установленном порядке проверку деятельности подконтрольных лиц по выполнению требований санитарного законодательства.

Основными задачами государственного санитарно-эпидемиологического надзора в РФ являются профилактика инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний населения РФ; предупреждение вредного воздействия на человека факторов среды обитания; гигиеническое воспитание и обучение граждан.

Правительство РФ непосредственно осуществляет руководство деятельностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

2.3. Административные и экономические меры государственного регулирования охраны и использования земель

В настоящее время земельное законодательство не определяет понятия «охрана земель». Это можно объяснить тем, что содержание данного термина является довольно глубоким и охватывает несколько смыслов.

В научной литературе понятие охраны земли рассмотрено в разных аспектах. С точки зрения Г. В. Чубукова, охрана земель скорее является социально-правовым институтом, характеризующим важнейшую сферу отношений человека, общества и природы. Эти взаимоотношения имеют социальный, естественно-природный и правовой аспекты.

Содержание социального аспекта заключено в первоочередной и насущной необходимости охраны земельных богатств нашей страны, поскольку земля, согласно п. 1 ст. 12 ЗК РФ, охраняется как основа жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Естественно-природный аспект отражается в том, что охрана земли и почвы есть часть жизни человека и общества по поддержанию окружающей среды, сохранению и воспроизводству полезных свойств земель.

Правовой аспект охраны земель обеспечивается соответствующими правовыми актами, регулирующими способы и нормативы рационального использования земель, а также возлагает на правообладателей земель природоохранные обязанности и заключается в определении форм земельного контроля над соблюдением законодательства о земле и привлечения к ответственности виновных нарушителей земельного правопорядка.

Таким образом, можно сказать, что охрана земли – это правовой институт, под которым понимаются юридические нормы, регулирующие отношения человека, общества и природы.

Эту позицию поддерживает С. А. Боголюбов, делая акцент на том, что земельно-правовой институт «охрана земель» является важным звеном организационно-правового механизма охраны земель.

Становление данного института началось достаточно давно. Так, в ст. 13 Основ земельного законодательства СССР 1968 года устанавливались требования по охране земель и повышению плодородия почв.

Особое внимание уделялось сельскохозяйственным угодьям, орошаемым и осушенным землям, они подлежали специальной охране. Чуть позднее эти положения были закреплены в гл. IV ЗК РСФСР 1970 г. и в разд. IX ЗК РСФСР 1991 г.

Современное законодательство развивается в этом же направлении с учетом обязательности охраны земель и с фиксацией данного правового института в гл. II ЗК РФ.

Как отмечает В. Н. Харьков, сравнительный анализ современных норм земельного законодательства с нормами советского законодательства показывает определенную преемственность. Однако особенностью действующего правового института является его межотраслевой (комплексный) характер.

Научная литература имеет и иной взгляд на разъяснение данного понятия, где охрана земель является частью охраны окружающей среды и рационального использования земельных ресурсов.

По смыслу данной формулировки, в охрану окружающей среды входит охрана земель, так как окружающая среда в соответствии с действующим законодательством представляет собой «совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов», а элементами природной среды являются земля, недра, почвы и объекты, обеспечивающие благоприятные условия для жизни.

Человек органично взаимодействует с окружающей средой и использует для своей пользы материальные блага, включающие землю, а также определяет условия жизнедеятельности и хозяйствует, что приводит к существенному ухудшению природных компонентов, в том числе земли. Пользование землей предполагает извлечение из нее полезных свойств и качеств, необходимых для осуществления тех или иных видов деятельности.

Для сохранения земли нужно применять и принимать соответствующие меры для охраны и нерационального использования субъектами земельных отношений при осуществлении ими хозяйственной деятельности.

Рациональное использование земли в этом случае – это обеспечение абсолютно всеми землепользователями в процессе производства максимального эффекта в достижении целей землепользования, охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами.

Между тем огромное значение имеет учет охраны земли и почв, то есть соблюдение участниками требований законодательства в процессе осуществления своей деятельности.

Б. В. Ерофеев делает акцент на том, что требование рационального использования земли неотделимо от ее охраны, причем такая позиция подержана О. Г. Шестаковой, которая считает, что понятия использование и охрана земель тесно взаимосвязаны, между ними невозможно провести четкую грань.

Это, наверное, бесспорно, так как разумное использование земли и почв обязательно сохранит и плодородие, и составляющий гумусный слой, при этом последствием действий по охране земли и почв является оптимальная организация земельных участков с целью повышения плодородия и сохранения благоприятной экологической ниши.

При обращении к экологическому словарю становится ясно, что охрана земель и есть комплекс организационно-хозяйственных, агрономических, технических, мелиоративных, экономических и правовых мероприятий по предотвращению и устранению процессов, ухудшающих состояние земель, а также случаев нарушения порядка пользования землями.

Это частично отражает данное понятие, так как не указывает, кто конкретно должен осуществлять такие мероприятия.

По смыслу ст. 58 Конституции РФ это может быть каждый человек, поскольку из содержания данной нормы следует: каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Однако ЗК РФ в ч. 1 ст. 13 конкретно называет субъектов, которые обязаны проводить мероприятия по охранительной деятельности земель: собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков.

Характеристика термина выражает уже наступившие последствия нарушенных земель, так как указываются мероприятия по предотвращению уже возникших вредных процессов, но при этом охрана земель направлена и на поддержание земель в надлежащем состоянии с помощью проведения необходимых мероприятий, включая сохранение плодородия в процессе хозяйственной и иной деятельности.

Действующее законодательство о земле не имеет определения понятия «охрана земель», что есть пробел, подлежащий устранению.

Ранее Земельный кодекс РСФСР 1991 г. рассматривал охрану земель как систему правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъятий земель сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивности земель, в том числе лесного фонда, и на воспроизводство и повышение плодородия почв.

Однако это только показывает, как должна осуществляться охрана земель, с указанием на необходимые мероприятия для надлежащего качества состояния земель, при этом данное определение не носит обязывающего характера, то есть не заставляет участников земельных правоотношений проводить необходимые мероприятия.

При сравнительном анализе данных подходов приходим к формулировке определения «охрана земель» как правового института: это система правовых норм, обязывающих субъектов земельных отношений принимать меры по охране земли и почв, предусмотренных законодательством о земле, а также на установление земельного контроля за соблюдением земельного законодательства и надзора.

Охрана земли в наши дни является важнейшей задачей государства и общества, что выражается в Концепции национальной безопасности РФ, где к числу приоритетных направлений в области обеспечения экологической безопасности относятся сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты, а также ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Чтобы обеспечивать хорошее (отличное) состояние земли и почв, государство зафиксировало определенную систему правовых норм, определяющих права и обязанности по отношению к земле субъектов земельных отношений, что говорит об охране земли и почв в рамках управления.

Необходимо отметить, что соотношение охраны и управления нужно провести по следующим признакам:

1. Разница объектов управления и объектов охраны. Объект управления есть деятельность органов государственной власти РФ; органов государственной власти субъектов РФ; органов местного самоуправления в области землевладения, землепользования и охраны земли, в том числе определение правовых норм, регулирующих землеустройство, разработка и реализация направленной деятельности, планов и программ по охране окружающей среды.

Под объектом охраны земель и почв подразумеваются земля как природный объект и природный ресурс, земельные участки, части земельных участков. Отсюда видно, что категории «управление» и «охрана» имеют разные объекты.

2. В литературе, посвященной земельному праву, часто имеется такой термин, как «государственное управление землями», однако управление осуществляют не только органы государственной власти, но и органы муниципалитетов, не исключая органы управления местных административных единиц, то есть наиболее подходящим является термин «публичное управление землями».

В этом случае субъектами управления выступают государственные и муниципальные органы, при этом субъекты охраны земли указаны в ст. 13 ЗК РФ, к каковым относятся собственники земельных участков, землеполь-

зователи, землевладельцы, арендаторы, откуда следует, что субъекты управления и охраны разделены исполнением разных задач и имеют разные полномочия.

Субъектом управления являются органы власти (как государственные, так и муниципальные), а субъектом охраны – граждане и юридические лица.

Однако и управление, и охрана получают сходство в случае возникновения земельных отношений, субъектами которых являются собственники, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков, публичные образования, органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностные лица.

Конечно, охрана земли и почв должна проводиться ее правообладателями на свои деньги. В случаях причинения вреда земле и почвам другими субъектами он возмещается за счет виновного лица, причинившего вред.

В необходимых ситуациях на помощь пользователям земли приходит государство, выделяя средства из бюджета на проведение необходимых работ, ибо не всегда возможно применить правоохранные меры только за счет субъектов права на землю, особенно когда требуются крупные затраты средств и труда.

3. Сравнительный анализ понятий охраны и управления может быть проведен через их функции, образующие содержание управления. Под функцией следует понимать основные виды деятельности исполнительных органов, направленные на рациональное использование и охрану земель.

Итак, основные функции управления – это контроль (надзор) за использованием и охраной земельных ресурсов; мониторинг земель; землеустройство.

Земельный контроль (надзор) – это деятельность специально уполномоченных органов и организаций по проверке соблюдения земельного законодательства, требований по охране и использованию земель юридическими лицами независимо от их организационно-правовой формы, их руководителями, должностными лицами, иными гражданами.

Необходимо указать, что контроль может быть проведен не только муниципалитетами, но и общественными некоммерческими организациями, гражданами, а также иными участниками земельных отношений.

Научная литература выделяет три вида земельного контроля: муниципальный, производственный и общественный. Однако вне зависимости от этого цель его проведения остается неизменной и заключается в рациональном использовании такого природного ресурса, как земля, – основы жизнедеятельности граждан России.

Уже указывалось выше, что при проведении земельного контроля осуществляются проверки, экспертизы и иные действия, направленные на выявление нарушений законодательства о земле.

К примеру, после проведения экспертизы объекта строительства установлено его негативное влияние на состояние земель, в этом случае строительство данного объекта запрещается законом.

Для предотвращения деградации, загрязнения, захламления земель особенное значение имеет соблюдение субъектами земельных отношений ограничений и обременений прав на землю в процессе хозяйственной и иной деятельности.

ЗК РФ к числу ограничений относит особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах, которые направлены на устойчивое функционирование естественных экосистем, охрану условий жизнедеятельности человека, среды обитания растений и животных от негативных воздействий.

Инструментом контроля при этом является государственный мониторинг земель, а землеустройство – средством организации землепользования.

Мониторинг земель как вид государственных контрольных мероприятий является системой наблюдений за состоянием земельного фонда, которая, в свою очередь, является составной частью мониторинга компонентов окружающей природной среды и выполняет базовую, связующую роль между другими видами мониторинга природных ресурсов.

Основной целью мониторинга земель является обнаружение изменений состояния земель и их оценка, а также прогноз и дача рекомендаций с целью устранения последствий негативных процессов.

При мониторинге берутся пробы земли и почвы, проводятся почвенно-геоботанические обследования, анализы и измерения химического и биологического состава почв.

Например, Томская область дала оценку степени эпидемиологической опасности почвы в точках замеров: 73,9% мониторируемых территорий отнесены к категории «чистые»; 18,3% – «умеренно опасные»; 7,8% – «опасные». В общем санитарно-эпидемиологическая обстановка в Томской области характеризуется благополучной.

Проведение такого рода работ выявляет состояние земли, а также позволяет принять меры по улучшению состояния здоровья населения и среды обитания.

Мониторингом оценивается состояние земель населенных пунктов, очистных сооружений, водохранилищ, свалок, складов горюче-смазоч-

ных материалов, удобрений, стоянок автотранспорта, мест захоронения токсичных промышленных отходов и радиоактивных материалов и иных объектов.

При использовании удобрений для повышения урожайности в сельском хозяйстве резко возрастает опасность загрязнения почвы. Реальные экологические последствия использования удобрений зависят от типа почвы и растений, а также метеорологических условий.

Анализ данных позволяет своевременно контролировать воздействие на землю, обнаружить ухудшение и направить охранительные меры для устранения негативных процессов.

Следовательно, мониторинг своевременно обнаруживает ухудшение земли и почв через наблюдение и выработку мер по предотвращению выявленных негативных изменений земли.

Землеустройство включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Землеустроительные мероприятия выявляют нарушенные и неиспользуемые земли, что обеспечивает возможность применения мер по ее охране, при этом основными задачами землеустройства являются именно рациональное использование, охрана земель и почв, а также создание благоприятных экологических условий для улучшения природной среды.

Таким образом, землеустройство является механизмом реализации охраны земель, при этом в связи и соотношением категорий «управление» и «охрана земель» приходим к выводу об их взаимосвязи, но при отсутствии полного сходства, исходя из того, что это два самостоятельных направления.

ЗК РФ обозначил цель охраны земли и почв, которая выражает не только значимые интересы общества и государства, но и потребности, которые обязан удовлетворить законодатель с помощью юридических механизмов.

Ранее ст. 12 ЗК РФ именовалась как «Цели охраны земель», но, кроме этого, данная статья закрепляла конституционное положение о том, что земля в РФ охраняется как основа жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории, эта же статья определила использова-

ние земель, которое должно осуществляться способами, сохраняющими экологические системы, способности земли быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

После 01.01.2015 г. статья претерпела некоторые изменения: из нее были исключены вышеуказанные положения. Полагаем, что правка этой статьи достаточно обоснованная, так как аналогичные нормы содержатся в других правовых нормах.

Статья 1 ЗК РФ обозначила принцип учета значения земли как базы жизнедеятельности человека, а ст. 42 ЗК РФ закрепила обязанность собственников и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, в отношении способов данного учета.

Ранее среди целей не обозначалось обеспечение рационального использования земель, а только предполагалось, но уже в новой редакции данная категория имеется. Включение такой цели в области охраны земли, как обеспечение рационального использования, только лишний раз подтверждает, что данные категории неразрывны.

Особое внимание надо уделить землям сельскохозяйственного назначения в связи с их интенсивным освоением. В настоящее время действует Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

Субъекты РФ, в которых имеются такие земли, относят их к особо ценным сельскохозяйственным угодьям, подлежащие особой правовой охране.

Эта категория земель – основное средство производства в сельском хозяйстве, поскольку обеспечивает общество продуктами питания и продовольственными товарами. В подавляющей части земли сельскохозяйственного назначения используются коммерческими организациями, которые выращивают и перерабатывают сельскохозяйственную продукцию в целях сбыта на рынке, при этом эти земли широко используются для удовлетворения личных потребностей граждан.

С этой целью эксплуатируются личные подсобные хозяйства, садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы. Следовательно, сельское хозяйство является видом экономической деятельности, подлежащим правовой охране.

В связи с широким применением земель данной категории в ЗК РФ сформулирована цель, направленная на восстановление плодородия сельскохозяйственных земель, а именно на предотвращение и ликвидацию загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на них; обеспечение рационального ис-

пользования земель, в т. ч. для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель.

Данные нормы имеют основополагающее значение для правотворческой и правоприменительной деятельности по охране земель и почв, так как законодатель исходил из основных конститутивных принципов, что подтверждается ст. 9 Конституции РФ, которая гласит, что земля в РФ охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, что нашло подтверждение в земельном законодательстве. Охрана земель – это часть совместных действий человека и общества по поддержанию благоприятной природной среды, сохранению и воспроизводству полезных свойств земель, то есть землепользователям необходимо руководствоваться законодательством о земле и специальными целями охраны земель.

Обеспечение рационального землепользования – это организация такого использования, при котором сохраняются площади земли и не допускается снижение ее плодородия, а также обеспечивается надлежащее их использование, при этом использование земельного участка должно осуществляться по его целевому назначению, на условиях соответствующих категорий земель и с конкретной целью.

Цели охраны земель имеют два направления. С одной стороны, направляют участников земельных отношений на обязательные, быстрые и эффективные действия, которые устранят последствия негативного воздействия хозяйственной деятельности на земельные участки в случаях, когда такое воздействие допущено; с другой стороны, на превентивные меры, то есть недопущение негативного воздействия на землю.

Скорее всего, можно надеяться, что возложением на правообладателей земли обязанностей по принятию необходимых мер по охране земельных участков и почв можно достигнуть целей существенного снижения вредного воздействия на почвы, а также постепенного улучшения качественного состава земель и почв.

Глава 3

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

.....

3.1. Пути преодоления проблем современности в области охраны земель

В период с 2017 г. по настоящее время Росреестром проводится «пилотный» проект использования беспилотных летательных аппаратов для осуществления государственного земельного надзора.

Аэрофотоснимки с беспилотных летательных аппаратов используются для дистанционного выявления нарушений законодательства о земле, что уменьшает количество проверок и снижает административную нагрузку на лиц, не нарушающих требований законодательства при использовании земельных участков.

Однако на практике наблюдается рассогласованность решений органов государственного земельного надзора.

Например, установление порядка осуществления муниципального земельного контроля в соответствии с ЗК РФ отнесено к компетенции субъектов РФ, однако ст. 10.1 ЗК РФ, ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указывает, что полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ в области земельных отношений могут быть перераспределены законами субъекта РФ.

При этом органами местного самоуправления предоставленные полномочия по муниципальному земельному контролю реализуются не в должной мере.

Согласно информации Росреестра, в 17 субъектах РФ органами муниципального земельного контроля было оправлено на рассмотрение меньше 30 материалов проверок, в ходе которых выявлены нарушения.

Общее число нарушений составило 7300. Одновременно должностными лицами Росреестра выявлено свыше 47 000 нарушений земельного за-

конодательства. Более половины всех выявленных нарушений органами муниципального земельного контроля выявлено в 7 субъектах Российской Федерации.

Наибольшее число нарушений органами местного самоуправления выявлено в Самарской области – 1039 случаев, в Московской области – 511, Республике Башкортостан – 446, в то же время на территории Москвы – 5 нарушений, Санкт-Петербурга – 9.

Рассматривая проблемы правового регулирования государственного земельного надзора, отметим итоги проверки в I полугодии 2017 года государственными инспекторами по использованию и охране земель в Республике Карелия. Так, было проведено 459 проверок.

При осуществлении функций по государственному земельному надзору в I полугодии 2017 г. выявлены следующие факты нарушений земельного законодательства: самовольное занятие земельного участка – 169 (70% от общего количества нарушений); неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях в случае, если обязанность по использованию такого земельного участка в течение установленного срока предусмотрена федеральным законом – 26 (11% от всего количества нарушений); использование земли не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием – 4 (2% от общего количества нарушений); иные нарушения требований земельного законодательства – 42 (17% от общего количества нарушений). При этом характерными нарушениями являются:

1. Изменение фактических границ земельных участков, вследствие которых является увеличение площади земельного участка за счет занятия земель смежных собственников либо земель государственной (неразграниченной) собственности.

Ответственность за это предусмотрена ст. 7.1 КоАП РФ.

Для недопущения таких нарушений нужно проверить, что границы фактического использования земельного участка соответствуют сведениям, содержащимся в ЕГРН, и не пересекают границ смежных земельных участков.

В случае если в сведениях ЕГРН отсутствуют сведения о границах земельного участка, необходимо пригласить кадастрового инженера для проведения кадастровых работ, в результате которых будет определено местоположение границ и подготовлены документы для обращения в орган кадастрового учета с заявлением о внесении сведений о границах земельного участка в ЕГРН.

2. Неиспользование земельного участка, предоставленного субъекту для жилищного или иного строительства, садоводства и огородничества. Ответственность за это установлена ч. 3 ст. 8.8 КоАП РФ.

Чтобы не допустить нарушения, нужно в законные сроки приступить к использованию земельного участка при условии соответствия его разрешенного использования.

3. Использование земельного участка не по целевому назначению и вразрез с разрешенным использованием. Ответственность за это наступает по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. В ЕГРН указан правовой режим земельного участка (целевое назначение, вид разрешенного использования), в связи с чем эксплуатация земельного участка должна соответствовать его правовому режиму.

4. Использование земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования юридическим лицом, не выполнившим в установленный федеральным законом срок обязанности по переоформлению такого права на право аренды или по приобретению этого земельного участка в собственность.

Ответственность предусмотрена ст. 7.34 КоАП РФ. В этом случае, за исключением указанных в п. 2 ст. 39.9 ЗК РФ лиц, нужно обратиться с заявлением о приобретении земельного участка в собственность.

Среди разных направлений государственной политики особенно выделяется совершенствование государственного земельного надзора.

Современное состояние развития законодательства в данной сфере характеризуется системными проблемами, не позволяющими обеспечить организацию устойчивого и эффективного государственного земельного надзора.

Необходимо отметить, что в РФ отсутствует специальный федеральный закон, посвященный государственному земельному надзору.

В соответствии с решениями Президента РФ и Правительства РФ были приняты два особо значимых федеральных закона в сфере земельного надзора: Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон от 08.03.2015 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», которыми установлен порядок государственного земельного надзора и государственного мониторинга земель, появился новый механизм надзора – процедура административного обследования, упрощены процедуры проведения проверок.

Также изменен порядок организации муниципального земельного контроля, в соответствии с которым субъекты РФ наделены полномочием устанавливать порядок осуществления муниципального земельного контроля.

Существует необходимость совершенствования взаимодействия органов государственного земельного надзора с правоохранительными органами РФ и прокуратурой из-за проблем установления лиц, допустивших нарушение земельного законодательства.

Ввиду отсутствия данных о лице, допустившем нарушение земельного законодательства, затруднено принятие своевременных мер на устранение нарушений.

Проблемной остается область взаимодействия с органами внутренних дел при установлении места регистрации субъектов правонарушений в целях составления процессуальных документов.

Не определен состав документов, которые может запросить орган государственного земельного надзора от органа муниципального контроля, в случае направления последним акта проверки с указанием информации о наличии признаков выявленного нарушения.

Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 г. № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль», не указан такой перечень документов.

Отсутствие у должностных лиц муниципалитетов полномочия по составлению протоколов увеличивает длительность процедуры от момента обнаружения нарушений до момента привлечения виновного лица к административной ответственности.

Есть проблемы, связанные со сроками почтовой отправки предписаний об устранении земельных правонарушений, что требует оптимизации.

Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль над использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения также имеет ряд нерешенных проблем в части вопросов, связанных с принудительным изъятием земельных участков сельскохозяйственного назначения в связи с их неиспользованием.

Действующая редакция ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусматривает возможность принудительного изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения у его собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех и более лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неисполь-

зования земельного участка по целевому назначению или использования с нарушением законодательства РФ такой земельный участок не используется для ведения сельского хозяйства.

Требуется внести изменение, предусматривающее возможность применения к процедуре изъятия земельного участка в случае его неиспользования, муниципального земельного контроля, что упростит сбор материалов для процедуры изъятия участков.

По данным Россельхознадзора, привлечение к административной ответственности за нарушения, связанные с неиспользованием земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения для ведения сельскохозяйственного производства, сократилось более чем на 30%.

Некоторые субъекты РФ (Республика Чувашия, Курская, Тамбовская области) представили информацию о проблемах реализации законодательства об изъятии неиспользуемых сельскохозяйственных земель.

Регионы отмечают продолжительный срок с начала процедуры изъятия земель сельскохозяйственного назначения и проблема с длительной подготовкой документов.

На данный момент реализация ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ред. от 01.05.2019 г.) в части определения снижения плодородия и размеров вреда при порче почв сельскохозяйственного назначения Россельхознадзором не представляется возможной в отсутствие правового механизма, четко определяющего признаки неиспользования земельных участков по целевому назначению.

Необходимо нормативно-правовое закрепление критериев добросовестности землепользователей, то есть использование сельхозугодий по целевому назначению и в соответствии с их разрешенным использованием; ведение агрономической документации, характеризующей уровень использования пашни; наличие внутрихозяйственного земледелия; соблюдение системы севооборотов в соответствии со специализацией; осуществление посева семенами высоких репродукций; соблюдение научно обоснованных сроков сортосмены и сортообновления семян; проведение агрохимического обследования почвы согласно циклам не менее чем 1 раз в 5 лет; проведение защитных мероприятий по результатам фитосанитарного обследования; использование минеральных и органических удобрений в рекомендуемых дозах; проведение мероприятий по охране почв от эрозии и деградационных процессов.

Нужно обеспечить организацию ведения агрохимического мониторинга сельскохозяйственных угодий и обязать органы контроля и надзо-

ра: провести проверку целевого использования федеральных земельных участков сельскохозяйственного назначения не реже одного раза в два года; разработать правила безвозмездной передачи земельных участков сельскохозяйственного назначения в муниципалитеты в случае неиспользования по целевому назначению в течение двух и более лет.

Принятие мер по государственному земельному надзору отнесено к компетенции Росреестра и разграничено по различным видам государственного земельного надзора между тремя службами: Росприроднадзором, Росреестром и Россельхознадзором.

Представляется, что нечеткое и некорректное использование терминологии создает существенные коллизии по разграничению компетенций различных надзорных органов, то есть государственный земельный надзор находится в компетенции Росприроднадзора и еще двух федеральных служб, что позволяет выделить цели, явно не указанные в ст. 12 ЗК РФ:

1) предотвращение нарушения одного из принципов земельного законодательства, указанного в пп. 7 п. 1 ст. 1 ЗК РФ (платности земли) принудительного устранения допущенных нарушений;

2) защита прав субъектов земельных отношений в сфере земельного права, при котором самовольное занятие земельных участков ущемляет права субъектов, чьи земли были самовольно заняты.

Государственные инспекторы по охране земель с целью ее рационального использования указывают, что не существует единого и универсального механизма планирования, которое в данный момент основано только на жалобах и случайных выборках субъектов. Отсутствует статистический и опросный метод сбора информации при осуществлении планирования проверок.

При этом присутствует и субъективный подход должностных лиц в принятии решений по планированию, включая мнение должностных лиц правоохранительных органов.

Хотя новые изменения и определили порядок согласования планов проверок между муниципальными и государственными органами, но этого явно недостаточно.

Не может также считаться эффективным фактором стимулирования правомерного поведения размер существующих штрафов, который повышается весьма медленно.

Трудно выявить виновное лицо, если нарушение совершено на неразграниченных землях, государственных или муниципальных землях, а присвоенный участок не сформирован и нет никаких информационных данных.

Важно надлежащим образом оформить подзаконное документальное сопровождение реформ, необходимость которых не видна в данное время. Согласно ч. 4 ст. 71 Федерального закона от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», «до внесения в нормативные правовые акты РФ изменений, направленных на приведение указанных актов в соответствие с настоящим Федеральным законом, эти акты применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону».

В контексте рассматриваемой темы, как указано выше, имеются коллизии, исключающие существующий в настоящее время государственный земельный надзор как функцию, обладающую надлежащими признаками легитимности.

Например, согласно ст. 86 Федерального закона от 23.07.2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием полномочий Правительства Российской Федерации», регулирование порядка осуществления государственного земельного контроля возлагалось на «уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти» (Минэкономразвития).

Хотя ч. 1 ст. 133 названного акта особенно отмечала, что «закрепление настоящим Федеральным законом полномочий по принятию нормативных правовых актов за федеральными органами исполнительной власти в соответствии с изменениями, внесенными в отдельные законодательные акты РФ настоящим Федеральным законом, не влечет признание утратившими силу нормативных правовых актов, принятых до дня вступления в силу настоящего Федерального закона в рамках осуществления указанных полномочий Правительством РФ».

Однако в ч. 2 указанной нормы однозначно говорится о том, что «при возникновении необходимости изменения указанных в части 1 настоящей статьи нормативных правовых актов данные нормативные правовые акты должны быть признаны утратившими силу в установленном Правительством РФ порядке, а уполномоченный федеральный орган исполнительной власти должен принять новый нормативный правовой акт». Не приведены в соответствие с Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» функциональные Положения о Россельхознадзоре, где рассматриваемая функция отсутствует полностью, а в общих положениях упоминается среди иных закрепленных сфер деятельности

по контролю в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), Положения о Росприроднадзоре, где все еще закреплен государственный земельный контроль. На фоне изложенного необходимо отметить, что (пусть и с опозданием) в Положение о Росреестре внесены необходимые изменения с учетом указанных выше данных.

Ранее действовавшее постановление Правительства РФ № 689 от 15.11.2006 г. декларировало самостоятельность всех трех органов государственного земельного контроля, и лишь Росреестр являлся полномочным, поскольку только его должностные лица могли быть государственными инспекторами по рациональному использованию и охране земель, что предопределяло осуществление административного преследования исключительно ими, поскольку действовавшие ст. 23.21 и п. 29 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ к должностным лицам, имеющих право составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях, относились именно они.

Указанное постановление разграничивало компетенцию упомянутых органов в части обнаруженных в процессе проверок вопросов, хотя и так очевидно, что за пределами их действий решение вопросов о привлечении к административной ответственности за вину, которую данный орган проверять вообще не вправе, недопустимо.

Например, пп. 3, 5 указанного постановления не относят проверку исполнения обязанностей по рекультивации земель к компетенции Росреестра и Россельхознадзора, так как этот вопрос находится в компетенции Росприроднадзора.

В настоящее время в связи с изданием постановления Правительства РФ № 1 от 02.01.2015 г. положение коренным образом изменено и данные недочеты (хотя и не в полной мере) урегулированы и пробуются на практике.

Сомнительна правомерность применения органами Росприроднадзора ст. 8.6 КоАП РФ, так как это вопрос компетенции Россельхознадзора.

В заключение необходимо особо сказать, что вопрос проверки исполнения требований законодательства по охране земли и ее рационального использования, образующий состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.8 КоАП РФ, является частью компетенции только Росреестра.

Однако, как свидетельствуют приведенные выше данные статистического наблюдения, практика административного преследования субъектов земельных отношений в областях, которые не зафиксированы за конкрет-

ными органами, существует, что в принципе является уголовно наказуемым деянием в силу ст. 333 Уголовного кодекса РФ (самоуправство).

Поименованные выше подзаконные и нормативно-правовые акты и их анализ в совокупности показывают, что законодательство об охране земель и их рационального использования в сфере земельного надзора просто нуждается в должной системной регламентации.

Однако с учетом процедуры принятия таких актов и из-за достаточно длительного принятия такого регламента Генеральная прокуратура РФ имеет возможность более оперативно повлиять на ситуацию на основании хотя бы ст. 9 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», наделяющей прокуроров правом на обращение в органы власти по вопросам корректировки законодательных и иных нормативных правовых актов, а также путем опротестования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, которые противоречат действующим законам.

На данном этапе развития существующую ситуацию нельзя признать в полном объеме удовлетворяющей потребностям субъектов земельных отношений в области охраны земли, в том числе и с точки зрения главных постулатов государства и права, которые предполагают наличие четкой формулы определения границ применения органами государственной власти своих полномочий и четкую и прозрачную правовую регламентацию необходимых процедур, тем более с позиции с позиции Президента РФ, который недавно высказывался о плохой исполнительской дисциплине со руководителей федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, можно определить следующие основные направления совершенствования в этой области:

1. Предлагается внести изменения в постановление Правительства РФ от 26.12.2014 г. № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль», которые предусмотрели бы исчерпывающий и закрытый перечень документов, которые должны быть представлены представляемых в территориальные органы государственного земельного надзора органом муниципального земельного контроля совместно с представляемым актом проверки.

2. Внести в федеральное законодательство изменения, направленные на упрощение порядка согласования внеплановых проверок уполномоченными органами государственного земельного надзора. На федеральном уровне принять нормативно-правовой акт, устанавливающий сроки выда-

ваемых органами государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля предписаний на устранение обнаруженных земельных правонарушений.

3. Необходимо повсеместно использовать опыт внедрения дистанционных форм осуществления государственного земельного надзора, включая опыт использования беспилотных летательных аппаратов, а также разработать индикаторы риска нарушения обязательных требований для определения необходимости проведения внеплановых проверок во время осуществления федеральными органами исполнительной власти РФ государственного земельного надзора и методики оценки результативности и эффективности осуществления государственного земельного надзора.

5. Нужно разработать оптимальные схемы действий структурных подразделений по информационному взаимодействию в период проведения государственного земельного надзора, при этом важна согласованность на уровне Росреестра, Россельхознадзора и Росприроднадзора в принятии решений по совершенствованию нормативно-правового регулирования вопросов государственного земельного надзора.

6. Определить функции и профессиональные компетенции для эффективного проведения государственными земельными инспекторами государственного земельного надзора.

3.2. Проблемы в российском законодательстве в сфере правового регулирования охраны земель и тенденции его развития

Юридические и правовые основания в области охраны земель, в соответствии с которыми определен государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль как средство достижения целей, невозможно рассматривать без определения понятий, относящихся к данной сфере.

Термины «надзор» и «контроль» применяются в российском законодательстве сравнительно недавно, так как появились в законодательстве о земле только с 01.08.2011 г., когда при продвижении реформ, в том числе контрольной и надзорной деятельности, произошли большие системные изменения контроля в области земельных отношений.

Как следует из положений Федерального закона от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», далее Федеральный закон № 242-ФЗ, из системы терминов, в нем употребленных, исключено такое понятие, как «государственный земельный контроль», и появился новый термин – «государственный земельный надзор», понятие которого раскрывается нормой ст. 71 ЗК РФ.

В связи с указанным обстоятельством законодательство о земле разделило деятельность государственных и муниципальных органов в области охраны земли и почв посредством надзора и контроля.

Однако вопрос понятия и взаимоотношения государственного земельного контроля и муниципального земельного контроля в области охраны земель, несмотря на указанные изменения, продолжает подвергаться дискуссиям на эту тему, так как он теоретически и практически имеет большое значение для обеспечения эффективной работы в сфере правового регулирования контрольной и надзорной деятельности, направленной на охрану земель и рациональное ее использование.

Принятие решения по этому вопросу весьма осложнено при противоречиях, которые имеются в законодательстве о контрольно-надзорной деятельности. Причем при полном отсутствии единственного подхода для определения указанных понятий в юридических источниках и научной литературе.

Обозначенные категории в разных правовых актах употребляются как тождественные, например, в Федеральном законе от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральном законе от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» полностью отсутствует разграничение понятий «контроль» и «надзор».

В данном Законе понятия «надзор» и «контроль» применяются в качестве синонимов, на что исследователи обращают внимание в доктрине земельного права.

Как указывает К. Х. Ибрагимов, «в названии Федеральных законов от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля“ и от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ „О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля“ термин „надзор“ дан в скобках после термина „контроль“».

Как говорят нам правила русского языка, в скобки могут заключаться слова и предложения, которые вставляются в предложение с задачей пояснить или дополнить высказываемую автором мысль или сделать какие-либо добавочные акценты и замечания.

Отсюда следует, что, поскольку этого нет, что имеется в виду равенство терминов по смыслу, однако теория административного права говорит нам о том, что надзор как средство обеспечения законности в деятельности государственных органов исполнительной власти и самым существенным образом отличен от контроля.

Окончательное определение и взаимоотношения данных понятий в итоге означает существенное теоретическое и практическое значение для целей обеспечения эффективности контрольных и надзорных функций в области рационального использования земель.

Для выявления сущности понятий земельного надзора и контроля и определить степень этих взаимоотношений, особое значение имеют методологические и научные позиции, которые являются, как указано выше, давней дискуссией в доктрине административного права.

Как отмечают представители публичного права, в юридической науке до настоящего времени не существовало строгого толкования и единой точки зрения о месте и роли контроля и надзора в государственном механизме, а это затрудняет правоприменение.

Некоторые ученые рассматривают надзор как разновидность контроля, другие – как часть контроля, иные полагают, что контроль и надзор – тождественные понятия.

Е. С. Шугрина, например, считает, что надзор (в широком смысле) является формой реализации контрольной функции в рамках государственного управления. При рассмотрении контроля в узком смысле как деятельности государственных органов часто возникает смешение понятий «контроль» и «надзор».

Есть, однако, и иные мнения. Например, Н. А. Погодина и К. В. Карелин утверждают, что сравнение контроля и надзора приводит к вполне конкретному выводу о том, что понятие «контроль» более широкое, чем понятие «надзор», и имеет специфические признаки, а органы, осуществляющие государственный контроль, наделены более широкими полномочиями, нежели надзорные органы.

При этом термины «контроль» и «надзор» употребляются как идентичные в повседневном осмыслении, и между ними проведена очень нечеткая грань в случае обращения к словарям, энциклопедиям, иным источникам. Например, в Большой советской энциклопедии «контроль (франц. *controle*, от *contrerole*, то есть список, ведущийся в двух экземплярах) – проверка чего-либо, выполнение законов».

Есть небольшая группа ученых, которые считают, что понятия «контроль» и «надзор» тождественны и их трудно отличить друг от друга.

Как указывает в своем труде Л. А. Галанина, иногда трудно отличить контрольные полномочия от надзорных, поэтому в законодательстве и литературе не всегда четко проводится разграничение между контрольными и надзорными полномочиями, а контрольные и надзорные органы нередко называют «контрольно-надзорными».

Анализируя научные подходы к вопросу рассмотрения таких понятий, как «земельный надзор» и «муниципальный контроль», стоит отметить, что большинство ученых считают эти понятия тождественными.

Данный вывод следует из исследования научной литературы, рассматривающей деятельность органов, осуществляющих земельный надзор и контроль, при этом, как отмечалось ранее, изменения в Земельный кодекс, касающиеся разграничения понятий «земельный надзор» и «муниципальный земельный контроль», внесены недавно, в связи с чем существуют некоторые несовершенства в законодательстве, что отражается на практике.

Понятие муниципального земельного контроля в том виде, как это определяет ЗК РФ, не дает возможность органам местного самоуправления

принять по результатам или ходе проводимых проверок – законодательно установленные меры по пресечению и (или) устранению последствий обнаруженных нарушений, тогда как органы федеральной власти вправе это делать при осуществлении государственного земельного надзора.

Как говорится в п. 5 ст. 72 ЗК РФ, органы местного самоуправления в лице своих должностных лиц в ходе проведения мероприятий по муниципальному земельному контролю при обнаружении нарушений законодательства о земле, за совершение которых законодательством РФ предусмотрена административная и иная ответственность, только указывают в акте факт и наличие признаков обнаруженного нарушения и направляют копию данного акта в орган государственного земельного надзора.

Таким образом, по результатам теоретического исследования были сделаны нижеприведенные выводы.

Государственный земельный надзор понимается как действия уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленные на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства о земле 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, а также действия данных уполномоченных органов государственной власти по системному наблюдению за надлежащим выполнением требований земельного законодательства, проведению анализа, прогнозирования результатов исполнения земельного законодательства при проведении органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами своей хозяйственной деятельности.

Государственный земельный надзор в области охраны и рационального использования земли и почв включает в себя организацию и проведение плановых, внеплановых проверок соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований законодательства РФ, за нарушение которых законодательством РФ предусмотрена административная и иная ответственность; системное наблюдение за выполнением законо-

дательства о земле, проведение анализа и прогнозирование результатов исполнения законодательства о земле при осуществлении органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности; принятие предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Также, учитывая систематическое наблюдение за выполнением законодательства РФ о земле уполномоченными должностными лицами, последние осуществляют государственный земельный надзор и проводят скрупулезное административное обследование объектов земельных отношений.

Муниципальный земельный контроль подразумевает действия и деятельность органов местного самоуправления, которые проводят контроль над выполнением органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований федерального законодательства о земле и аналогичного законодательства субъекта РФ и муниципалитетов, за нарушение которых законодательством РФ, законодательством субъекта РФ предусмотрена административная и иная ответственность.

При анализе научной литературы и нормативно-правовых актов было установлено, что такие понятия, как «государственный земельный надзор», а также «муниципальный земельный контроль» на современном этапе становления земельного законодательства в Российской Федерации в должной степени не разграничены.

На практике происходит постоянное и подавляющее дублирование функций и норм, регулирующих действия органов государственной власти по осуществлению государственного земельного надзора и муниципально-земельного контроля.

Полномочия органов, проводящих мероприятия по муниципальному земельному контролю, существенно разнятся в каждом регионе в связи с тем, что нет нормативно-правового акта на федеральном уровне, регулирующего муниципальный земельный контроль.

Глава 4

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СДЕЛОК С ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ

.....

4.1. Понятие и виды сделок с земельными участками

Одним из наиболее ранних и основных понятий в праве является понятие «сделка». Под сделкой в римском праве понимались: 1) промысел, торговля; 2) дело (судебный процесс); 3) возмездный договор. Хотя в римском праве закрепленного определения договора (сделки, в которой выражена воля двух сторон) не существовало, под ним понимали соглашение двух и более лиц об установлении обязательства. Договоры делились на контракты (договоры, признанные гражданским правом и снабженные исковой защитой) и пакты (неформальные соглашения). Основанием возникновения обязательства являлся договор, по которому воля сторон была направлена на установление обязательственных отношений. Если первоначально для квинитской защиты и признания действительным договор должен был заключаться в строго определенной форме, то позднее неформальные соглашения лиц (пакты) также стали считаться и защищаться как договоры.

Условиями действительности сделки в римском праве являлись заключение договора лично (не допускалось представительство, за исключением договора займа в более поздний период); право- и дееспособность сторон; согласие сторон и выражение воли (воля должна соответствовать внутреннему убеждению, воля должна быть направлена на совершение одних и тех же действий); определение предмета договора (какого-либо возможного, законного действия); определение основания договора (субъективный мотив или материальный интерес, побуждающий стороны брать на себя те или иные обязанности).

В России термин «сделка» стал входить в обиход лишь в XVIII в., при этом закрепления данного термина в законодательстве не было. Проект «Гражданского уложения» включал понятие сделки (где важным являлся факт волеизъявления), разделял понятия «договор» и «односторонняя сделка».

ка», где договор – это «обоюдное или взаимное соизволение приобрести право или оным поступиться».

Сейчас понятие «сделка» включает: 1) действие (вид юридического факта); 2) действие правомерное (не нарушающее субъективные права лиц и нормы объективного права); 3) действие целенаправленное (волевое, в отличие от поступка – действия, лишённого целенаправленности); 4) действие, целью которого является достижение правового результата, установление, изменение, прекращение гражданских прав и обязанностей.

После принятия ряда указов Президента Российской Федерации в 1993–1994 гг. у граждан появилась возможность приобретения земельных участков в частную собственность для удовлетворения личных потребностей в жилье, ведении подсобного хозяйства и организации садов, огородов.

В условиях современной российской рыночной экономики природные ресурсы, в том числе и земельные участки, являются элементом рыночных отношений, выступая предметом сделок по их отчуждению. Земельные участки, обладающие оборотоспособностью, могут находиться как в собственности государства и муниципалитета, так и в собственности граждан, юридических лиц. При этом при передаче прав на землю такие земельные участки становятся товаром.

Функционирование рынка, где объектом выступает земля, имеет множество недостатков, это связано и с тем, что этот рынок не является полностью конкурентным, так как земля – это уникальный товар (ограниченное предложение, земля не может быть перемещена, спрос зависит не только от цены, но и от местоположения, инфраструктуры, категории земли).

Первым звеном эколого-правового механизма являются природоохранительные нормы права. Поскольку земля является компонентом природной среды (ст. 1 ФЗ «Об охране окружающей среды», далее – Закон об охране), то все вопросы, связанные с ее использованием, должны отвечать природоохранным нормам, в частности, принципам, закрепленным в главном природоохранном законе – «Об охране окружающей среды». К наиболее применимым с точки зрения сделок с землей относятся принципы необходимости соблюдения прав индивидов на благоприятную окружающую среду, создания и сохранения благоприятных условий для жизнедеятельности человека, охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности; платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде; презумпции экологической опасности, намечаемой хозяйственной или иной деятельности и др.

Земли, находящиеся в федеральной собственности (в собственности РФ), в одних случаях могут переходить в собственность субъектов РФ или муниципальных образований (ст. 18, 19 ЗК РФ, например, путем безвозмездной передачи), в других случаях не могут переходить в частную собственность физических лиц и юридических лиц (закреплен перечень имущества, который не может быть приватизирован в ФЗ О приватизации), либо могут переходить в частную собственность (по ФЗ О приватизации). Государство не может отказаться от своего права собственности на земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, так как это противоречит правовому статусу государства. Таким образом, прекращение права собственности на федеральные земельные участки может происходить только путем добровольного отчуждения по гражданско-правовым сделкам. Почему столько ограничений в отношении федеральных земельных участков? Земли, находящиеся в федеральной собственности, имеют особую значимость, подлежат особой охране, а нормы, устанавливающие эти правила (ограничения), являются экологизированными, реализующими основополагающие начала природоохранительных отношений.

Круг сделок, по которым могут отчуждаться земельные участки, в том числе и находящиеся в федеральной собственности, прямо законом не определен. Исходя из смысла ст. 223 ГК, в таких договорах сторонами являются отчуждатель и приобретатель, а содержанием является отчуждение вещи.

Земля во все времена выступала объектом общественных отношений независимо от различных социальных, исторических, экономических условий того или иного периода. Объектом правоотношения является то, на что правоотношение направлено. Земля – особый объект, требующий особого регулирования по сравнению с иными имущественными или иными объектами прав.

Прежде чем говорить о земельном участке как предмете сделок, необходимо разобраться с признаками земельного участка. Понятие земельного участка закреплено в ст. 63К РФ. В соответствии с данной статьей к основным признакам земельного участка относятся признание его недвижимой вещью, являющейся частью земной поверхности; он индивидуализирован и может выступать как объект различных прав на землю (в том числе объект права собственности). То есть основным признаком земельного участка является определение его как части земной поверхности, имеющей индивидуальные признаки.

Цивилисты признают земельный участок вещью, распространяют на него вещные права. Земля выступает товаром, удовлетворяющим различные (реальные или потенциальные) потребности, как и другие вещи (на-

личные деньги, документарные ценные бумаги и др.). Так, А. В. Германов считает, что земельный участок поддается обособленному и исключительному человеческому господству, так как на него распространяются владение и собственность.

Есть и другая позиция касательно сущности земельного участка. В данном случае, по мнению О. И. Крассова, юридическое понятие и действительно существующее положение (обыденные представления) не совпадают. Земельный участок с другими вещами, названными в ГК РФ, объединяет лишь признание их объектами права собственности. О. И. Крассов в доказательство своей позиции о том, что исключительно в качестве вещи земельный участок не стоит рассматривать, приводит следующие аргументы:

1) признание земельного участка вещью – это юридическая фикция, так как земельный участок – это часть земли, которая является природным ресурсом (совокупность запасов природных веществ) и объектом (некая категория, которая носит правовой характер и позволяет индивидуализировать определенную часть земли для правового регулирования использования и охраны земель), и территориальная индивидуализация не является причиной разрыва связи «природный ресурс – земельный участок»;

2) объектом права собственности, помимо земельного участка, могут быть земли, территории (к примеру, земли лесного фонда, которые являются объектом федеральной собственности согласно ст. 3 ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса РФ»);

3) для земельного участка характерно не только плоскостное измерение (площадь), но и пространственное: воздушное пространство (имеет нетелесный характер, а значит, вещью быть не может) и пространство недр. Правильнее было бы в определении земельного участка включить пространственные характеристики;

4) вещь в соответствии с гражданским правом должна удовлетворять потребности приобретателя (человека), в характеристике земельного участка, как части земной поверхности, не отражается вышеназванная цель. Земная поверхность – это наружная сторона земли. Если ограничиваться функционированием земельного участка в качестве части земной поверхности, то его использование как средство производства в лесном и сельском хозяйстве, как пространственный базис для строительства капитальных строений невозможно, так как в данных ситуациях речь идет о пространственном территориальном базисе и почвенной составляющей земельного участка.

Можно согласиться с мнениями А. П. Анисимова, С. В. Дзагоева, Л. Т. Кокоева, которые называют земельный участок основной недвижимой вещью

и соответственно объектом гражданских правоотношений. Такая позиция базируется на связи земельного участка с признаками недвижимой вещи, где главным признаком является неразрывная связь с землей, именно поэтому земельный участок – бесспорная недвижимость. Однако земельный участок, по их мнению, не только основная недвижимая вещь, но одновременно природный объект и природный ресурс, в силу того что земельный участок – это часть природного объекта – земли.

Как замечает А. А. Гавва, «следует отличать понятие земельного участка как объекта земельных отношений в целом от понятия земельного участка как объекта имущественных отношений по владению, пользованию и распоряжению, а также по совершению сделок с ними».

Но для нормального функционирования отношений по поводу земельных участков правовой режим земель и земельных участков должен быть един. По мнению О. И. Крассова правовой режим земель не может быть разграничен на части, которые в отдельности регулируются нормами гражданского и земельного права, так как нормы обеих этих отраслей в совокупности определяют правовой режим земельных участков как недвижимости. Каждая отрасль регулирует свой круг отношений. Но чтобы быть объектом и гражданско-правовых отношений, земля должна быть признана вещью.

Таким образом, для определения земельного участка необходимо руководствоваться положениями ЗК РФ, ГК РФ, ЛК РФ, законодательства о кадастре и государственной регистрации недвижимости и др. Практически сформировано мнение, что, для того чтобы выступать объектом сделок, земельный участок должен быть образован в соответствии с законодательством о землеустройстве, поставлен на кадастровый учет, право на него должно быть зарегистрировано. Регистрация права на земельный участок является реализацией третьего звена эколого-правового механизма – является гарантией обеспечения прав свободного владения, пользования и распоряжения. Результатом движения вышеуказанных норм (то есть четвертым звеном механизма) является судебная практика, которая признала договор аренды земельного участка незаконным вследствие того, что земельный участок образован не был.

Важным представляется вопрос об объекте земельных правоотношений, а значит, и предмете сделок. Так, ч. 1 ст. 6 ЗК РФ закрепляет перечень объектов земельных отношений: 1) земля как природный объект и природный ресурс; 2) земельные участки; 3) части земельных участков. В науке единого мнения в отношении данной нормы нет. Так, ряд специалистов считает, что земельные правоотношения касаются земли как материального объекта (Г. Н. Полянская); другие объектом земельных правоотноше-

ний называют индивидуально-определенный земельный участок; третьи, помимо индивидуально-определенного земельного участка, к объектам земельных отношений относят прочно связанное с ним недвижимое имущество (Ю. Г. Жариков). Некоторые разделяют позицию законодателя и относят к объектам земельных правоотношений землю, земельный участок, части земельного участка (И. О. Краснова).

Пожалуй, стоит согласиться с мнением Е. А. Галиновской о том, что существует разница между объектами земельных правоотношений и объектами прав на землю. Земельный участок является объектом субъективного права и объектом правоотношения в случае возникновения имущественных земельных правоотношений по поводу земельных участков между их правообладателями и третьими лицами. Но не всегда земельные отношения обусловлены приобретением или реализацией имущественных прав на землю. Так, возможны случаи фактического использования земли или воздействия на нее (отношения в области охраны природных объектов, в том числе земель, соблюдение режима защитных зон). В данном случае объектами земельных правоотношений являются не исключительно земельный участок, а зоны, территории, земельное пространство, подвергшееся воздействию. То есть категория «объекты имущественных прав на землю» является более узкой по сравнению с категорией «объекты земельных правоотношений».

Представляется законодательным пробелом отсутствие в ст. 6 ЗК РФ в перечне объектов земельных правоотношений территорий и зон как объектов преимущественно публичных земельных правоотношений. Таким законодательным упущением вызвано большое количество судебных разбирательств, наличие иных правоприменительных проблем. Это обусловлено отсутствием в отношении различных объектов сведений в документах об установленных ранее защитных и охранных зонах.

Общими условиями признания сделок с недвижимым имуществом действительными являются дееспособность сторон, активные действия субъектов (переговоры, подписание договора, регистрация и т. п.); действия должны быть направлены на достижение определенной юридической цели, свобода воли сторон; сделка не должна противоречить закону (по форме, процедуре заключения). Все эти условия содержатся в экологизированных нормах, а также в нормах-гарантиях, которые закреплены в различных отраслях права (земельном, гражданском, административном и т. д.). Какая бы отрасль ни содержала требования к сделкам, в конечном счете все требования служат достижению тех целей и задач, которые поставлены природо-ресурсным законодательством (в данном случае земельным).

Одним из главных принципов земельного законодательства выступает принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека, где земля выступает не только объектом различных прав на землю, но и природным объектом.

Рассмотрим оборотоспособность земельных участков через призму эколого-правового механизма. Оборотоспособность земельных участков означает допустимость совершения сделок с ними. Экологическими требованиями являются нормы о приоритете охраны земли при различном ее использовании (например, приоритет земли как средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием ее как недвижимости); нормы, закрепляющие то, что реализация правомочий правообладателей земельных участков не должна наносить ущерба окружающей среде; нормы о приоритете охраны жизни и здоровья человека, при осуществлении различных видов деятельности, приоритете сохранения определенных категорий земель (а именно особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий). Не стоит забывать и об ограниченности, незаменимости земли. Для воплощения таких требований в отраслевом законодательстве появляются нормы об ограничении оборотоспособности некоторых земельных норм (критерии отнесения могут быть самыми разными: категория земель, нахождение на земельном участке особо охраняемых объектов, вид осуществляемой на данном участке деятельности и т. п.). Экологизированными нормами являются ст. 52 ЗК РФ, ч. 3 ст. 129, ч. 1 ст. 260 ГК РФ и наиболее значимая ст. 27, которая устанавливает перечень и признаки ограниченных в обороте земельных участков и земельных участков, изъятых из оборота. Так, земельные участки, ограниченные в обороте находятся в публичной собственности (например, земли из состава земель лесного фонда, занятые объектами космической инфраструктуры) и могут в некоторых случаях предоставляться в частную собственность, в отличие от земельных участков, изъятых из оборота, которые находятся исключительно в федеральной собственности и не могут быть объектами сделок (например, занятые находящимися в федеральной собственности объектами инженерной инфраструктуры, в которых размещены военные суды, объектами организации федеральной службы безопасности, государственной охраны).

В ст. 27 ЗК РФ указаны конкретные случаи, когда земельный участок изъят или ограничен в обороте, при этом данные ограничения не распространяются на земельные участки, находящиеся в частной собственности. Следовательно, в законодательстве существует некая презумпция дозволения к обороту любого земельного участка, если закон прямо не указывает

на определенный случай ограничения в обороте. Однако для возможности совершить ту или иную сделку с ограниченным в обороте земельным участком, необходим административный акт публичного органа власти.

Нормами гарантиями по данному вопросу будут нормы, содержащие положения о возмещении убытков, о возможности и последствиях признания недействительным акта исполнительного органа публичной власти, меры юридической ответственности в случае заключения сделки с земельным участком, изъятым из оборота (ограниченным в обороте, если при заключении сделки не соблюдены все условия для ее действительности).

Особое место занимают следующие нормы-принципы (первое звено механизма): учет природных, социальных и экономических факторов при установлении правового режима земель, деление земель в соответствии с их целевым назначением. Вторым звеном эколого-правового механизма будут нормы об ограничении правомочий сторон сделки по поводу изменения целевого назначения, категории земли, установленного режима использования. Такие изменения правомочны производить только органы государственной власти или местного самоуправления в рамках своей компетенции. Так, например, в отношении земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, перевод в другую категорию производит орган исполнительной власти субъекта. Эти нормы обусловлены ценностью земельного участка, как элемента природного комплекса, необходимостью рационального использования земель, как вовлеченных в оборот, так и соседствующих с ними. Нецелевое использование земельных участков может привести к неблагоприятным последствиям: сокращение плодородия земель, загрязнение вод, возведение объектов капитального строительства без учета особенностей почвенного слоя, недр и т. д. Примером нормы гарантии (третье звено) является ст. 262 УК РФ (нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов).

Однако на практике вышеназванные требования выполняются не всегда, а невыполнение их на практике (в четвертом звене механизма) свидетельствует о не достижении материализации природоохранительных норм. Это связано с тенденциями рыночной экономики, когда побеждают интересы лиц, обладающих большими финансовыми и властными ресурсами, а не лиц, которые могут обеспечить наиболее рациональное использование и охрану земельного участка. Однако такая ситуация может произойти и при административной системе перераспределения земель, например: «в результате изъятия и предоставления земельных участков в рамках управления земельными участками, находящимися в исключительной государственной собственности».

При совершении сделок с земельными участками действует особая процедура (ее отражают нормы, воплощенные в отраслевом законодательстве). Экологическими требованиями здесь будут положения о триединстве земли, об учете значения земли как основы жизни и деятельности, которые подразумевают особенности в охране, распоряжении земельными участками. К таким особенностям относится форма договоров: всегда должна быть письменной, а в некоторых случаях – нотариальной. В случаях, установленных федеральными законами, необходима государственная регистрация сделок с земельными участками (что является гарантией). Так, договоры купли-продажи, аренды земельных участков (на срок более 1 года), ипотеки подлежат государственной регистрации. Кроме того, в некоторых случаях предоставляется возможность заключения сделок, объектом которых является земельный участок, посредством торгов (конкурсов, аукционов), а иногда проведение торгов (конкурсов, аукционов) является обязательным.

Нередко сделкам, стороной которых выступает публичное образование, предшествуют административные акты. Это связано с тем, что продавцом земельных участков часто являются публичные образования.

Особенный круг субъектов связан с важностью земли как основы жизни и деятельности народов, презумпцией государственной собственности на землю, охраны земли как основы жизни и деятельности (отражение первого звена механизма). Так, к примеру, иностранные граждане, лица без гражданства, юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, лиц без гражданства составляет более 50%, не имеют права заключать сделки по купле-продаже земельных участков сельскохозяйственного назначения (пример экологизированных норм в отраслевом законодательстве).

Наиболее важной особенностью совершения сделок с земельными участками является не допущение в результате заключения сделки нанесения ущерба окружающей среде, соседним земельным участкам, нарушения прав и законных интересов других лиц. Прежде чем заключить сделку в отношении земельного участка, необходимо установить воздействие планируемой хозяйственной деятельности на окружающую среду. В связи с этим должны соблюдаться эколого-правовые и земельно-правовые требования к сделкам с земельными участками.

Как и все гражданско-правовые сделки, сделки с земельными участками можно классифицировать по распределению между сторонами прав и обязанностей на односторонние (завещание) и многосторонние (договор купли-продажи, аренды, дарения, ренты и т. д.). По субъектному составу на сделки с участием физических лиц; юридических лиц; национально-го-

сударственных, административно-территориальных и муниципальных образований, Российской Федерации, иностранных государств и международных организаций. По сроку исполнения на срочные (договор аренды) и бессрочные (купля-продажа). По признаку перехода права собственности на земельный участок, сделки, которые влекут смену собственника земельного участка (договоры купли-продажи, ренты, мены и т. д.) и которые не связаны с переходом права собственности (договоры аренды, ссуды и т. д.).

Интерес представляет классификация сделок с земельными участками данная С. А. Девятовым. Он делит все сделки на сделки первичного рынка (в отношении земельных активов, находящихся в государственной (муниципальной) собственности), и сделки вторичного земельного рынка (в отношении земельных активов, находящихся в собственности физических и юридических лиц (за исключением субъектов государственной и муниципальной собственности)). К сделкам первичного рынка относятся продажа недвижимости в рамках приватизации государственного или муниципального имущества, внесение государственного или муниципального имущества в уставной капитал акционерного общества, безвозмездная передача недвижимости (в рамках разграничения государственной собственности), аренда недвижимости, безвозмездное пользование государственным или муниципальным имуществом, договор о развитии застроенной территории и т. д. Сделки вторичного типа делятся еще на 3 типа. Сделки первого типа – это купля-продажа, мена, дарение, рента. Сделки второго типа – аренда и субаренда, ссуда, доверительное управление, договор простого товарищества. Сделки третьего типа связаны с ипотекой (автор не считает ипотеку отдельным видом сделок, относит ее к способам исполнения обязательств): договор об ипотеке, ипотечный заем, ипотечный кредит, а также сюда относятся посреднические сделки (договор поручения, договор комиссии, договор агентирования).

Сделка подразумевает волевые действия всех участников акта, которые направлены на приобретение прав и обязанностей вещно-правового характера в легитимном порядке. Исходя из этого, договор по которому оформляется земельный сервитут не может быть признан сделкой, так как ограниченные вещные права установлены законом, рождены связью вещей и интересов, а заключение договора является факультативным действием. Также решение суда о присуждении имущества, которое влечет возникновение вещных прав, сделкой считаться не может, исходя из того, что отсутствует воля сторон. Изменение категории земли не может выступать основанием для оборота земельного участка, так как в данном случае

происходит изменение правового режима, а субъект и объект остаются прежними.

Существует классификация договоров направленных на отчуждение федеральных земельных участков:

1. По целевому использованию при их отчуждении:
 - договоры о предоставлении земельных участков, целью которых выступает строительство;
 - договоры о предоставлении земельных участков для осуществления отличных от строительства целей (для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, для садоводства и огородничества, животноводства и т. п.).
2. По порядку предоставления земельных участков из федеральной собственности под строительство:
 - договоры с предварительным согласованием;
 - договоры без предварительного согласования;
 - договоры с проведением торгов (конкурсов, аукционов);
 - договоры без проведения торгов (конкурсов, аукционов).
3. По цели предоставления встречной имущественной выгоды за отчуждаемые федеральные земельные участки:
 - возмездные договоры от отчуждения федеральных земельных участков;
 - безвозмездные договоры от отчуждения федеральных земельных участков.
4. По субъектному составу приобретателя земельных участков:
 - договоры об отчуждении федеральных земельных участков в собственность субъектов РФ;
 - договоры об отчуждении федеральных земельных участков в собственность муниципальных образований;
 - договоры об отчуждении федеральных земельных участков в собственность физических лиц;
 - договоры об отчуждении федеральных земельных участков в собственность юридических лиц.

Такая классификация указывает на две особенности при отчуждении федерального земельного участка: воля собственника-государства, который распоряжается имуществом для удовлетворения публичных интересов (государство реализует свое правомочие по распоряжению принадлежащим ему имуществом, отчуждая земельный участок, государство действует в публичных интересах); особенный правовой режим федеральных земельных участков (предметом всегда выступает федеральный земельный участок, особая процедура отчуждения).

Таким образом, термин «сделка» имеет многолетнюю историю в рамках гражданского права. Однако сделки с земельными участками подлежат регулированию гражданским, земельным, лесным и иными законодательствами, нормы этих отраслей в совокупности определяют правовой режим земельных участков. Это обусловлено спецификой триединства земли: как объекта природы, права пользования и собственности. Рассматривая сделки с землей с точки зрения эколого-правового механизма, очевидно, что все, казалось бы, гражданско-правовые нормы, регламентирующие условия признания сделки действительной, ее содержание, являются конкретизирующими экологизированными нормами и нормами гарантиями, необходимыми для реализации экологических требований (содержащихся в Законе Об охране, ЗК РФ).

4.2. Исторический аспект правового регулирования сделок с земельными участками в России

Вначале хотелось бы отметить, что вплоть до конца XIX в. земельного права как отдельной отрасли не существовало, земельные отношения регулировались различными отраслями, многие институты находились в стадии развития. Начало XX в. оставило свой след в истории земельного законодательства как период, когда о земельном праве стали говорить как о самостоятельной отрасли. При этом земельные отношения регулировались как особенными нормами (земельными), так и в части сделок – гражданскими.

В данном параграфе будет проведено диахроническое сравнение сделок с землей в России в дореволюционный период (до 1917 г.), советский период (с 1917 по 1991 г.) и постсоветский период (с 1991 г.).

Под сделкой в настоящее время понимаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. Авторами будет проведено изучение следующих элементов: формы собственности на землю, субъекты сделок с землей, форма сделок с землей, земли, оборот которых был запрещен или ограничен.

Признание земли недвижимостью влечет включение ее в гражданский оборот, что подразумевает выступление земельных участков в качестве предмета в сделках купли-продажи, аренды, залога, мены и т. п. В силу специфики земли такие сделки имеют свои неповторимые особенности и составляют особую разновидность сделок – земельно-правовых. Право России до 1917 г. распространяло действие положений о вещных и обязательственных правах на недвижимое имущество, к которому относились и земельные участки, следовательно, вопросы сделок с земельными участками регулировались общим гражданским законодательством.

Земля во все времена являлась основой жизни и деятельности общества, что сказалось на особом регулировании земельных отношений, в которых земля выступала не только как недвижимое имущество, но и как особый природный объект.

Стоит отметить, что уже в Правде Ярославичей выделяются не только движимые вещи (конь, оружие и т. д.), но и объекты, связанные с землей (при этом термин «недвижимость» не использовался, объекты назывались путем их простого перечисления).

Договоры в древней Руси существенно отличались от нынешних. Так, например, купля-продажа и мена означали одну и ту же сделку. С принятием Русской Правды некоторые правовые понятия начинают конкре-

тизироваться и отличаться друг от друга по содержанию. Так, мена могла быть совершена даже без словесного сопровождения. Мена была возможна в отношении различных вещей (движимых и недвижимых), несмотря на то что Русская Правда не содержит каких-либо указаний на существование договора мены. Однако широкое распространение такого вида договора подтверждается обнаружением большого количества меновых актов, в том числе на землю.

Купля (так называлась купля-продажа) по Русской Правде представляла собой простое словесное соглашение и передачу вещи. Продавцом должен был выступать собственник вещи, иначе договор не имел силы. Некие отступления от этого правила можно заметить при продаже земельных участков. Исключение из общего правила обусловлено тем, что до XIII в. все земли находились в собственности князей, основанием перехода прав служило принятие наследства. Иные лица не получали абсолютных прав на землю (хотя земля была в собственности), они могли владеть землей в рамках некоторых полномочий, права на землю они получали в силу служения либо иной административной зависимости (система «кормления»). Так, земля могла находиться у нескольких лиц на праве вечного и потомственного владения. Тогда участки земли отчуждались на том же праве другим лицам посредством написания отступной. Исключение также составляют случаи продажи вотчины, приобретенной на служебном праве. Здесь продажа была возможна и не собственником земли, требовалось лишь одобрение собственника, иначе сделка не признавалась. Для признания права собственности на родовую вотчину в результате ее продажи за покупщиком требовалось соблюдение двух условий: 1) с момента приобретения вотчины должно было пройти не менее 40 лет; 2) должен быть заключен договор купли.

В науке высказываются мнения, что право собственности на землю не могло быть абсолютным, так как продавцу предоставлялась право обратного выкупа проданной земли в любое время после заключения договора (мнение Энгельмана). Однако «одерноватые» (полные) грамоты, получившие особое распространение с XIV в., содержат положения о полном переходе прав к покупщику в результате заключения договора купли-продажи.

Особое значение имел процесс совершения сделки, поэтому при продаже некоторого имущества требовалось присутствие свидетелей. Уже в Древней Руси факт введения в заблуждения одну из сторон договора влек недействительность такой сделки: «А кто конь купит, князь боярин, купечь или сирота, а будет в коне червь, или проесть, а то пойдет к осподарю, у кого будет купил, а тому свое серебро взяти опять взад за три годы» (Русская

Правда, доп. ст. 1; Псковская судная грамота, ст. 118). Составление купчей грамоты (позже – докладной формы совершения акта) было обязательным требованием при продаже недвижимой вещи, в том числе при отчуждении земли.

По Русской Правде в отношении земельного участка можно было заключить договор найма, из содержания которого возникали отношения крестьянской аренды участка земли, в результате которой земля отдавалась в пользование вместе с различными движимыми вещами (конь, борона). Такая аренда вела к ограничению личной свободы крестьян. В Московском государстве взятие в оброчное содержание по смыслу и виду близко к найму земли как договору аренды. Ограничений сроков аренды недвижимости в древнем праве Руси мне обнаружить не удалось. Псковская судная грамота и Судебник устанавливали один общий срок в году крестьянской аренды недвижимости (перехода крестьян).

Институт залога недвижимости существовал, но не имел широкого применения в древнерусском праве. С XVI в. заложенное имущество могло как оставаться во владении и пользовании кредитора, так и находиться у должника. Условия о «росте» (процентах) впервые появляются в период правления Ивана Грозного. Им был подписан указ от 1557 г., по которому должнику могла предоставляться рассрочка платежей по закладным на срок до 5 лет, с тем чтобы должники «тое вотчину за рост пахали». Если переход недвижимости во владение кредитора не требовался, то необходима была лишь передача документов на имущество. Соборное Уложение 1649 г. содержит нормы о залоге земли, по которым земля могла находиться как у залогодателя, так и у залогодержателя. При этом залог с участием иностранных лиц не допускался.

С развитием правовых отношений изменяются и требования к форме договоров. Если в древнерусском праве большинство сделок заключается путем конклюдентных действий, то позже для действительности сделки требуется присутствие свидетелей, письменная форма. Соборное Уложение 1649 г. называет две формы: простую письменную и крепостную. Суть крепостной формы заключалась в необходимости совершения еще ряда дополнительных действий, в большинстве случаев требовалась регистрация сделки в учреждении. Поместный приказ вел книги, в которых должны были содержаться сведения о вотчинах, перешедших к новым собственникам по сделкам (и даже если в отношении одной вотчины совершено несколько сделок, то действовать будет та, которая отражена в приказе, вне зависимости от очередности совершения). Поместный приказ выдавал грамоты, отражающие содержание сделок.

Согласно ст. 66 Положения от 14 апреля 1866 г. «О нотариальной части» и нормам X тома Свода гражданских законов, права на недвижимое имущество нужно было узаконить нотариальным или крепостным порядком. X том Свода Гражданских Законов содержал нормы о дарственной, выделе, разделе имущества, продаже, залоге, аренде. С 1866 г. нотариаты стали главным органом Укрепления прав, но наряду с ними в определенных случаях эта функция законом передавалась другим административным органам: полиции, общественной власти, консулу, если предмет сделки находился за границей. При этом момент окончания совершения купчей (утверждение старшего нотариуса) рассматривался как окончательный момент перехода собственности, что сопровождалось отметкой в крепостном реестре и внесением акта в книгу. Важно было не только совершить купчую у младшего нотариуса, но и утвердить ее старшим нотариусом, иначе она никакой силы не имела.

В княжеской Руси право земельной собственности было привилегией правительственного, или высшего служилого, класса, однако позже в Новгородской и Псковской земле права на землю имело и свободное население. Приобретая земли в собственность, городские и сельские жители складывались в товарищества, земледельческие компании (сябры (соседи) или складники), так как заниматься земледелием и промышленной эксплуатацией вместе было выгоднее. К XVI в. земельные участки могли быть собственностью государства, а также собственностью монастырей, общин (коллективная собственность) или физических лиц.

К 1550-м гг. на Руси окончательно складывается феодальная собственность на землю. Основными формами землевладения были вотчина (ее владелец мог продать, заложить вотчину, вотчины делились по способам приобретения на родовые, выслуженные, купленные, а по субъекту – на государственные, дворцовые, церковные и частновладельческие) и поместье (жаловались лицам, находившимся на службе, размер зависел от объема возлагаемой государственной обязанности, у владельца права по распоряжению ею ограничены, однако он мог передать ее по наследству, обменять, продажа допускалась только на основании царского указа). Если возникала необходимость осуществить какую-либо сделку с родовой вотчиной, то одного волеизъявления было недостаточно, так как требовалось согласие всего рода, а в XVII в. право на такое имущество стало ограничиваться правом родового выкупа и правом родового наследования: сначала по возмездным сделкам, а потом и по безвозмездным.

Начиная с XVII в. церковь могла приобретать недвижимое имущество только на основании договора мены. Как пишет М. Ф. Владимирский-Бу-

данов, меной часто прикрывали иные сделки, в частности куплю-продажу и дарение, «стоило только променять имение большой стоимости на ничтожную вещь. Если при этом выговаривается придаток, то это будет купля-продажа; если нет, то дарение». В первой четверти XVIII в. мена, как и другие способы отчуждения имущества, была запрещена, и даже позднее, с разрешением иных способов распоряжения имуществом, мена восставлена не была.

Вольные крестьяне до того, как стали крепостными снимали тяглый участок земли у землевладельца. Но данные отношения нельзя охарактеризовать арендными в том смысле, какой мы понимаем аренду сейчас. В наше время аренда – это акт гражданского права, в XVI в. крестьянин, снимая тяглый участок (путем этой частной гражданской сделки), вступал в известные обязательства перед государством, принимал на себя всю тяжесть государева тягла, казенных повинностей, падавших на тяглую землю.

В период правления Петра I происходит уравнивание поместий и вотчин, они получили название недвижимости. При этом недвижимость было запрещено закладывать, а продавать разрешалось лишь по «особой нужде» с оплатой высокой пошлины. В целях прекращения дробления земельных владений был принят указ о единонаследии, согласно которому недвижимость передавалась в наследство одному сыну по выбору наследодателя, а движимое имущество – «кому захочет». Однако в 1731 г. данный указ был отменен, и недвижимое имущество стало наследоваться в равных долях всеми сыновьями.

С XVIII в. появляется посессионное право (вид ограниченных прав собственности). Под посессионным правом понималось право вечного владения недвижимостью с прикрепленными к ней крестьянами, а также населенными имениями. Такие имения могли быть дарованы фабрикантам и горным заводчикам, которые на ином основании такое имущество получить не могли. Обязательным условием при приобретении выступала обязанность будущих владельцев поддерживать соответствующие фабрики и заводы. В случае прекращения деятельности фабриканта или заводчика прекращались и права владения на имения и крестьян. Продажа деревни, предписанной к заводу или фабрике, допускалась только с самим заводом или фабрикой и с предварительным согласием коллегии.

С 1754 г. все сельские земли, которые не входили в вотчину или поместье, признавались казенными. Земли отмежевывали в пользу общин, которые имели право лишь пользоваться ею. Частные лица, которые ранее были членами общины, но успели приобрести участок земли общины и продать или отдать ее монастырю, не считались собственниками такой земли,

и сделки их признавались недействительными. Такие земли возвращались в казну. Сделка могла считаться законной, только если сторонами выступали крестьяне и посадские одного уезда или города между собою. Из этого мы видим, что общинное землевладение было вытеснено частным либо казенным (где казна – фикция, выступающая самостоятельным юридическим лицом от имени государства).

В отношении благоприобретенных имений со времен правления Екатерины II допускались все способы распоряжения, за исключением мены (т. е. купля-продажа, дарение, отдача в приданое, завещание). Ей же был закреплен запрет приобретать землю в собственность отличным от дворян сословиям, причем вне зависимости от ее месторасположения. Если при Петре I увеличить примыкающую к заводу или фабрике площадь за счет приобретения деревни с крестьянами было доступно и купцу при условии получения разрешения берг-коллегии, то с середины XVIII в. этим правом пользовались исключительно дворяне.

Разрешил владеть ненаселенными землями лицам всех состояний Александр I в 1801 г.: «Признали мы нужным (говорит этот государь) право приобретения всяких под разными именами известных земель без крестьян и владения всем тем, что на поверхности и в недрах их находится, распространить на всех российских подданных, кроме тех, кои причислены к помещичьим владениям. И вследствие того предоставлять не только купечеству, мещанству и всем городским правом пользующимся, но и казенным поселянам, к какому бы они ведомству ни принадлежали, равномерно и отпущенным на волю от помещиков приобретать покупкою землю от всех тех, кои имеют по законам право на продажу». В 1804 г. это право распространено на людей духовного состояния.

Представляет интерес положение остзейских крестьян, которые в начале XIX века получили личную свободу, но свобода эта была ограничена возможностью переселяться в другие губернии и приписываться к городским обществам. Появился институт постоянного пользования, который ограничивал права владения и пользования помещика в отношении половины принадлежавшей ему земли. Известная часть земли помещика должна была находиться у крестьян, однако конкретный участок земли помещик отдавал в аренду крестьянину в соответствии с заключенным соглашением на определенный срок. То есть та часть земли помещика, которая обременена постоянным пользованием, должна была обязательно использоваться крестьянами, но кем именно и на каких условиях, определялось соглашением об аренде. Несмотря на дарованную свободу, положение крестьян оставалось тяжелым, поскольку крестьянам зем-

ля не выделялась, условия соглашения диктовались землевладельцем, суды вставали на сторону помещиков, все обязанности по отношению к крестьянам у землевладельца прекращались. Таким образом, аренды земли в современном нашем понимании на Руси и Императорской России не было.

Большинство крестьян входило в общину. Сельскохозяйственные земли были в ведении общины и могли перераспределяться только на основании решений общих собраний в зависимости от количества членов семьи (сделкой данное перераспределение не являлось), крестьянин же был собственником только приусадебного участка. Манифест об отмене крепостного права от 19 февраля 1861 г. даровал крестьянам независимость, при этом земельный надел предоставлялся им не в собственность, а в пользование, помещики сохраняли право собственности на все принадлежащие им земли. Лишь по истечении 9 лет, если за крестьянином не числилось недоимок, он мог выкупить земельный надел, и тогда обязательственная связь с помещиком прекращалась, но такая собственность была неполной (включала ряд ограничений по распоряжению). Такие земли подлежали переделу внутри общины, связь с общиной не прекращалась, что пагубно отражалось на развитии сельского хозяйства, производительность падала, а это требовало реформ.

Указом от 9 ноября 1906 г. началась столыпинская аграрная реформа, целью которой было создание из крестьян широкого слоя мелких собственников, законом от 14 июля 1910 г. устанавливалось право выхода крестьян из общины с правом владения, пользования и распоряжения на наделенные земли. Но данная реформа не стала путем к спокойствию в стране, доля безземельных крестьян в разы превышала долю зажиточных, возрастали движения против помещиков.

Не менее интересным является вопрос о принадлежности недр собственнику земли. В допетровскую эпоху данный вопрос фактически не рассматривался. Действовало правило о единстве земли и расположенных под ней недр, собственник земли – собственник недр. Однако Петр I в указе об учреждении берг-коллегии 1719 г. закрепил, что привилегией на добычу минералов и металлов обладает казна, а на лицо, нашедшее руду или минералы, ложится обязанность уведомить о находке представителей государственной власти. Если такое лицо желало организовать на данной земле завод или фабрику, то необходимо было получить дозволение на это. Разрешалось искать руду и устраивать заводы на земле, которая не являлась собственностью, при этом собственник земли был «обязан предоставить предпринимателю участок в 250 сажень в длину и ширину».

Права заводчика и собственника земли разграничены следующим образом: «заводчик обязан давать собственнику 32-ю долю дохода, но казна имеет преимущество: ей заводчик уплачивает 10-ю долю прибыли; кроме того, добытые металлы продаются заводчиками в казну по таксе, назначенной берг-коллегией, и лишь тогда, когда казна не захочет или не в состоянии купить, заводчик получает право вольной продажи». Уголовно наказуемым было непредоставление собственником земли ее для строительства завода, в случае совершения подобного преступления к собственнику применялось телесное наказание, смертная казнь и конфискация имения. Те же санкции применялись и к лицам, утаившим руду на своей земле.

Делая вывод, замечаем, что казна на протяжении долгих лет была привилегированным субъектом с наиболее широкими полномочиями в вопросе пользования и распоряжения недрами. Выплаты собственнику были скорее не платой за добытые полезные ископаемые, а некой компенсацией ввиду невозможности пользоваться поверхностью земли. Право собственности на землю подразумевало право собственности и на находящиеся на ней недра, однако право добычи и распоряжения ими имела государственная казна.

Иначе вопрос о правах на недра стал решаться с правления Екатерины II. Манифестом от 28 июня 1782 г. императрица установила новый порядок, по которому дворяне – собственники земли получали право собственности на недра, права на их добычу и исключительное право собственности на производимые из добытых полезных ископаемых металлы. Данные положения исходили из того, что права на землю – привилегия дворян. Теперь никто не мог заниматься разработкой полезных ископаемых в чужих имениях (без согласия владельца), добытое являлось собственностью землевладельца-дворянина, уплате в казну подлежала 10-я доля от добытого золота и серебра.

Свод законов Российской империи, введенный в действие в 1835 г., под землей понимал как поверхность, так и недра. Право собственности на землю определялось как право «на все произведения природы на поверхности ее, на все, что заключается в недрах ее, на воды, в пределах ее находящиеся, и, словом, на все ее принадлежности». Свод законов не давал понятийного понятия недвижимости, он раскрывал ее через перечисление объектов, к ней относящихся. К недвижимости относились земли и угодья, дома, заводы, лавки, всякие строения и пустые дворовые места, а также железные дороги. Качественные характеристики недвижимого имущества (неразрывная связь с землей и т. д.) в Своде Законов отсутствовали.

К 1917 г. отдельного акта, регулирующего вопросы, связанные со сделками с землей, не было, а действовали акты, имеющие общий характер: Общее положение о крестьянах 1861 г., Положение о выкупе 1861 г., Свод законов Российской империи (особенно законы от 26 июля 1863 г. и 24 ноября 1866 г.). В настоящее время земельно-правовые сделки имеют смешанный правовой режим, так как одновременно регулируются гражданским, земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, законом о государственной регистрации недвижимости и другими нормативно-правовыми актами различных уровней власти.

Судьба земельных отношений в советской России была решена в ходе Октябрьской революции путем принятия Декрета «О земле», который отменил право частной собственности, а значит, ввел запрет на любые сделки с землей. Земельный кодекс 1922 г. запретил продажу, наем земли, допускалась лишь «трудовая аренда». Земля могла быть выделена только путем принятия административного решения.

Статья 9 Конституции Российской Федерации признает и защищает равным образом все формы собственности (частную, государственную, муниципальную и иные). То есть наряду с государством, муниципальным образованием, юридическим лицом любое физическое лицо по общему правилу независимо от социального статуса, занимаемой должности может стать законным собственником земельного участка, а значит, выступить стороной при заключении сделок.

В разные периоды истории России часть земель относилась к изъятым из оборота, а значит, совершать с ними сделки запрещалось. Так, уже в XIX в. появляются полностью изъятые из оборота и переходившие по наследству земли, получившие название майоратных. Земельный кодекс РФ в ст. 27 также закрепляет перечень изъятых из оборота земель.

Кроме того, можно выделить и категорию ограниченных в обороте земель. Так, в дореволюционной России земельные наделы казенных и удельных крестьян не могли отчуждаться. Земли крестьян нельзя было назвать личной собственностью, которая подразумевает абсолютные правомочия по владению, пользованию и распоряжению, так как сословие собственника сказывалось на правовом режиме принадлежащей ему земли, такие земли были ограничены в обороте. Данное ограничение вводилось для сохранения таких земель за крестьянским сословием и недопущения сосредоточения крестьянских наделов в одних руках. В отношении дворянских имений действовало правило о преимущественной покупке членом данного рода. Крестьяне были лишены права выходить из общины и закреплять за собой в частную собственность земельный надел (до реформ конца XIX – начала

XX вв.). Нынешнее законодательство к ограниченным в обороте землям относит земли лесного фонда, земли, занятые особо ценными объектами культурного наследия народов РФ (и другие, указанные в ч. 5 ст. 27 ЗК РФ).

Из вышесказанного следует, что в дореволюционной России существовали следующие формы собственности на землю: государственная, удельная, церковная, частная (вотчинная, помещичья, с конца XIX в. – крестьянская), общественная, майоратная, в советский период – только государственная, а с принятием Конституции РФ – государственная, муниципальная, частная, а также иные формы собственности (при этом на вопрос, что понимать под иными формами собственности, законодательство РФ ответа не дает).

В данный момент обязательная нотариальная форма необходима в отношении ограниченного круга сделок с земельными участками, причем такие требования применимы в большинстве случаев ко всем объектам недвижимости. Нотариальному удостоверению подлежат договор ренты, завещание, доверенность на совершение сделок, требующих нотариальной формы (за исключением случаев, предусмотренных законом).

4.3. Государственная регистрация сделок с земельными участками

Одной из наиболее важных функций государственного управления в отношении земельных участков является государственная регистрация прав на земельные участки. Это необходимо для организации эффективно и прозрачного механизма оборота земельных участков, определения их правового статуса, для целей налогообложения, осуществления функций управления государством.

В мире существуют три процедуры государственной регистрации:

1. В странах, где требуется исключительно государственная регистрация прав на земельные участки (к ним относятся Австрия, Германия, Швейцария).

2. В странах, где требуется исключительно государственная регистрация сделок с земельными участками (к ним относится Франция).

3. В странах, где требуется государственная регистрация как прав на земельный участок, так и сделок с ним (к ним относится Российская Федерация).

Земельные участки признаются недвижимостью, а значит, к сделкам с земельными участками применяются требования о государственной регистрации сделок с недвижимым имуществом. Государственной регистрации подлежит как сама сделка, так и возникшее в результате сделки право лица на земельный участок. Отсутствие государственной регистрации сделки, когда она является обязательной, влечет недействительность сделки.

Определение государственной регистрации прав на недвижимое имущество закреплено в ст. 1 ФЗ О регистрации. Она является юридическим актом признания и подтверждения права, единственным доказательством существования зарегистрированного права.

В России до 1997–2000 гг., т. е. до вступления в силу ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21.07.1997 г., обязательной регистрации прав на земельный участок в органе регистрации не требовалось. При совершении сделки с недвижимым имуществом регистрация сделки, если таковая требовалась, производилась с одновременной регистрацией права (некая преемственность). Необходимость обязательной государственной регистрации была обусловлена обеспечением прав и интересов собственников, приобретателей на получение достоверной информации о зарегистрированных правах, обременениях на имущество.

В науке выделяют следующие принципы регистрационной системы:

- 1) принцип обязательного внесения в реестр всех прав на недвижимое имущество (по данному принципу есть исключения, например, п. 1 ст. 35 ЗК РФ: при приобретении права собственности на здание, сооружение, расположенном на чужом земельном участке, не требуется регистрация какого-либо права на этот земельный участок новым собственником здания, сооружения);
- 2) принцип открытости реестровых данных;
- 3) принцип публичной достоверности сведений государственного реестра (признание сведений о государственной регистрации права единственным подтверждением существования права);
- 4) принцип легалитета (регистрация права на недвижимость регистрирующим органом означает признание документов-оснований соответствующим требованиям законодательства).

С точки зрения эколого-правового механизма государственная регистрация прав и сделок является его важным звеном. Для защиты прав собственников, пользователей земельными участками необходимо ведение государственного реестра прав, который, обладая презумпцией верности внесенных в него данных, отражает все значимые сведения как о правообладателях, так и о земельном участке, в связи с чем регистрация является, с одной стороны, гарантией существования прав на земельный участок, а с другой стороны, дополнительным требованием к возникновению прав на земельный участок. Внедрение публичного элемента в данные отношения обусловлено приоритетом общих интересов над частными в вопросах охраны окружающей среды: защищая законных собственников/владельцев/пользователей земельного участка, обеспечиваются благоприятные условия для их деятельности на данном земельном участке, а значит, и его охрана, рациональное использование (что, безусловно, является важнейшим требованием в природоохранной сфере).

В соответствии с нормами ЗК РФ право собственности и ограниченные права на земельные участки возникают по тем основаниям, которые предусмотрены гражданским кодексом, иными федеральными законами, и подлежат государственной регистрации в соответствии с ФЗ О регистрации. Государственная регистрация сделок с земельными участками обязательна при указании на это в федеральных законах.

Права на земельные участки могут возникать из договоров и иных сделок, как предусмотренных законом, так и не предусмотренных (если таковые не противоречат закону); актов, принятых в силу компетенции государственных органов и органов местного самоуправления; судебных

решений; вследствие приобретения имущества по законным основаниям. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 10 и Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. обращается внимание на то что, если право подлежит регистрации, то оно считается возникшим с момента соответствующей регистрации, за исключением установленных законом случаев (как полная выплата пая членом потребительского кооператива, в порядке наследования и реорганизации юридического лица).

Стоит отметить, что государственная регистрация права на земельный участок и основания возникновения такого права не тождественны. Права возникают по установленным в законодательстве основаниям, для их возникновения недостаточно одного акта государственной регистрации права, хотя возникновение права связано именно с государственной регистрацией. То есть для возникновения права необходима совокупность юридических фактов. Но стоит помнить, что государственная регистрация прав на земельный участок не изменяет существующих и не создает новых прав, она лишь подтверждает существование этих прав или их ограничений.

Государственная регистрация сделок осуществляется в случаях, которые предусмотрены законом (ч. 2 ст. 25 ЗК РФ). К таким случаям относятся договор аренды земельного участка, субаренды земельного участка, безвозмездного пользования земельным участком на срок не менее года (ч. 2 ст. 26 ЗК РФ), договор ипотеки. При изменении условий вышеперечисленных зарегистрированных сделок сделка с новыми условиями также подлежит государственной регистрации (п. 2 ст. 164 ГК РФ). Если срок вышеназванных договоров не определен, то регистрировать сделку не нужно. Кроме того, следует помнить, что обязательной государственной регистрации подлежит еще ряд юридических фактов: соглашения об уступке требования и перевод долга по подлежащей государственной регистрации сделке, за исключением тех случаев, которые предусмотрены законами.

Следует учитывать при определении круга сделок с земельными участками, требующими государственной регистрации, п. 10 Информационного письма Президиума ВАС. В данном письме обозначено, что предметом договора ипотеки не могут быть арендные права арендатора, если договор аренды не требует государственной регистрации и, соответственно, не прошел ее, исходя из чего такой договор не может быть признан договором об ипотеке, а значит, и не требует государственной регистрации.

Для третьих лиц договор, который необходимо зарегистрировать соответствующим образом, будет иметь статус заключенного с момента его регистрации, если иных правил нет в законе (ч. 3 ст. 433 ГК РФ). То же правило действует и в отношении дополнительных соглашений к договорам,

требующим государственной регистрации. Права сторон не могут быть противопоставлены третьим лицам, если договор не зарегистрирован, однако отсутствие такой регистрации не является основанием для неисполнения достигнутого сторонами соглашения.

Перечень прав, подлежащих регистрации, определен в ст. 131 ГК РФ. Данный перечень входят право собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления, пожизненного наследуемого владения, постоянного пользования, ипотека, сервитуты. Список таких прав может быть расширен, если этого требует закон.

Государственная регистрация вещных прав на земельный участок удостоверяется выдачей выписки из ЕГРП, которая имеет строго определенную форму и отражает кадастровый номер земельного участка (при наличии ранее присвоенный государственный учетный номер), адрес, площадь, кадастровую стоимость на дату выдачи выписки, категорию земель, вид разрешенного использования, особые отметки (при наличии), правообладателей, документы-основания, ограничения (обременения), сведения об изъятии объекта недвижимости для публичных нужд. Выписка из ЕГРП – это документ, подтверждающий факт проведения государственной регистрации права и наличие в ЕГРП указанных в ней сведений. Данная выписка выдается органами Росреестра.

Государственная регистрация сделок с земельными участками представляет собой проставление на правоустанавливающем документе (договоре) специальной отметки (регистрационной надписи), которая содержит сведения о виде сделки, номере государственной регистрации сделки, дату такой регистрации. Если договор представлен в электронном виде, то специальная регистрационная надпись подписывается усиленной квалифицированной подписью государственного регистратора прав. При представлении документа, выражающего содержание сделки, в форме бумажного документа, специальная регистрационная надпись проставляется на документах (оригиналах). Форма надписи, подтверждающая регистрацию, сведения, которые необходимо в ней отразить утверждены приказом Минэкономразвития России от 16.12.2015 № 943. Такая надпись подтверждает выполнение законодательного требования об обязательной регистрации такого вида договора и вступления договора в силу.

С 2015 г. в России появился единый государственный реестр недвижимости, который имеет сложную структуру и состоит из нескольких более конкретных реестров: реестра объектов недвижимости (так называемый кадастр недвижимости); реестра прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества (реестр прав на недвижимость); кадастровых

карт; реестр границ; реестровых дел; книг учета документов. В реестр прав на недвижимость вносится информация по таким пунктам, как вид права, ограничения права и обременения земельных участков, сведения о дате совершения сделки с земельными участками и номере регистрационной надписи, правообладателях, а также иные и дополнительные сведения, которые не изменяют права владельцев, а только добавляют информацию с целью более точной характеристики прав (ст. 9 ФЗ О регистрации).

Заявление о государственной регистрации сделки и прилагаемые к нему документы могут быть поданы любой из сторон договора. Законом предусмотрено несколько вариантов предоставления документов:

- 1) путем личного приема, когда предоставляются бумажные документы;
- 2) отправка корреспонденции с помощью услуг почты с объявленной ценностью документов при о пересылке, описью вложения и уведомлением о вручении;
- 3) через сеть Интернет, когда документы предоставляются в электронном виде, при соблюдении требований в отношении подписания их усиленной квалифицированной электронной подписью.

Наука и практика не содержит единой позиции относительно государственной регистрации сделок с недвижимостью, в том числе с земельными участками, поэтому часто возникают споры о необходимости государственной регистрации сделок с недвижимостью. Некоторые предлагают отменить государственную регистрацию сделок с недвижимостью вообще, а вместо нее ввести обязательное нотариальное удостоверение сделок (при этом необходимо снизить размер государственной пошлины за нотариальное удостоверение). Обосновывается данная точка зрения тем, что регистрация прав и сделок одновременно является избыточной, система регистрации прав поглощает регистрацию сделок, делает ее ненужной, так как документ, выражающий содержание сделки, обязательно присутствует при регистрации прав, а также тем, что с позиции соответствия принципу публичной достоверности регистрация сделок не является необходимой.

Другие считают регистрацию сделок существенной процедурой – дополнительной гарантией прав сторон сделки, так как в ряде случаев наличие именно зарегистрированного договора предотвращает злоупотребление правом отчуждателем. Хотя на практике регистрация сделки и прав происходит практически одновременно, однако в качестве исключений возможна и другая ситуация.

Таким образом, государственная регистрация сделки обязательна при заключении договоров аренды, субаренды, безвозмездного пользования

в отношении земельного участка, когда срок такого договора определен письменно и составляет не менее одного года, а также договора ипотеки на любой срок. Обязательной является государственная регистрация перехода права собственности на земельный участок (долю в праве общей собственности на земельный участок). Наличие таких норм является дополнительным требованием к письменной форме сделки. В итоге такие меры позволяют более качественно осуществлять государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, которые, в свою очередь, являются важнейшими организационно-правовыми мерами правовой охраны земель.

4.4. Недействительность сделок с земельными участками

В правовой охране окружающей среды (а значит, и земли как компонента природы) участвует все законодательство. Поэтому нормы, содержащие требования и условия для признания сделок с земельным участком действительными, получили закрепление в ГК РФ, ЗК РФ, ФЗ Об обороте, ФЗ О регистрации, федеральных законах «Об обществах с ограниченной ответственностью» и «Об акционерных обществах» и других законодательных актах.

Для того чтобы сделка была признана действительной, в ней должны быть определены (названы) и исполнены в действительности следующие условия:

- 1) содержание сделки должно отвечать требованиям закона, то есть не противоречить ему;
- 2) сторонами сделки должны выступать лишь лица, которые отвечают требованиям сделкоспособности (имеют определенный объем правоспособности и дееспособности);
- 3) внутренняя воля сторон сделки и совершаемые ими волеизъявления должны совпадать;
- 4) должны выполняться требования закона о форме сделки;
- 5) государственная регистрация сделки должна осуществляться в случаях, предусмотренных законом.

Необходимость выполнения таких условий обусловлена требованиями об особой значимости земли как основы жизни и деятельности, ее особой охране и использовании.

В случае выполнения вышеназванных условий сделка будет действительной. При их несоблюдении сделка становится недействительной, в результате чего подразумеваемые правовые последствия не наступают, за исключением последствий, связанных с ее недействительностью. Последствия признания сделки недействительной отражают нормы-гарантии, которые подчеркивают общественную и индивидуальную заинтересованность в выполнении экологических требований. Общая классификация сделок на ничтожные (недействительные с момента совершения) и оспоримые (недействительность сделки может быть признана судом по основаниям, указанным в законе и иных правовых актах) полностью применима к сделкам с земельными участками или земельными долями. Не стоит забывать о том, что признать сделку недействительной возможно как полностью, так и в части (когда недействительными признаются ее отдельные условия).

Критерий разграничения оспоримых и ничтожных сделок лежит в различных основаниях недействительности, а также различных правовых последствиях, порождаемых их недействительностью. Перечень оснований для признания сделки недействительной закреплен в ст. 168–179 ГК РФ. К ним относятся сделки:

- 1) нарушающие требования закона или иного нормативно-правового акта;
- 2) совершенные с целью, противной основам правопорядка или нравственности;
- 3) совершенные недееспособным или ограниченно дееспособным гражданином;
- 4) юридического лица, совершенные в противоречии с целями его деятельности;
- 5) заключенные при отсутствии необходимого в силу закона согласия третьего лица, органа;
- 6) в отношении имущества, распоряжение которым запрещено или ограничено;
- 7) совершенные под влиянием обмана, насилия, угрозы, заблуждения.

Земельный кодекс РФ не называет особых оснований недействительности сделок с земельными участками, содержит лишь перечень недействительных условий в договоре купли-продажи земельного участка (ст. 37 ЗК РФ). Но из этого не следует, что в регулировании вопросов недействительности ЗК практически не участвует. В ЗК, Законе Об охране закреплены те принципы, цели, задачи, которые формируют экологические требования (например, сочетание частных и публичных, согласно которому при регулировании использования и охраны земель должны обеспечиваться гарантии граждан на свободное осуществление их правомочий владения, пользования и распоряжения в отношении принадлежащего им земельного участка, при одновременном учете интересов всего общества), которые служат основаниями для создания норм о недействительности сделок с земельными участками.

Более подробно данный вопрос будет рассмотрен с точки зрения судебной практики.

Договор купли-продажи земельного участка между Администрацией района и обществом с ограниченной ответственностью признан недействительными (ничтожным), поскольку спорный земельный участок находится в водоохраной зоне и является федеральной собственностью, соответственно, полномочий по его отчуждению у Администрации района не имелось. Рассмотрим на данном примере эколого-правовой механизм.

Первое звено (экологические требования) проявляется в нормах о недопустимости загрязнения, засорения водных объектов, сохранения среды обитания животного и растительного мира, разграничений государственной собственности на землю, где законный правообладатель имеет право свободно распоряжаться своим земельным участком. Второе звено механизма выражено в нормах о сторонах сделки, по которым лишь законный правообладатель может распоряжаться принадлежащей ему вещью, и такое распоряжение не должно наносить вред окружающей среде (ст. 167, 168, 454, 460 ГК РФ, ст. 37, 104–106 ЗК, ст. 65 ВК РФ). Нормами-гарантиями (третье звено) выступают положения о последствиях признания сделки недействительной, внесение сведений о водоохранных зонах в водный реестр. Четвертым звеном будет правоприменение, в данном случае – правоотношения при заключении сделки и судебное решение.

Ранее ЗК РФ в статьях 30 и 31 закреплял этапы предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности для цели строительства. В ходе установленной процедуры органы местного самоуправления должны создать все необходимые условия для реализации гражданами установленных законодательством принципов, в соответствии с которыми граждане имеют право в разумный срок принимать непосредственное участие в решении вопросов, касающихся прав на землю, а также обеспечить сочетание публичных и частных интересов (экологические требования). В обязанность органов местного самоуправления городских и сельских поселений публично входит информирование населения определенного муниципального образования о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для целей строительства (воплощение в отраслевом законодательстве). Закрепление такой нормы направлено на защиту не только публичных интересов (населения муниципального образования), но и конкретных лиц, в том числе возможных правообладателей предоставляемого земельного участка. По данному вопросу также было судебное разбирательство, согласно материалам которого Администрацией муниципального района не осуществлено своевременное и заблаговременное информирование населения о предоставлении спорного земельного участка. Кроме того, на спорном земельном участке предполагалось размещение предприятия по переработке нерудного материала, которое частично расположено на недостаточном по СанПиН 2.1.4.1110-02, 2.1.4.2625-10 расстоянии от притока первого порядка, что создает угрозу загрязнения данного источника химическими и биологическими веществами и, как следствие, нарушает право на благоприятную окружающую среду и санитарно-эпидемиологическое благополучие на-

селения, ущемляет законные интересы государства, на которое возложены функции по охране окружающей среды (нормы СанПиН являются экологизированными). Судом договор аренды земельного участка признан недействительным.

Далее описанные примеры также содержат элементы эколого-правового механизма, при рассмотрении которых можно сделать вывод, что все отрасли участвуют в экологических отношениях.

Договор аренды земельного участка, а также следующий за ним договор уступки прав аренды этого же земельного участка были признаны недействительными Сысертским районным судом Свердловской области. Основаниями к принятию такого решения послужило предоставление администрацией городского округа земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства в зоне рекреационного назначения (правоотношение, которое не входит в эколого-правовой механизм, так как не вытекает из норм-требований), что противоречит земельному и градостроительному законодательству. Так как в силу п. 2 ст. 7 ЗК РФ целевое назначение имеет приоритетное значение при определении режима использования земельным участком (норма-требование), ст. 85 ЗК РФ содержит норму, в соответствии с которой земельные участки в составе рекреационных зон используются для отдыха граждан и туризма, в том числе земельные участки, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, аналогичные положения содержит и ч. 11 ст. 35 Градостроительного кодекса РФ (экологизированные нормы). На момент предоставления земельного участка в аренду спорный земельный участок находился в зоне рекреационного назначения Р-1, следовательно, данный он не мог быть предоставлен для ведения личного подсобного хозяйства и оспариваемый договор аренды земельного участка является недействительным (а именно ничтожным).

Договор купли-продажи земельного участка и размещенного на нем жилого дома является недействительным на основании ст. 10, 168, 170 ГК РФ, поскольку при его заключении допущено злоупотребление правом. Спорный договор заключен в период отбывания продавцом недвижимого имущества наказания, незадолго до его освобождения из мест лишения свободы; стороны договора осуществили для вида его формальное исполнение, в том числе произвели государственную регистрацию: договор был зарегистрирован через незначительный промежуток времени после освобождения продавца из мест лишения свободы. Действия по заключению оспариваемого договора нельзя признать добросовестными, они направлены на уклонение продавца от исполнения обязательств перед

истцом (администрацией автономного округа) путем уменьшения своего имущества с целью исключить возможность обратиться на него взыскание. При заключении сделки стороны не имели намерения создать соответствующие ей правовые последствия (п. 1 ст. 170 ГК РФ), преследовали цель уменьшить имущество должника, при этом продавец сохранил контроль над продаваемым имуществом, что подтвердили допрошенные свидетели.

Обширной является практика Верховного Суда РФ по вопросу признания сделки с земельным участком недействительной. Так, притворной не может быть признана сделка только по тому основанию, что деньги были уплачены другим лицом. В данном случае по п. 2 ст. 170 ГК значение имеет намерение достичь других правовых последствий, а также отличная от содержания договора воля участников сделки. И только если стороны соблюдают 2 условия – преследуют общую цель и достигли соглашения по необходимым с точки зрения законодательства существенным условиям договора, заключение которого прикрывает притворная сделка, – то тогда данная сделка может быть признана притворной.

Если договор купли-продажи земельного участка с расположенным на нем зданием и последующий договор обратного выкупа с графиком погашения платежей в отношении тех же объектов недвижимости заключены в один день, то фактически в такой ситуации заключен не договор выкупа, а договор займа с залогом недвижимости.

Законодательство не предусматривает, что основанием к признанию сделки недействительной является неисполнение сторонами взятых на себя обязательств.

Если один из супругов является титульным собственником земельного участка (или собственником доли в праве), который относится к категории совместно нажитого имущества, то для распоряжения им этим имуществом требуется нотариальное согласие другого супруга (п. 3 ст. 35 СК РФ). Отсутствие такого согласия является основанием для признания сделки недействительной. Однако супруг, согласие которого получено не было, не обязан доказывать, что вторая сторона сделки не знала или не должна была знать об отсутствии необходимого согласия.

Интересно и то, что на отношения между бывшими супругами права ст. 35 СК РФ о необходимости получения нотариального согласия на совершение сделки по распоряжению совместным имуществом одним из бывших супругов не распространяются. Это обусловлено тем, что бывшие супруги относятся к категории иных участников гражданского оборота (не супруги). Поэтому порядок пользования, владения и распоряжения об-

щим имуществом бывших супругов регулируется нормами гражданского, а не семейного права.

Перечень оснований к признанию сделки с земельным участком недействительной не является закрытым. Нормы, знание которых должно способствовать заключению действительной сделки, содержатся в огромном количестве нормативно-правовых актов различных отраслей права. Наличие такой обширной правоприменительной практики говорит о необходимости более тесного взаимодействия правоохранительных норм и конкретизирующих их экологизированных норм, а также численного увеличения последних. Последствия в виде признания сделки недействительной выступают гарантией соблюдения первых двух звеньев эколого-правового механизма. Однако даже их применение не исключает нарушения прав, интересов граждан, а также применения необходимых мер по охране и защите предмета сделки в период спора.

Глава 5

ОТДЕЛЬНЫЕ ВИДЫ СДЕЛОК С ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ

5.1. Договор купли-продажи земельного участка

В соответствии со статистическими данными, размещенными на сайте Росреестра по Свердловской области, в 2016 г. зарегистрировано 204 669 прав, ограничений прав на земельные участки и сделки с ним. Отмечается ежегодное увеличение сделок купли-продажи земельных участков, уменьшение показателей также имеет место в периоды экономического кризиса в стране. Так, в 2010 г. в Свердловской области было заключено 36 556 договоров купли-продажи земельных участков между гражданами и юридическими лицами, в 2011 г. – 39 767, в 2012 г. – 29 268. Управление Росреестра по Мурманской области предоставило обобщенную информацию о сделках с землей за 2016 г., отметив следующее: «На территории Мурманской области в 2016 г. незначительно увеличилось количество сделок аренды земельных участков, а также иных сделок, совершенных с земельными участками, в том числе купли-продажи». Имеет место снижение продаж земельных участков из государственной и муниципальной собственности и вместе с тем рост числа сделок купли-продажи на вторичном рынке, т. е. земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам. К отношениям по купле-продаже земельных участков применяются положения ЗК РФ, ФЗ Об обороте, ФЗ О приватизации, общие правила о купле-продаже (гл. 30 ГК РФ), в особенности параграф 7 о купле-продаже недвижимого имущества, иные федеральные законы с учетом тех особенностей, которые вытекают из законодательства об охране окружающей среды, о недрах, лесного, водного и иного специализированного законодательства. Процедура предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, получила более детальную регламентацию с принятием ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в виде включения в Земельный кодекс РФ новых глав, посвященных данной

процедуре (гл. V.1). В новой главе раскрываются особенности проведения торгов при продаже земельных участков или продаже без проведения торгов, устанавливается способ определения цены продажи земельного участка. Необходимость такого внимания к данному вопросу обусловлена тем, что государственное управление является важнейшей мерой реализации экологических требований. Кроме того, большая доля участия публичных образований при совершении сделок с землей является следствием презумпции государственной собственности на землю, что, в свою очередь, связано с землей как основой жизни и деятельности.

В. В. Круглов в своих работах замечает, что следует внести дополнительные принципы в Закон об охране. Одним из них должен стать принцип оптимального сочетания (сбалансированности) частных и публичных интересов при использовании природных ресурсов и распоряжении ими. В исполнение такой гарантии применяются нормы ГК РФ о равноправии сторон договора, взаимных правах и обязанностях. По договору купли-продажи продавец обязуется передать покупателю земельный участок в собственность, а покупатель обязуется принять этот участок и уплатить за него определенную денежную сумму (цену). Основными целями приобретения земельных участков гражданами выступают индивидуальное жилищное строительство, личное подсобное хозяйство, садоводство, огородничество, для организаций – для осуществления промышленной деятельности, нужд транспорта и связи.

Статья 37 ЗК РФ содержит ряд особенностей в отношении договора купли-продажи земельных участков. Так, согласно этой статье, объектом купли-продажи могут быть не все земельные участки, а только те, которые прошли процедуру государственного кадастрового учета. Это правило имеет принципиальное значение, так как договор считается заключенным, если сторонами в надлежащей форме достигнуто соглашение о предмете и цене. Предметом рассматриваемого договора признается земельный участок, поставленный на кадастровый учет. Таким образом, в договоре необходимо указать такие сведения о земельном участке, которые позволят его идентифицировать, отличить от иных земельных участков.

Целью государственного управления является регулирование отношений для наиболее рационального использования природных ресурсов. Кадастровый учет является разновидностью управленческих полномочий в сфере земельных отношений, а также необходим для функционирования системы налогообложения недвижимости.

Одним из базовых принципов природопользования является платность, закрепленная в ст. 3 Закона об охране (норма природоохранительного законодательства). В земельном законодательстве также закреплен принцип

платности использования земли. Гражданский кодекс относит договор купли-продажи к возмездным и вторым существенным условием такого договора называет цену, т. е. цену земельного участка. Цены сделок с земельными участками должны быть индивидуально-конкретны в силу того, что земельный участок – уникальный товар. Поэтому применение п. 3 ст. 424 ГК РФ, по которому цена определяется путем сопоставления стоимости, которая обычно взимается за аналогичные товары, недопустимо.

При определении цены договора должна быть принята рыночная стоимость земельного участка (ст. 66 ЗК РФ). Рыночная стоимость отражает наиболее реальную стоимость объекта оценки – земельного участка, за которую можно приобрести земельный участок подобной площади, качеств. Ориентиром может выступать кадастровая оценка земли, определенная в результате государственной кадастровой оценки земель.

Иные правила установления цены земельного участка по договору купли-продажи предусмотрены в отношении земельных участков, находящихся в публичной собственности (государственной или муниципальной). Земельный участок может быть продан на аукционе, и тогда его цена определяется по результатам данного аукциона (ст. 39.4 ЗК РФ), если иное не установлено законом. Цена, по которой продан земельный участок, может быть начальной, в случае если заявка подана одним лицом, либо один заявитель признан единственным участником аукциона, либо одно лицо приняло участие в аукционе. Согласно п. 12 ст. 39.11 ЗК РФ такая цена определяется исходя из решения уполномоченного органа касающегося выбора цены (т. е. выбор лежит на органе) либо как рыночная стоимость такого земельного участка, установленная в соответствии с ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ», либо как кадастровая стоимость этого земельного участка. Если цена определяется по кадастровой стоимости, то результаты этой оценки должны быть приняты не более чем за 5 лет до даты принятия решения о проведении аукциона. При продаже земельных участков без проведения торгов порядок определения цены продаваемого земельного участка иной. Такой порядок устанавливается Правительством РФ, органом государственной власти субъекта РФ, местного самоуправления в отношении земельных участков, находящихся в федеральной, региональной и неограниченной собственности, и муниципальной собственности соответственно. К примеру, в Свердловской области действует Постановление Правительства Свердловской области от 26 августа 2015 г. № 759-пп. В нем закреплен порядок определения цены земельного участка в зависимости от субъекта права, вида разрешенного использования, ограничений. В соответствии с данным Постановлением цена земельного участка опреде-

ляется в размере 15 % его кадастровой стоимости при продаже земельного участка гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам или крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в соответствии со ст. 39.18 ЗК РФ.

Договор купли-продажи земельного участка должен быть заключен в письменной форме, как того требует ст. 550 ГК РФ. Необходимость именно письменной формы обусловлена ценностью земли, ее неповторимостью, особой охраной земли как природного объекта. Заключенный в письменной форме договор является неопровержимым доказательством принятия на себя покупателем прав и обязанностей по рациональному использованию и охране покупаемого земельного участка, ответственности в случае нарушения законодательства. Несоблюдение формы договора влечет его недействительность. Однако ряд сделок с земельными участками требует нотариального удостоверения в связи с необходимостью защиты прав «слабых» субъектов (несовершеннолетних, участников долевой собственности, лиц, находящихся под опекой). Ими являются сделки:

1) где происходит отчуждение не всего объекта целиком, а долей в праве общей собственности на недвижимое имущество (даже если весь земельный участок отчуждают все участники долевой собственности одновременно по одной сделке);

2) по отчуждению недвижимости, принадлежащей не правоспособному в полном объеме субъекту (ребенку, ограниченно дееспособному или недееспособному гражданину);

3) при направлении документов и заявлений на государственную регистрацию сделки в отношении земельного участка (или регистрацию прав, ограничений, обременений) почтовым отправлением.

Момент заключения договора купли-продажи земельного участка связан с моментом его подписания и считается заключенным именно с него. При этом государственной регистрации подлежит не сам договор, а происходящий в результате заключения этого договора переход права собственности от продавца к покупателю.

Необходимо обратить внимание на определение правовой природы земельной доли. Ее нельзя отнести к объектам земельных отношений, установленных в ст. 6 ЗК РФ, так как данная статья содержит закрытый перечень, куда земельная доля не входит.

В науке долю рассматривают с трех точек зрения. Г. Ф. Шершеневич, Р. П. Мананкова понимают под долей долю в стоимости имущества, когда

определяющим фактором является ценности объекта с позиции экономики, поэтому их мнение заключается в представлении отношений общей долевой собственности как стоимостных.

Д. М. Генкин трактует долю как долю в имуществе, то есть существуют как идеальные доли участников, так и доли на реальные части объекта. Данная точка зрения не обоснована, так как не все объекты делимы, а если они и делимы, то возможно образование самостоятельных индивидуализированных объектов.

Третья концепция рассматривает долю как долю в праве общей собственности, доля в праве общей долевой собственности представляет собой имущественное право.

Последней точки зрения придерживается и законодатель: так, под земельной долей в соответствии с законом Челябинской области от 28 августа 2003 г. № 174-ЗО «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Челябинской области» понимается доля в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, при этом права на нее должны возникнуть при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу ФЗ об обороте. Федеральное законодательство также при определении земельной доли имеет в виду долю в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, права на которую возникли при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу ФЗ об обороте. Таким образом, земельная доля (доля в праве общей собственности) – это самостоятельный объект гражданским прав.

Часть 3 ст. 37 ЗК РФ возлагает на продавца обязанность предоставлять покупателю достоверную (соответствующую действительности) информацию об обременениях земельного участка и ограничениях его использования в соответствии с разрешенным использованием; информацию о возможности осуществления застройки на нем; о существенном воздействии соседних земельных участков на продаваемый участок; о свойствах земли, которые отражают ее качество и соответственно могут повлиять на планы по использованию данного земельного участка покупателя и стоимости продаваемого земельного участка; иные заверения продавца относительно продаваемого земельного участка, которые могут оказать влияние на решение покупателя о его покупке и требования о предоставлении которых установлены федеральными законами (с позиции эколого-правового механизма все эти нормы являются экологизированными, т. е. вторым звеном, они призваны обеспечить реализацию принципов, закрепленных в природоохранных нормах, – первое звено механизма). В случае предо-

ставления покупателю продавцом недостоверной информации или вовсе непредоставления требуемой информации покупатель вправе требовать уменьшения стоимости земельного участка или расторжения договора купли-продажи, если договор уже заключен, и возмещения причиненных ему убытков (нормы, гарантии – третье звено). Данная норма схожа со ст. 475 ГК РФ, а ст. 37 ЗК РФ, в свою очередь, содержит скорее уточняющие, конкретизирующие положения.

Четвертым звеном в данном случае могут быть экологически вредные отношения. Так, например, договор купли-продажи земельного участка был расторгнут в судебном порядке, так как при заключении договора продавцом была скрыта от покупателя информация о наличии несанкционированного захоронения дихлор-дифенил-трихлорэтана, существовавшего до формирования земельного участка и его постановки на кадастровый учет с разрешенным использованием, для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности. Продавец скрыл в данном случае информацию о качественных свойствах земли, что нарушило интересы покупателя.

Продавец земельного участка должен сообщить покупателю даже о тех ограничениях, которых нет в ЕГРН. К такому выводу пришел Верховный суд РФ. Судом была рассмотрена ситуация с продажей участка на территории закрытого военного городка. Когда заключался договор, продавец заверил, что ограничений в использовании участка нет. Да и в свидетельстве, которое выдали новому собственнику, не было о них сведений. Однако представители Минобороны заявили, что свободный доступ на территорию военного городка (а соответственно, и к купленному участку) отсутствует. Судом сделан вывод о том, что продавец обязан уведомить покупателя обо всех известных ему юридических и фактических ограничениях в использовании земельного участка. Это касается и сведений о соседних землях, если их использование влияет на пользование участком. При этом неважно, зарегистрированы ли ограничения в публичном реестре. Если продавец обманет, сказав, что их нет, покупатель может потребовать возместить убытки и расторгнуть договор.

Таким образом, мы видим, что не все особенности при продаже земли учтены ст. 37 ЗК РФ. Норма права не в полной мере регулирует указанные отношения, а значит эколого-правовой механизм не может быть полностью реализован, что негативным образом сказывается на правах и интересах участников сделки, защите земельных участков.

Пункты 2 и 3 ст. 37 ЗК РФ хотя и содержатся в статье, которая должна содержать специфические нормы, повторяют содержащиеся в других от-

раслях требования, предъявляемые к совершению сделок купли-продажи с недвижимостью. К примеру, положение о недействительности условия о праве обратного выкупа продавцом проданного земельного участка по собственному желанию: такое ограничение установлено для всех вещей в гражданском законодательстве.

Одним из основных требований, предъявляемых при продаже земли, является требование о необходимости наличия сведений в ЕГРН о постановке на государственный кадастровый учет продаваемого земельного участка. В результате такого учета земельный участок считается сформированным, т. е. приобретает такие свойства, которые позволяют определить его как индивидуально-определенный объект, а не абстрактную часть земли. Все земельные участки должны пройти процедуру кадастрового учета. Признается произведенным в надлежащем порядке и тот кадастровый учет, который производился до вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Таким образом, земельный участок должен быть учтен в установленном законом порядке, то есть сведения о нем в соответствии с предъявляемыми требованиями внесены в Единый государственный реестр недвижимости либо он может быть признан ранее учтенным объектом недвижимости в силу положений ст. 69 ФЗ о регистрации. Представляется, что в ином случае земельный участок не может быть признан объектом вещных прав, поскольку формально отсутствует возможность выделить его в качестве индивидуально-определенной вещи, по крайней мере до тех пор, пока не доказано иное.

Интересным представляется вопрос о содержании кадастрового учета. Закрытый перечень основных сведений об объекте недвижимости, установленный ч. 4 ст. 8 вступившего в силу с 1 января 2017 г. ФЗ О регистрации, требований об указании местоположения границ земельного участка не содержит. Важно отметить, что ч. 2 этой же статьи к основным сведениям относит те характеристики земельного участка, которые отражают его индивидуально-определенный характер, а также характеристики, которые определяются и изменяются в результате образования земельных участков, уточнения местоположения границ земельных участков, строительства и реконструкции зданий, сооружений, помещений и машино-мест.

В данном случае предоставленная законодателем диспозитивность в вопросе установления признаков, позволяющих придать земельному участку индивидуальную определенность, порой приводит к принятию судами разных решений.

К примеру, в решении Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области сделан следующий вывод: совокупность таких признаков, как индивидуализация, определенность размера, границ, местоположения, является основанием для признания земельного участка объектом гражданских правоотношений.

Между тем другой состав того же суда делает из схожей связки норм (ст. 6 ЗК РФ и совокупность положений Закона о государственном кадастре недвижимости) вывод о том, что для признания земельного участка объектом гражданско-правовых отношений необходим лишь присвоенный ему кадастровый номер, при этом наличие установленных границ не обязательно.

Более правильной представляется позиция о необходимости включения в содержание кадастрового учета сведений о кадастровом номере и дате его внесения в государственный кадастр недвижимости, об описании местоположения границ в установленном законом порядке, определенную с учетом требований закона площадь. Отсутствие сведений о площади и границах может препятствовать рациональному использованию земель, нарушать права соседних земельных участков. Однако отсутствие хотя бы одной из характеристик в рамках действующего законодательства не может быть причиной непризнания земельного участка объектом вещных прав даже в силу действия норм о «ранее учтенных объектах недвижимого имущества».

Для возможности совершения купли-продажи земельного участка необходимо удостовериться в возможности его быть предметом оборота. На оборотоспособность земельного участка влияют категория земель и его собственник. Оборотоспособность земельных участков (т. е. определение того, может ли земельный участок быть объектом сделок) определяется нормами земельного права, в частности ст. 27 ЗК РФ. Данная статья закрепляет земельные участки ограниченные и изъятые из оборота (перечень является закрытым), однако случаев, когда оборот допустим, не содержит. Оба перечня земельных участков распространяются только на земли, находящиеся в публичной собственности (федеральной, государственной, муниципальной), и не касаются земельных участков, находящихся в частной собственности.

Критерии отнесения тех или иных земель к изъятым из оборота могут быть различными: военная безопасность, защита и охрана Государственной границы РФ, экологическая безопасность. Статья 27 ЗК в структуре эколого-правового механизма занимает второе звено, так как ее закрепление направлено на реализацию принципов природоохранного законодательства, в особенности приоритета сохранения некоторых категорий зе-

мель, обладающих особой ценностью, сочетание природных, социальных, экономических факторов при установлении правового режима земель; одновременное соблюдение интересов человека, общества и государства в сфере экологии, экономики в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды.

Пробелом является отсутствие четких критериев ограничения оборотоспособности земельных участков, то есть «законодателем не разработано общее понятие „ограничения оборота“, нет и целостной системы самих ограничений». Ограничения, содержащиеся в земельном кодексе, иных федеральных законах носят конкретный, точечный характер. В случаях, установленных федеральными законами, в частную собственность могут предоставляться земельные участки, относящиеся к ограниченным в обороте. Как правило, не допускается заключение гражданско-правовых сделок в отношении земельных участков, изъятых из оборота, в отличие от отграниченных в обороте сделок. Наличие такого пробела свидетельствует о неэффективности механизма на статической стадии, которая характеризуется неполнотой нормы. В данном случае есть эколого-правовая норма, но отсутствует ее конкретизация.

К примеру, в населенных пунктах создаются зоны с особыми условиями использования территории, в отношении таких зон (земельных участков, расположенных в их границах) действуют ограничения, которые касаются прежде всего использования таких земель, а не их охраны. Вышеназванные ограничения носят общий и частный характер в зависимости от конкретизации правового акта, в котором они содержатся. Общие ограничения прав раскрываются через установление зон с особыми условиями использования земель, частные – через градостроительные регламенты конкретных территориальных зон.

Договор купли-продажи земельного участка был признан недействительным по тем основаниям, что большая часть спорного земельного участка входит в границы второго пояса зоны санитарной охраны водозаборного узла. Расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов земельные участки, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, в силу подп. 14 п. 5 ст. 27 ЗК РФ ограничены в обороте и не подлежат предоставлению в частную собственность. Аналогичный вывод сделан в Постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа, в котором суд признал договор купли-продажи земельного участка недействительным в связи с тем, что продаваемый земельный участок входит в границу второй зоны санитарной охраны курорта и ограничен в обороте. Таким образом, требования,

вытекающие из оборотоспособности земельных участков, распространяются на земельный участок из земель, ограниченных в обороте, а также и на часть земельного участка, расположенного на ограниченных в обороте землях, следовательно, договор купли-продажи такого участка будет признан недействительным.

Еще одно ограничение, о котором необходимо знать покупателю земельного участка, это расположение на нем какой-либо охранной зоны. Комплексного понятия охранной зоны в российском законодательстве нет. Общим в определениях, данных в ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», ФЗ «О государственной охране», является то, что в границах охранных зон устанавливается особый режим использования земельных участков (их частей).

04.08.2018 г. в Земельный кодекс РФ Федеральным законом № 342-ФЗ от 03.08.2018 введена гл. XIX, касающаяся правового регулирования зон с особыми условиями использования территорий. Как следует из содержания ст. 105 ЗК РФ, охранные зоны являются разновидностью зон с особыми условиями использования территорий.

В п. 1 ст. 104 ЗК РФ закреплены цели установления зон с особыми условиями использования территорий (защита жизни и здоровья граждан, охрана окружающей среды и др.). Данные цели призваны обеспечивать безопасность политическую, социальную, экологическую. Появление данных зон полностью соответствует Основам государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года, в соответствии с которыми задачами такой политики выступают совершенствование нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности, сохранение природной среды, в том числе естественных экологических систем, объектов животного и растительного мира.

Получение информации о наличии охранной зоны в границах приобретаемого земельного участка является необходимым условием для совершения сделки купли-продажи. Это связано с большим количеством ограничений при осуществлении деятельности на земельном участке. Так, к примеру, в пределах охранных зон тепловых сетей не допускается размещать автозаправочные станции, хранилища горюче-смазочных материалов, складировать агрессивные химические материалы; возводить временные строения и заборы; устраивать всякого рода свалки, разжигать костры, сжигать бытовой мусор или промышленные отходы и осуществлять иную деятельность, которая может причинить вред жизни и здоровью граждан, безопасности государства, окружающей среде (п. 5 Приказа Минстроя РФ).

Информация о зоне с особыми условиями использования территории не отображается в выписке об основных характеристиках объекта недвижимости, такая информация может быть представлена посредством получения кадастрового плана территории. Получить информацию о такой зоне можно на официальном сайте Росреестра на публичной кадастровой карте. Интересно, что сервис «Узнать об ограничениях на земельный участок» выведен из эксплуатации на основании изменений, внесенных Федеральным законом от 03.08.2018 г. № 342-ФЗ. Теперь в соответствии с ч. 5.1. ст. 34 ФЗ О регистрации в случае внесения изменений в такие сведения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о зонах с особыми условиями использования территорий органы Росреестра обязаны уведомить об этом правообладателей земельных участков, в границах которых полностью или частично расположились вышеназванные зоны. Уведомление происходит в электронной форме.

Отсутствие четкой, легкодоступной регламентации и информации об ограничениях прав на землю приводит к целому ряду вопросов на практике, а впоследствии к нарушению или неисполнению экологических и земельных требований использования и охраны земель. Необходимо фиксировать сведения об охранных зонах на конкретном земельном участке в документах кадастра объектов недвижимости, Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Особого внимания требую сделки, в которых продавец- государство или муниципальное образование, в лице своих уполномоченных органов. Право распоряжения земельным участком, которое принадлежит публичному собственнику, предусмотрено пп. 2 п. 1 ст. 39.1 ЗК РФ (экологизированные нормы права). Почему при совершении данной сделки возникает столько вопросов и с чем связано установление особого порядка продажи земельных участков из публичной собственности? Это связано с особым публичным статусом продавца земельных участков. Ведь государство (муниципальное образование) передает в собственность других лиц (как правило частных) особое имущество – земельный участок, который имеет ценность не только как объект частных интересов, но и как всенародное достояние, как основа жизни и деятельности, что в свою очередь служит природоохранными нормами-принципами. Задачей продавца в данной ситуации является продажа земельного участка такому лицу, которое сможет наиболее рационально его использовать и охранять, при этом цена должна соответствовать ценности земли.

Пункт 2 ст. 39.1 ЗК РФ устанавливает запрет на продажу на торгах земельных участков, вид разрешенного использования которых- строитель-

ство зданий, сооружений (исключение составляют случаи, когда земельные участки предоставляются для ИЖС, ведения личного подсобного хозяйства или дачного хозяйства, огородничества, садоводства и иные случаи, установленные п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ в результате торгов). Такие земельные участки могут предоставляться на праве аренды. Эти положения появились для реализации Послания Федеральному Собранию от Президента РФ 12.12.2013 г., согласно которому одновременно с разблокировкой процессов предоставления земельных участков под застройку «...должна возрасти ответственность застройщика: получил решение, но не начал вовремя строить – верни землю». Такое нормативное регулирование появилось не случайно. Условием эффективности эколого-правового механизма является социально-экономическая и экологическая обоснованность. При определении вида разрешенного использования (второе звено механизма) государству важно не допустить негативного воздействия на природные объекты (первое звено механизма), а также создать условия наибольшей экономической выгоды намечаемой деятельности как для субъекта строительства, так и для государства. Гарантиями соблюдения этих условий (норм) служит лимит времени для начала строительства (третье звено механизма).

Условием определения наличия полномочий у публично-правовых образований распоряжаться земельными участками является форма собственности на земельные участки. Так, Российская Федерация осуществляет управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации (федеральной собственностью), субъекты Российской Федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления – соответственно земельными участками, находящимися в муниципальной собственности (ст. 9 ЗК РФ).

В соответствии с Положением о Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом данное агентство осуществляет функции по управлению федеральным имуществом (за исключением тех случаев, когда отдельные полномочия по распоряжению федеральным имуществом переданы законодательством другим органом), по оказанию государственных услуг, правоприменительные в сфере земельных отношений. Однако в законодательстве есть ряд исключений в отношении определенных территорий: например, Росавтодор является уполномоченным органом для размещения автомобильных дорог федерального значения.

В Свердловской области органом, осуществляющим предоставление земельных участков, находящихся в государственной собственности

Свердловской области по договору купли-продажи, является Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области.

Нередки случаи, когда земельные участки находятся в государственной неразграниченной собственности, то есть в отношении которых нет оснований отнесения их к какой-либо форме публичной собственности. Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 334-ФЗ с 1 января 2017 г. полномочия по предоставлению таких земельных участков переданы от органов местного самоуправления сельских поселений органам местного самоуправления муниципального района. Орган, уполномоченный предоставлять земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, определен в п. 2 ст. 3.3 закона № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Земельные участки могут быть проданы на торгах, проводимых в форме аукционов, либо без проведения торгов в заявительном порядке. Необходимость проведения торгов обусловлена не только важностью пополнения бюджета в большем размере, но и способствованием экономического стимулирования новых собственников. Порядок организации и проведения аукциона урегулирован ст. 39.11 и 39.12 ЗК РФ.

Перечень случаев, когда проводится аукцион по продаже земельных участков, установлен земельным законодательством. Данный перечень является закрытым. Критерием для перечня является вид намечаемой на земельном участке деятельности (для строительства без предварительного согласования мест размещения объектов, для жилищного строительства, для комплексного освоения в целях жилищного строительства). Протокол о проведении торгов является необходимым основанием для заключения договора купли-продажи.

Случаи, когда торги не проводятся, определены в п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ, данный перечень является закрытым. Приведем несколько примеров. Так, без проведения торгов осуществляется продажа гражданину или юридическому лицу (его членам) земельных участков, образованных из ранее предоставленного такому гражданину или юридическому лицу земельного участка (подп. 1–5). В данных случаях уже имеется правообладатель земельного участка, права которого зачастую возникают в результате заключение договора аренды (в том числе для комплексного освоения территории, за рядом исключений) по результатам аукциона.

Также без торгов продаются земельные участки, на которых имеются объекты капитального строительства, находящиеся в частной собственности, при условии подачи заявления о предоставлении земельного участка собственником или всеми собственниками (при долевой собственности

на объекты недвижимости). Данное правило вытекает из принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ним объектов.

Торги не проводятся, если земельный участок предназначен для ведения сельскохозяйственного производства и передан в аренду гражданину или юридическому лицу. Для возможности приобретения земельного участка по данному основанию требуется соблюдение целого ряда условий, при этом земельный участок не обязательно должен быть из земель сельскохозяйственного назначения, главным здесь является его предназначение (вне зависимости от категории земель). Во-первых, участок должен использоваться надлежащим образом. Во-вторых, эту возможность имеет только арендатор такого земельного участка по прошествии трех лет с момента заключения договора аренды. В-третьих, правообладатель должен устранить все нарушения законодательства и в отношении него не должно быть возбужденных производств, возникших в результате земельного надзора о нарушениях законодательства. В-четвертых, гражданин или юридическое лицо не должно пропустить срок подачи заявления о заключении договора купли-продажи такого земельного участка без проведения торгов. Данный срок заканчивается с истечением срока договора аренды.

Особенности определения цены продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, рассмотрены выше.

Оборот земель сельскохозяйственного назначения имеет особое регулирование, правила которого большей частью установлены ФЗ Об обороте. Первое, на что нужно обратить внимание, это субъектный состав. Такие земельные участки не могут принадлежать на праве собственности иностранным гражданам и юридическим лицам, то есть они могут находиться лишь в собственности граждан РФ, российских юридических лиц и публично-правовых образований. Следующая особенность продажи земель сельскохозяйственного назначения связана с размерами: законодательно установлены максимальные и минимальные размеры. Еще одной отличительной чертой такой сделки является то, что при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъект РФ или муниципальное образование имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов. Законодательством установлены и иные требования, предъявляемые при продаже такого рода земельных участков.

Перечисленные особенности (требования) вытекают из природы земель сельскохозяйственного назначения как средства производства. Правовой

режим сельскохозяйственных земель обусловлен наличием трех видов норм: экономического, управленческого и земельно-экологического характера. Вопросы купли-продажи содержатся в экономических и управленческих нормах, однако это не значит, что земельно-экологические нормы не принимают участия в данных отношениях. В земельном законодательстве приоритет правового регулирования охраны и использования в целях особой защиты от нерационального использования отдается в том числе землям сельскохозяйственного назначения. Поэтому для реализации эколого-правового механизма необходимо тесное взаимодействие экономических и земельно-экономических норм. Первым звеном эколого-правового механизма в данном случае будут нормы-приоритеты, согласно которым земли сельскохозяйственного назначения относятся к особо ценным землям и подлежат особой охране и защите, вторым звеном – ст. 79 ЗК РФ, ст. 8, 12–14 ФЗ Об обороте, третьим звеном – нормы, касающиеся ответственности за нарушение требований первого и второго звена, итогом эколого-правового механизма будут непосредственно правоотношения.

Таким образом, договор купли-продажи земельных участков имеет ряд особенностей. В рассматриваемом договоре предметом является земельный участок, который, помимо принадлежности к какой-либо категории земель, вида разрешенного использования, должен быть поставлен на кадастровый учет, соответствовать цели покупки и рационально использоваться. Цена земельного участка определяется в зависимости от формы собственности на него и порядка продажи. В отношении земельных участков могут быть установлены различные ограничения по владению, пользованию и распоряжению ими. На продавца ложится обязанность предупредить об их наличии покупателя, поскольку предоставление ложной информации может повлечь нарушение прав как покупателя, так и третьих лиц.

Несмотря на наличие в Земельном кодексе РФ отдельной статьи, посвященной купле-продаже земельных участков, реальные положения об особенностях данной сделки содержатся и в иных нормах ЗК РФ, иных земельно-правовых актах.

Уникальный правовой статус земли влечет сложность регулирования договорных отношений. Тут имеет место сочетание земельно- и гражданско-правовых начал. Рассмотрев ряд положений с точки зрения эколого-правового механизма, можно отметить, что большинство норм о купле-продаже земельного участка (вне зависимости от того, к какой отрасли права они относятся) являются его элементами. Однако не всегда эколого-правовой механизм эффективен, что не позволяет обеспечить материализацию эколого-правовой нормы.

5.2. Договор аренды земельного участка

С возникновением рыночного оборота в 1990-х годах в России особое распространение получили договоры аренды земельных участков. В результате заключения такого договора у лица появляются права по владению и пользованию земельным участком, в том числе на сдачу в субаренду, получение доходов от его использования с наименьшими затратами. Первый Земельный кодекс в советский период не допускал продажи земли, вся земля была в государственной собственности. Практически единственной сделкой с землей могла быть аренда. Перечень условий для предоставления земельного участка был закрытым (к примеру, если произошло стихийное бедствие, и семья в результате такого происшествия пострадала). Обязательным условием при обработке земли было личное участие правообладателя, права сдавать земельный участок в субаренду (внаем) законодательством предоставлено не было. Среди объектов аренды, указанных в ГК РСФСР 1964 г., земельные участки не упоминались, что свидетельствует об ужесточении частнопроводных начал, так как по ГК РСФСР 1922 г. сдавать земельные участки в аренду допускалось. Земельные участки выделялись в абсолютном большинстве посредством административного решения.

Как и при договоре купли-продажи, отношения по поводу аренды земельных участков регулируются специальными нормами земельного законодательства, в первую очередь ЗК РФ, гражданским законодательством (положения об обязательствах и сделках, нормы о договоре аренды и др.), нормами лесного законодательства, ФЗ Об обороте, ФЗ О регистрации и др.

В ст. 606 ГК РФ указано, что по договору аренды арендодатель предоставляет за плату земельный участок во временное владение и пользование или только во временное пользование. По истечении срока аренды земельный участок должен быть возвращен собственнику. Глава 34 ГК РФ устанавливает общие положения об аренде, называет субъекты, объект договора, его содержание, права и обязанности сторон, форму договора аренды, сроки, условия выполнения договора.

Стоит начать с предмета договора аренды земельного участка. Им может быть не любой земельный участок, а только тот, который свободен в обороте (перечень изъятых из оборота земельных участков был дан выше). Пункт 11 ст. 22 ЗК РФ содержит указание на то, что в некоторых случаях (исключительных) возможна передача в аренду изъятых из оборота земельных участков. Данное правило противоречит п. 2 ст. 27 ЗК РФ, а также «теории гражданского и земельного права, аксиомой которых является невозможность совершения каких-либо сделок с вещами, изъятыми из оборота».

Предмет договора аренды должен быть непотребляемым, то есть не должен терять своих свойств в процессе использования. При правильной эксплуатации земля является непотребляемым природным ресурсом, поэтому земельный участок отвечает этому требованию. Договор будет считаться незаключенным, а условие о предмете несогласованным, если в нем отсутствуют данные, позволяющие установить с точностью имущество, подлежащее передаче арендатору в качестве объекта аренды. Поэтому лишь земельный участок, прошедший государственный кадастровый учет, может являться предметом аренды земельного участка. Место кадастрового учета в структуре эколого-правового механизма рассмотрено выше.

До появления Постановления ВАС РФ от 17.11.2011 г. № 73 судебная практика по вопросу аренды части земельного участка была противоречивой. Пункт 9 вышеназванного постановления закрепил возможность предоставления в аренду части земельного участка. При этом если договор аренды подлежит государственной регистрации, то обременения устанавливаются на весь земельный участок. Однако в договоре аренды необходимо отобразить графическое и (или) текстуальное описание той части земельного участка, которая сдается в аренду. То есть предмет договора все же должен быть согласован сторонами. Если в аренду передается часть земельного участка, находящегося в публичной собственности, то в отношении этой части должен быть проведен кадастровый учет.

Таким образом, данный Пленум ВАС РФ изменил судебную практику, по которой для передачи по договору аренды части земельного участка нужно было поставить такую часть на государственный кадастровый учет. Действующее же законодательство не содержит норм, где было бы требование о необходимости раздела земельного участка для предоставления в аренду его части, в результате которого будет сформирован самостоятельный земельный участок со своим кадастровым номером. Достаточно поставить на кадастровый учет земельный участок, часть которого передается в аренду, и определить в договоре конкретную его часть.

Если арендованный земельный участок находится в государственной (муниципальной) собственности, то при заключении договора субаренды части этого земельного участка не требуется постановка на учет той части, которая передается в субаренду. Такой вывод можно сделать на основе Решения Арбитражного суда Оренбургской области, в котором суд указал, что общество (арендатор) могло сдать в субаренду часть земельного участка без постановки ее на кадастровый учет, хотя первоначальный договор аренды был заключен в отношении всего земельного участка, поставленного на кадастровый учет целиком.

Исходя из неоднозначности вышеописанного вопроса, стоит внести изменения в ст. 22 ЗК РФ о возможности передачи в аренду части земельного участка при соблюдении определенных условий. Пробел в законодательстве свидетельствует о неэффективности правоохранительных норм, что делает затруднительной реализацию эколого-правового механизма.

Существенным условием договора аренды земельного участка является условие об арендной плате, которая может иметь денежный или натуральный характер. Данное требование вытекает из природоохранных норм о платности природопользования (первое звено). Включение гражданским законодательством в существенные условия договора аренды земельного участка цены направлено на отражение в эколого-правовом механизме его второго звена, а именно конкретизирующих требований в отраслевом законодательстве, призванных обеспечить реализацию первого звена. Размер арендной платы, порядок и способ ее внесения, сроки уплаты определяются сторонами в договоре, если земельный участок находится в частной собственности. Размер платы должен быть обоснованным в зависимости от степени влияния на природную среду, от характера намечаемой на земельном участке деятельности. Считаем, что проведение природоохранных мероприятий также должно учитываться при определении арендной платы. Если обязанность по проведению таких мероприятий лежит на собственнике, то целесообразным представляется часть таких затрат вкладывать в размер арендной платы. Если же мероприятия осуществляет арендатор, то арендная плата должна соответственно в какой-то мере быть снижена. Учет вышеназванных обстоятельств должен обеспечить рациональное природопользование.

В тех случаях, когда земельный участок находится в собственности федерации, субъекта федерации или муниципального образования, тогда порядок определения размера арендной платы устанавливается Правительством РФ, органами исполнительной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления в зависимости от того, в чьей собственности находится земля. Руководящие начала определения арендной платы, в отношении вышеуказанных земельных участков, содержатся в Постановлении Правительства РФ от 16.07.2009 г. № 582. В соответствии с ним должны быть учтены доходность земельного участка, категория земель, на которой он расположен, должен быть определен порядок расчета и случаи, когда возможен пересмотр размера платы по требованию арендодателя, не допускается снижение уровня экономического состояния землепользователей и землевладельцев при прохождении ими процедуры переоформления прав на земельные участки и т. д. Данные принципы носят скорее эконо-

мический характер, отражение в данном перечне заведомо экологических принципов крайне мало, что вряд ли влечет реализацию природоохранного принципа платности. Этим же постановлением устанавливаются способы определения и размер арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности РФ (в случае предоставления земельного участка без проведения торгов в зависимости от налоговых обязательств, состояния земельного участка, оборотоспособности земельного участка, цели предоставления).

На аукционе определяется размер арендной платы за год или размер первого арендного платежа за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, в случае если договор аренды заключается в рамках аукциона. Особенности определения размера такой арендной платы содержатся в ст. 39.7 ЗК РФ.

Полагаем, что закрепленный в природоохранных нормах принцип платности использования природных объектов не реализуется в полной мере. Данный принцип подразумевает обеспечение заинтересованности субъектов в пользовании природными ресурсами рационально, в пределах установленных лимитов, «поскольку за сверхлимитное и нерациональное природопользование устанавливается ее повышенный размер». Полученные средства идут в бюджет и целевые фонды (при их наличии), и должны использоваться на охрану и рациональное использование природных ресурсов. Однако поступившая в бюджет арендная плата не в полном объеме идет на экологические цели (либо вообще не идет). Более рентабельно закрепить на законодательном уровне норму, согласно которой средства от арендной платы за земельные участки будут направляться исключительно на экологические программы в том регионе, где арендуется участок. Тогда эколого-правовой механизм будет эффективен.

Целевое назначение и вид разрешенного использования при передаче земельного участка в аренду сохраняется. На практике почти всегда в договоре указывается более конкретная цель передачи земельного участка в аренду. Указание цели при заключении договора аренды земельного участка должно быть обязательным условием договора. Ведь от того, зачем арендуют участок земли, зависит степень и характер воздействия не него, а в итоге определяется и то, насколько рационально используется земельный участок. Требование о необходимости рационального использования выступает первым звеном эколого-правового механизма. В нормах, отражающих второе звено, должны содержаться правила о закреплении в договоре аренды вида намечаемой деятельности на земельном участке, соответствующей виду разрешенного использования и категории арендуе-

мого земельного участка, гарантиями – третьим звеном – должны являться организационно-правовые нормы (о порядке контроля над деятельностью на арендованном земельном участке) и нормы юридической ответственности за нецелевое использование арендуемого участка и нарушение договора аренды.

Право предоставления земельного участка в аренду принадлежит собственнику или лицам, уполномоченным законом или собственником. Если земельный участок находится в государственной или муниципальной собственности, то на стороне арендодателя выступают соответственно государственные или муниципальные органы. Закрепление таких норм необходимо с точки зрения эколого-правового механизма, так как является реализацией закрепленного в земельном законодательстве принципа обеспечения гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком, что, в свою очередь, соответствует интересам всего общества. Органы местного самоуправления ведут списки арендаторов земли на своей территории, которые составляются ежеквартально для физических и юридических лиц отдельно.

Арендатором может быть физическое или юридическое лицо. Гражданский кодекс РФ не устанавливает в отношении арендатора каких-либо особенностей. В соответствии с п. 1 ст. 22 ЗК РФ на стороне арендатора могут быть в том числе иностранцы или лица без гражданства. По буквальному толкованию действие п. 1 ст. 22 ЗК на иностранных юридических лиц не распространяется. Но можно полагать, что в отношении иностранных юридических лиц по данному вопросу нет ограничений национального режима.

Важность возможности предоставления земельного участка в аренду обусловлена еще одним негласным принципом земельного права: «Нельзя владеть землей, не пользуясь ею». Земли подвержены зарастанию, истощению при их неиспользовании в том числе. Данный принцип, к сожалению, законодательно не закреплен, но его появление в ЗК РФ необходимо, так как от его реализации зависит реализация основных задач земельного права: рациональное использование земель, охрана окружающей среды.

Следует иметь в виду, что законом могут устанавливаться ограничения прав для некоторых арендаторов земельных участков. Ограничения могут быть следующего содержания: запрет на сдачу в субаренду земельных участков, передачу прав и обязанностей, установленных договором аренды, третьим лицам (такие действия порой допустимы с согласия собственника), недопустимость залога арендных прав, внесения таких прав в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или

в качестве паевого взноса в производственный кооператив. Вышеназванные ограничения распространяются на государственные и муниципальные унитарные предприятия в отношении арендованных земельных участков, находящихся в публичной собственности по ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Стоит отметить, что законом могут устанавливаться предельные сроки для отдельных видов аренды или для отдельных видов имущества. К примеру, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, из земель сельскохозяйственного назначения заключается на срок от 3 до 49 лет, а для сенокосения и выпаса скота – до 3 лет (п. 3 ст. 9 ФЗ Об обороте). Данные нормы направлены на рациональное использование земель, а значит, входят в структуру эколого-правового механизма как второе звено. С одной стороны, срок должен быть не слишком мал для возможности осуществления всех сельскохозяйственных работ и восстановления плодородного слоя, с другой – максимальный срок договора позволяет предприятиям-арендаторам находиться в стабильном состоянии пользователей, производить долгосрочные инвестиции, проводить мероприятия по охране земель от истощения, загрязнения. Основанием к признанию договора аренды недействительным не относится случай, когда установленный договором срок превышает предельный, в данной ситуации считается, что его срок равен предельному.

Перечень максимальных и минимальных сроков в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, установлен п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ (разница сроков зависит от цели использования и статуса арендатора). Так, договор аренды может быть заключен на срок от 3 до 5 лет либо до 49 лет, не более чем 3 года и т. д.

По общему правилу договор аренды, заключенный на срок более одного года, а также независимо от срока, если стороной договора является юридическое лицо, заключается в простой письменной форме (п. 1 ст. 609 ГК РФ) и подлежит государственной регистрации, если иное не установлено законом. Не подлежат государственной регистрации, за исключением случаев, установленных федеральными законами, договоры аренды (субаренды) земельных участков, если срок действия договора менее одного года или срок в договоре не определен (ст. 26 ЗК РФ). О роли государственной регистрации и формы договора было отмечено выше.

В российском законодательстве предусмотрена возможность заключения договора аренды земельного участка без указания срока его действия. Такая возможность в отношении земельных участков не должна предоставляться. Данная позиция связана с особым статусом земельного участка,

его уникальностью и важностью в процессе использования. На арендатора возлагаются обязанности по надлежащему использованию земельного участка, недопущению его ухудшения, но проведение ряда мероприятий по охране и защите земли требует порой немало времени. Срок договора должен быть таким, чтобы земля и по истечении этого срока могла рационально использоваться, выполнять свои функции. Неопределенность в сроке договора влечет неопределенность в характере и степени его использования арендатором, стабильности пользования, распределении прав и обязанностей. Определение конкретного срока договора аренды позволит в большей мере защитить земельный участок, так как перспектива и порядок его использования будут ясны для обеих сторон в самом начале арендных отношений.

В результате заключения договора аренды у арендатора появляется ряд прав и обязанностей не только в отношении с собственником, но и в административных отношениях с органами местного самоуправления, органами по землеустройству и природоохранными организациями. Возникновение таких отношений является необходимым элементом эколого-правового механизма, без которых механизм своей цели о реализации эколого-правовой нормы не достигнет. Меры, применяемые административными субъектами, устанавливаются в нормах третьего звена механизма. Они должны обеспечить реализацию природоохранных норм. Особое место занимают меры юридической ответственности, именно они являются гарантиями выполнения экологических требований. На практике мониторинг использования земель, определение степени вредного воздействия деятельности на окружающую среду, контроль проведения природоохранных мероприятий правообладателям практически отсутствует. Необходимо увеличить административный ресурс для выполнения перечисленных мероприятий, усилить юридическую ответственность за нарушение экологических требований. Случаи взыскания соразмерных ущерба окружающей среде средств за совершенные правонарушения крайне малы, так же как и количество судебных разбирательств по вопросу экологической безопасности. Неконтролируемое развитие экономики и дешевизна природных ресурсов влекут их сверхлимитную эксплуатацию в кратчайшие сроки с целью получения наибольшей прибыли.

Особые правила действуют в отношении предоставления земельного участка, находящегося в публичной собственности, в аренду. Важность и актуальность данного вопроса обусловлены тем, что основной сделкой с государственными и муниципальными землями является аренда (около 90% всех сделок). Статья 39.6 ЗК РФ закрепила два порядка такого предо-

ставления: 1) на торгах, проводимых в форме аукциона; 2) без проведения торгов.

Некие противоречия имеют место в ст. 46 ЗК РФ в отношении оснований прекращения договора аренды земельного участка. Пункт 1 ст. 46 ЗК РФ указывает, что аренда земельного участка прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством. Пункт 2 этой же статьи отсылает к иным основаниям, установленным в п. 2 ст. 45 ЗК РФ (использование земельного участка вопреки его целевому назначению; использование значительно снижает плодородие земли или причиняет вред окружающей среде и др.). Как верно замечает Л. Н. Буркова, такие основания не являются специальными, отличными от общих, а следовательно, не требуют выделения в отдельную категорию. Наличие факта использования земельного участка не по целевому назначению уже является основанием для подачи иска о расторжении договора аренды.

Установление фактов, указанных в подп. 1 п. 2 ст. 45 ЗК РФ, носят трудоемкий характер, требуют составления различных актов, проведения экспертиз, денежных затрат. Так, к примеру, в доказательство использования земельного участка не по целевому назначению арендодателем были предоставлены протокол осмотра земельного участка, фототаблица, акты обследования территории за несколько лет. Суд в данном случае установил, что ответчик не освоил предоставленный ему земельный участок и не осуществлял на нем сельскохозяйственную деятельность, вследствие чего свыше 30 процентов площади участка заросло древесно-кустарниковой растительностью, что причинило вред земле как природному объекту, вследствие чего оставил решение нижестоящего суда о расторжении договора аренды в силе.

Особые правила расторжения договора аренды земельного участка предусмотрены также ст. 46 ЗК РФ в отношении земельного участка, предоставленного на основании договора о комплексном развитии территории или комплексного освоения территории; земельного участка, на котором размещены объекты капитального строительства (вне зависимости от законности постройки); земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, если на нем установлена зона с особыми условиями использования территории.

Одним из оснований прекращения прав аренды может быть изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд. В рамках данного вопроса необходимо отметить изменения в Земельном кодексе относительно процесса изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, которые получили закрепление в гл. VII.1 ЗК РФ.

Существенными нововведениями являются особенности определения размера возмещения несобственникам, которые обладают земельными участками, в том числе на праве аренды.

Согласно ЗК РФСФР от 25.04.1991 г., изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд сопровождалось выделением равноценного земельного участка правообладателю, если данный земельный участок находился на праве собственности, постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения. Норм о необходимости предоставления компенсации в случае прекращения права аренды и безвозмездного срочного пользования не было, соответственно, и фактическим владельцам ничего не выплачивалось. Убытки могли быть возмещены только собственнику.

Конституционный суд в своем постановлении указал, что «Конституцией РФ гарантируется наряду с правом собственности защита всех имущественных прав, будь то право постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком, такие права должны признаваться всеми субъектами права». Вне зависимости от вида права, на основании которого правообладатель осуществляет пользование земельным участком, данный земельный участок может быть изъят только на основании судебного решения и лишь при условии предварительного и равноценного возмещения.

До 1 апреля 2015 г. собственник изымаемого земельного участка, землевладелец или землепользователь, осуществляющие деятельность на нем на основании права пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, имели право на получение выкупной цены (она включала рыночную стоимость имущества и все убытки, причиненные собственнику в результате изъятия). Однако судебная практика по данному вопросу не была единой. Так, некоторые суды обязательным условием для получения выкупной суммы считали фактическое владение и пользование изымаемым земельным участком, а не простое существование права «на бумаге». Другие в качестве юридически значимого обстоятельства для получения компенсационного возмещения определяли лишь факт наличия правоудерживающих документов на земельный участок у его правообладателя.

По действующему законодательству появилась новая категория – «возмещение за земельные участки, изымаемые для государственных или муниципальных нужд» которая пришла на смену «выкупной цене земельного участка». Теперь при изъятии земельного участка собственнику возмещается стоимость земельного участка, а также стоимость расположенных

на нем иных объектов недвижимости (если последние являются также собственностью собственника земельного участка), арендатору, иному законному правообладателю возмещается рыночная стоимость иных прав на земельные участки и объекты недвижимости, в том числе убытки, связанные с невозможностью исполнения обязательств перед третьими лицами (основанные как по договорам, так и по закону). Также возмещению подлежит упущенная выгода. В случае досрочного прекращения договора аренды земельного участка стоимость такого возмещения определяется как рыночная стоимость права аренды земельного участка до истечения срока действия указанного договора (п. 3 ст. 56.8 ЗК РФ). Таким образом, у арендаторов появилась возможность защищать свои права на земельные участки при их изъятии для государственных или муниципальных нужд, и возмещение стало носить предварительный и равноценный характер.

Обобщая, можно отметить, что отношения, связанные с арендой земли, регулируются как гражданским, так и земельным законодательством, причем последнее имеет приоритет. Помимо ЗК РФ и ГК РФ, в данной сфере существует большое количество других законов, подзаконных актов. Временный и возмездный характер пользования имуществом – основные признаки этого договора. В договор аренды земельного участка необходимо включить условия о предмете договора, размере арендной платы, срок аренды, состояние земельного участка на момент передачи.

Сторонами договора аренды могут быть собственники земельных участков либо лица, уполномоченные договором или законом. В зависимости от того, в какой форме собственности находится земельный участок, определяются порядок заключения договора, размер арендной платы, срок действия договора.

Договор аренды земельного участка можно изменить или расторгнуть: 1) по соглашению сторон, если иное не установлено законом или договором (п. 1 ст. 450 ГК РФ); 2) в одностороннем внесудебном порядке, если такое право установлено законом, иными правовыми актами или предпринимательским договором (подп. 1, 2 ст. 310 ГК РФ); 3) через суд – по основаниям, установленным законом или договором. Земельное законодательство закрепляет ряд специальных оснований для расторжения договора аренды земельного участка в зависимости от правового режима земельного участка.

5.3. Ипотека земельного участка

Согласно сведениям о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, по государственному кадастровому учету и государственной регистрации прав за 2017–2019 гг. было зарегистрировано 2 381 365 ограничений прав, возникших в связи с ипотекой земельных участков на всей территории РФ. Всего Росреестром было зарегистрировано 6 594 993 сделок в отношении земельных участков. Такая статистика не случайна, ведь земля – самый надежный объект залога в силу абсолютной долгосрочности использования и постоянно высокого спроса.

Термин «ипотека» появился еще в Древней Греции и был введен в оборот архонтом Солоном в начале VI в. до н. э. Под ипотекой понималось данное должником перед кредитором обеспечение в виде определенного земельного владения. Стоит отметить, что земельное владение не сразу служило залоговым обеспечением. Вначале таковым была личность должника, которому в случае невыполнения обязательства грозило рабство. Для иллюстрации существования долга ставился столб на границе принадлежащей заемщику земельной территории. На столб наносилась надпись, содержание которой свидетельствовало о наличии в отношении данного земельного участка претензии кредитора в наименованной сумме. Именно этот столб и получил название «ипотека» (от греч. *hypotheka* – подставка, подпорка). Если в отношении собственника земли было несколько долгов, то на столбе отмечались все долги. Позже появляются ипотечные книги и ипотечные учреждения, которые выдавали кредиты под залог имущества частным лицам. Наибольшее распространение ипотека получила в Древнем Риме. Это связано с тем, что земля в Риме имела большую ценность, а принцип частной собственности на землю получил основательное законодательное оформление.

В Древнем Риме факт обременения земельного участка ипотекой мог подтверждаться заключенном в письменном виде договором о залоге земельных участков, однако такой порядок применялся лишь в целях упрощения доказывания в суде факта наличия соглашения о залоге земельного участка. Допустимо было закладывать земельный участок и без письменного документа.

Ипотека земельного участка регулируется ГК РФ (нормы о залоговых отношениях – ст. 334, 340 и др.), Федеральным законом от 16.07.1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (далее – Закон об ипотеке), ЗК РФ, ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и др. Нормальное функционирование земельно-ипотечного кредитования должно способ-

ствовать повышению инвестиционной привлекательности сельского хозяйства, развитию сельскохозяйственного производства, агропромышленного комплекса, укреплению национальной кредитно-финансовой системы, что в итоге должно улучшить качество жизни в нашей стране.

Залог возникает в силу договора, заключенного между залогодателем и залогодержателем, где предметом является земельный участок, выступающий в качестве обеспечения выполнения обязательства собственником земли. Как в любом гражданско-правовом договоре, предмет в договоре ипотеки является одним из существенных условий. Им может быть земельный участок, который не изъят и не ограничен в обороте в соответствии с федеральным законодательством (п. 1 ст. 62 Закона об ипотеке). Предметом ипотеки по общему правилу не могут быть земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Однако с 01.01.2007 г. появилась ст. 62.1 Закона об ипотеке, которая закрепила возможность ипотеки земельного участка, находящегося в публичной собственности, исходя из вида разрешенного использования земельного участка. Такое исключение действует в отношении земельных участков, предназначенных для жилищного строительства или для комплексного освоения в целях жилищного строительства и переданных в обеспечение возврата кредита, предоставленного на обустройство данных земельных участков кредитной организацией посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры.

Кроме того, для определения предмета ипотеки имеет значение площадь земельного участка в случае ипотеки его части. В данной ситуации показатель площади должен быть не менее минимального размера, установленного нормативными актами субъектов Российской Федерации и нормативными актами органов местного самоуправления для земель различного целевого назначения и разрешенного использования (ст. 63 Закона об ипотеке). Исходя из данных ограничений и буквального толкования нормы, следует, что ипотека части земельного участка, соответствующего требованиям о предельных размерах, не запрещена ипотечным законодательством. Пункт 1 ст. 5 ФЗ Об ипотеке, определяя, что может быть предметом ипотеки из недвижимости, отсылает нас к объектам, предусмотренным п. 1 ст. 130 ГК РФ. Исходя из анализа вышеназванных норм, возможна ипотека целого земельного участка. В соответствии с п. 4 ст. 5 данного закона ипотека части неделимой вещи не допускается. Исходя из вышеприведенных положений, делаем вывод, что земельный участок, раздел которого в натуре невозможен без изменения его назначения, не может быть самостоятельным предметом залога. Такая же точка зрения отражена в ряде судебных

решений. Не стоит забывать и о том, что обязательным условием залога земельного участка является его индивидуализация, в результате которой он становится самостоятельным объектом оборота. Ряд авторов все же полагают, что часть земельного участка может быть предметом договора ипотеки без его выделения (к примеру, М. Пискунова), но с данной точкой зрения трудно согласиться в силу вышеописанных причин.

Кроме того, не разрешается ипотека сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, а также полевых земельных участков личных подсобных хозяйств. Если земельный участок принадлежит гражданину или юридическому лицу на праве долевой или совместной собственности, то ипотека возможна, только если такой земельный участок выделен в натуре.

Не стоит забывать о принципе единства земли и возведенного на нем объекта недвижимости. Отражение данного принципа получило развитие как в Законе об ипотеке, так и в правоприменительной практике. Еще в информационном письме Президиума ВАС РФ было отмечено, что одновременно заложенными считаются права на помещение категории «нежилое», доля в праве собственности на общее имущество в здании и доля в праве собственности на земельный участок, которые принадлежат собственнику указанных объектов при залоге земельного участка под ними. Одновременно заложенными считаются и права аренды на земельный участок под зданием, в котором расположено закладываемое нежилое помещение. Однако не могут служить предметом договора ипотеки права арендатора, вытекающие из договора аренды, не требующего государственной регистрации. При этом независимо от того, включены ли в договор ипотеки положения об одновременном залоге доли в праве на земельный участок, права аренды этой части, одновременно заложенными считаются спорное помещение и соответствующая доля в праве собственности на земельный участок (право аренды этой части).

Предметом ипотеки могут быть арендные права. Данные положения подвергаются критике, так как земельный участок является особым объектом прав и использование в отношении него столь широких правомочий противоречит принципам земельного права. По мнению В. В. Витрянского, «...Земельный кодекс <...> определил правовой режим аренды земельных участков, который является едва ли не самым либеральным по сравнению с арендой любых иных объектов, включая движимое имущество, ограничив попутно права арендодателя (собственника земли) и, напротив, расширив без всякой меры правомочия арендатора, в том числе и по распоряжению правом аренды земельного участка».

По вопросу уведомления собственника при залоге прав аренды арендатором в законодательстве также имеются противоречия, что говорит о несовершенстве эколого-правового механизма. Так, ЗК РФ в ст. 22 закрепляет право арендатора передавать свои арендные права и обязанности третьему лицу в период действия договора аренды, в том числе отдавать арендные права в залог, без получения согласия собственника путем его уведомления. Если земельный участок находится в публичной собственности, то дополнительно должно соблюдаться условие о сроке первоначального договора аренды земельного участка, а именно, что первоначальный договор аренды должен быть заключен на срок свыше 5 лет. ФЗ Об ипотеке в ст. 62 предписывает по общему правилу необходимость получения согласия собственника при передаче в залог арендованного участка арендатором третьему лицу. Исключения составляют случаи, когда в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, при заключенном договоре аренды на срок более 5 лет требуется лишь уведомление собственника (а не получение от него согласия). Судебная практика указала, что если земельный участок находится в частной собственности, то правила об уведомлении распространяются в случае заключения договора аренды на срок более 5 лет (на это указал Президиум ВАС РФ) и отдает приоритет нормам ЗК РФ. То есть при передаче арендатором прав аренды земельного участка третьему лицу в залог требуется лишь уведомление собственника земельного участка при условии соблюдения срока аренды, при заключении договора аренды на срок менее 5 лет любым субъектом права требуется согласие собственника. Наличие в федеральном законодательстве двух противоречащих друг другу норм не позволяет реализовать эколого-правовой механизм, так как такое противоречие не может обеспечить воплощение принципа защиты собственника земельного участка и (или) пользователя, и кроме того в результате незащищенности их прав привести к нарушению принципа рационального использования и охраны земли (как ненужных мероприятиях при спорной ситуации между субъектами прав).

Вероятно, что отечественным законодателем нормы о распространении ипотеки на объекты, возводимые на заложенном земельном участке, основаны на существовавшем в Риме порядке, когда ипотека распространялась и на виноградник, посаженный на заложенном земельном участке. По российскому законодательству при ипотеке земельного участка право залога распространяется также на находящиеся или строящиеся на земельном участке здание или сооружение залогодателя (п. 2 ст. 64 ФЗ Об ипотеке). Однако на такие здания и сооружения ипотека возникает в силу закона. Залогодателю не требуется получать согласие залогодержателя на возведе-

ние на заложенном земельном участке объектов недвижимости, но их возведение должно соответствовать требованиям законодательства. Данные положения выступают вторым звеном в структуре эколого-правового механизма, так как направлены на реализацию первого звена – принципа единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов.

Предполагается, что возведение залогодателем на заложенном земельном участке здания или сооружения не должно влечь ухудшения обеспечения, предоставленного залогодержателю ипотекой этого участка. Если все-таки в результате строительства имеют место ухудшения, то залогодержатель вправе потребовать изменения договора об ипотеке, в том числе, если это необходимо, путем распространения ипотеки на возведенное здание или сооружение (п. 1 ст. 65 ФЗ Об ипотеке). В законе не раскрывается содержание понятия «ухудшение обеспечения», в связи с чем судебная практика должна сама выработать критерии такого ухудшения. Анализ судебной практики показал практическое отсутствие таких критериев. В одном из судебных решений ухудшение обеспечения связывают с ликвидностью при реализации земельного участка и построенного на нем нового объекта недвижимости. Вероятно, критериями ухудшения обеспечения, предоставленного залогодержателю ипотекой земельного участка, должны быть факты, свидетельствующие об угрозе повреждения, утраты и иных обстоятельствах, которые могут повлечь изменение статуса принадлежности или стоимости предмета ипотеки (например, значительное ухудшение плодородного слоя почвы, вырубка насаждений и т. п.).

В рассматриваемом законе отсутствует положение об использовании заложенного земельного участка по назначению. Стоит закрепить такую норму, так как ее отсутствие может способствовать нарушению одного из базовых положений гражданского и земельного законодательства. Если к земельному участку применять положения п. 3 ст. 40 Закона об ипотеке, в соответствии с которым заложенное имущество может быть передано залогодателем в пользование третьим лицам для целей, не соответствующих назначению имущества, то требование земельного права об использовании земельного участка исключительно по назначению не будет исполняться. В данном случае стоит внести в закон об ипотеке следующие изменения: «земельный участок подлежит использованию залогодателем и (или) третьими лицами в соответствии с его назначением», что будет отвечать требованиям эколого-правового механизма.

В соответствии со ст. 66 Закона об ипотеке при установлении ипотеки на участок, где расположены здания или сооружения, которые принадлежат отличному от залогодателя лицу, в случае обращения взыскания

залогодержателем на данный земельный участок и дальнейшей реализации такого участка, к его приобретателю переходят права и обязанности, имевшиеся у залогодателя как владельца участка в отношении владельца здания или сооружения. Для собственника строения сохраняются те же права и обязанности, которые он имел с прежним владельцем земельного участка.

Еще одной особенностью договора ипотеки земельного участка являются правила об обращении взыскания на заложенное имущество. Так, п. 3 ст. 68 ФЗ Об ипотеке содержит нормы, запрещающие обращение взыскания на заложенный земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения в определенное время осуществления сельскохозяйственных работ. Взыскание возможно после выполнения сельскохозяйственных работ с учетом времени, необходимого для реализации, произведенной или произведенной и переработанной сельскохозяйственной продукции, но не позднее 1 ноября года, в котором в соответствии с договором ипотеки необходимо исполнить обязательства, если иной срок не установлен договором ипотеки. Кроме того, п. 1 вышеназванной статьи определяет особенности обращения взыскания на заложенные земельные участки и их реализации. Так, приобретение заложенного земельного участка на публичных торгах, аукционе или по конкурсу не является основанием для изменения его целевого назначения. Статья 55 указанного закона называет ряд случаев, когда обращение взыскания на земельный участок во внесудебном порядке не допускается. Такими земельными участками являются земельный участок, правовой режим которого определяется ФЗ Об обороте, при условии отсутствия на нем зданий, строений, сооружений; земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения, если целью предоставления является ведение индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства или огородничества; земельные участки, находящиеся в публичной собственности, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена.

К существенными условиями договора ипотеки, помимо предмета, относятся его оценка, существо, размер и срок исполнения обязательства, обеспечиваемого ипотекой.

Статья 67 ФЗ Об ипотеке регулирует оценку земельного участка и содержит отсылочную норму к ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – ФЗ об оценке). При заключении договора ипотеки стоимость земельного участка является рыночной или кадастровой. При этом залоговая стоимость этого земельного участка устанавливается по со-

глашению залогодателя и залогодержателя и может отличаться от рыночной, кадастровой стоимости земельного участка. Несоблюдение сторонами требований о необходимости осуществления оценки земельного участка в соответствии с ФЗ об оценке не влияет на заключенность договора ипотеки, поскольку оценка предмета ипотеки определяется в соответствии с законодательством РФ по соглашению залогодателя с залогодержателем, при этом неправильное определение величины оценки может являться лишь основанием для ее оспаривания.

Трудно не согласиться с мнением ряда авторов, что оценка является одним из самых сложных этапов при заключении договора ипотеки. Применение метода аналогии при оценке земельного участка не является абсолютным гарантом правильного установления его стоимости. Такое положение обусловлено отсутствием единой технологии оценки земли, недостаточностью специалистов в данной сфере, индивидуальными особенностями каждого земельного участка.

Ипотека земельного участка, возникающая в силу договора об ипотеке, подлежит обязательной государственной регистрации. В отношении земельных участков, собственность на которые не разграничена, решение об ипотеке принимает орган местного самоуправления, при этом отсутствие государственной регистрации права на земельные участки, государственная собственность на которую не разграничена, не является препятствием для ипотеки таких участков.

Кредитование приобретения земельных участков подразумевает риски банка. Для продажи земельного участка требуется больше времени, чем при продаже жилой недвижимости, ликвидность земельного участка может меняться под воздействием внешних факторов (экология, транспортные развязки, отток населения и др.), а также под воздействием собственника на состояние земельного участка (ухудшение качества почвы, строительство капитальных объектов на земле).

Хотелось бы отметить, что многие земельно- и эколого-правовые требования не нашли отражения в специализированном законе об ипотеке, что не может положительно сказываться на улучшении состояния окружающей среды. Для развития земельно-ипотечного кредитования необходимо развивать земельный рынок, установить критерии максимально близкой к реальности оценки земельного участка, устранить коллизии ипотечного и земельного законодательства, дополнить ФЗ Об ипотеке нормой об использовании земельного участка по назначению, разрешить на законодательном уровне вопрос о возможности ипотеки части земельного участка. Земельный вопрос в России (он же крестьянский) всегда отличался особой остротой.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе исследования данной темы было установлено, что охрана земель в широком понимании неразрывно связана со всем комплексом исследованных проблем. Установлено, что термин «охрана земель» исходя из его смысла означает и правовой институт и как составную часть охраны окружающей среды и рационального использования земли и как систему организационно-хозяйственных, агрономических, технических, мелиоративных, экономических и правовых мероприятий по устранению вредных последствий для земли, почв и случаев нарушения правил их использования.

Анализ мнений многих ученых и авторов, в том числе упомянутых в настоящей работе, показывает, что каждый по-своему отражает и раскрывает сущность охраны земли и почв, в связи с чем законодательство о земле не раскрывает понятие охраны земель, а указывает на ее цели и задачи.

С целью устранения этого явного пробела предпринята попытка использовать указанные подходы для формулировки определения – охраны земли как правового института.

Представляется, что участникам земельных отношений невозможно осуществлять хозяйственную и иную деятельность без целей охраны земли, предусмотренной земельным законодательством.

Отсутствие такой охраняемой законом цели означает только одно – земля может стать невозобновляемым ресурсом, что в итоге приведет к коллапсу. Отсюда следует, что реализация данных целей своевременно направит правовые меры на защиту земель, которые подверглись негативным воздействиям и не допустить дальнейшего ухудшения её состояния.

Современное состояние земельных ресурсов позволяет определить ухудшение качества земли и сокращение площади сельскохозяйственных земель.

Налицо ускоренное развитие негативных процессов, которое в итоге приводит к нарушению экологического баланса и биологических циклов, разрушению почв и снижению плодородия, порче сельхозпродукции веществами, опасными для здоровья.

Для защиты земли и почв от негативного воздействия и для его предотвращения нужно постоянно принимать меры по их сохранению и восстановлению.

Результат изучения правовых инструментов по охране земель показывает, что их качество и направленность является главным условием для достижения качественного состояния земель.

Судебная практика показывает, что участники земельных отношений не стремятся исполнять обязанности по сохранению земель и почв.

Это поведение обусловлено отсутствием необходимых денежных средств, наплевательским отношением людей к природе и пробелами в действующем законодательстве.

В подавляющем большинстве случаев охрана земли и почв, а также существенное восстановление нарушенных земель от антропогенных процессов возможны при условии содействия субъектами земельных отношений их предотвращению, а также необходимости применять необходимые меры по охране земель.

Только в этом случае угроза в отношении земли отодвинется в будущее, так как рано или поздно с учетом прогресса и роста населения этот вопрос встанет необыкновенно остро.

На данный момент остается существовать проблема разграничения функций государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Совершенствуя законодательство по данному вопросу, необходимо обратить внимание на признаки и концептуальные подходы, так как прослеживается тождественность и неопределенность разделения осуществления деятельности данных органов, что недопустимо.

При данных обстоятельствах сохраняет актуальность проблема осмысления и взаимоотношения земельного надзора и земельного контроля, которые в любом случае просто необходимо рассматривать и решать с учетом надзорной деятельности государства в целом.

1. Понятия «государственный земельный надзор» и «государственный земельный контроль», по мнению многих ученых, являются тождественными.

2. В ряде случаев трудноотличимы контрольные и надзорные полномочия, почему и в законодательстве, и в научной литературе не всегда ясно прослеживается разграничение между этими понятиями.

3. В ходе анализа были выявлены сходства, касающиеся деятельности органов контроля и надзора, которые руководствуются законом и добиваются исполнения его указаний; обеспечивают соблюдение и защиту прав субъектов земельных отношений; осуществляют свою деятельность открыто, на основе принципа гласности.

4. Органы надзора и контроля применяют одни и те же методы деятельности: подготовка и осуществление проверок, обследований; истребование

объяснений по факту нарушений; истребование у компетентных органов и подконтрольных лиц необходимых документов и их анализ; использование экспертных оценок.

Органы муниципального контроля не имеют полномочий на привлечение конкретного лица к административной ответственности, а только выполняют подготовительную работу, оформляют первичную документацию, подтверждающую нарушение земельного законодательства и ограничиваются выдачей предписаний об устранении нарушений за счет местного бюджета.

Работа, которая проводится органами муниципального контроля, очень важна, особенно в муниципальных образованиях, где нет подразделений государственного земельного контроля, в связи с чем отнесение федеральным законодательством муниципального земельного контроля к числу вопросов местного значения преждевременно, так как возлагает необоснованную дополнительную финансовую нагрузку на муниципальные органы в виде содержания штатных должностей инспекторов и иных дополнительных расходов, тем более что подавляющая часть денежных средств в виде штрафов направляется в федеральный бюджет. В связи с этим представляется возможным на федеральном уровне отнести муниципальный земельный контроль к вопросам, которые муниципалитеты вправе регулировать самостоятельно за счет собственных бюджетов.

При этом, учитывая, что муниципальный земельный контроль как публично-правовая деятельность в настоящее время полноценным не является, на федеральном уровне необходимо решить вопрос о передаче муниципалитетам хотя бы части полномочий по привлечению к административной ответственности нарушителей с перечислением последующих штрафов в местные бюджеты.

5. Что касается проблемы единообразия в применении понятий и функций органами по осуществлению муниципального земельного контроля в лице муниципальных органов, необходимо указать, что до настоящего времени нет четкого определения в категориях «контроль» и «надзор», которые уполномоченными лицами трактуются так, как удобно им в разных ситуациях.

Например, в соответствии с ЗК РФ по результатам муниципального земельного контроля составляется акт о нарушения законодательства о земле, а если говорить о земельном надзоре, то лица привлекаются к административной ответственности.

Также нет необходимой ясности в субъектах ответственности, так как различные правовые источники выделяют в качестве подконтрольных субъ-

ектов физических и юридических лиц, а ЗК РФ добавляет органы государственной власти; местного самоуправления, что делает уместным вопрос о неопределенности статуса органа муниципального контроля и оставляет открытым вопрос о единообразии его функций и применении функций государственного земельного контроля.

Думается, что в этом случае проблема может быть решена посредством установления ведомственного контроля на уровне субъекта РФ путем введения в структуру муниципального органа должностного лица, наделенного контрольными функциями и правом составления административных протоколов.

В дополнение к изложенному, исходя из реалий современной России, наряду с государственным земельным контролем и муниципальным земельным контролем и надзором необходимо использовать гражданско-правовые инструменты борьбы с незаконным использованием земельных ресурсов, которые включают в себя установленные договором обязанности лица по периодической отчетности в использовании земельного участка и гражданско-правовых санкций при неисполнении данной обязанности вплоть до возврата земельного участка.

Это касается, в частности, земельных участков, передаваемых из государственной и (или) муниципальной собственности.

Согласно стратегии экологической безопасности РФ, на период до 2025 г. для абсолютного большинства регионов нашей страны характерно ухудшение состояния земель и почв. В данном документе приводятся следующие цифры: общая площадь загрязненных земель, находящихся в обороте, составляет более 70 млн гектаров, площадь нарушенных земель, утративших свою хозяйственную ценность или оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, составляет более 1 млн гектаров. Для осуществления мер по улучшению состояния земель стоит обратить внимание в том числе, на нормативное регулирование в сфере совершения сделок с земельными участками.

Концепция эколого-правового механизма подразумевает приоритет законов развития природы, которые необходимо соблюдать человеку при осуществлении любой своей деятельности, следовательно, любое правоотношение должно строиться на выполнении экологических требований. Исходные экологические императивы (что соответствует первому звену механизма) в настоящее время закреплены большей частью в Законе «Об охране окружающей среды», а также в дополняющих его природоохранительных актах. Экологические императивы представляют собой эколого-правовые нормы (нормы-принципы, нормы-приоритеты). К ним

относятся нормы о триединстве земли, о земле как основе жизни и деятельности, о её ограниченности в пространстве, уникальности и т. п. Вторым звеном механизма являются нормы, конкретизирующие экологические требования, они воплощают первое звено в отраслевом законодательстве. Сюда могут быть отнесены нормы касающиеся, собственно, регулирования сделок – нормы о субъектах, предмете, форме, порядке заключения сделки и т. п. Третьим звеном механизма являются нормы-гарантии, которые должны обеспечивать конкретизацию норм из первого звена во втором звене эколого-правового механизма. К ним относятся нормы о юридической ответственности за совершенные правонарушения (составы преступлений и правонарушений из УК РФ и КоАП РФ), нормы о регистрации перехода права собственности на земельный участок, о контрольных мероприятиях, проводимых органами власти, в отношении осуществляемой на земельном участке деятельности, о последствиях признания сделки недействительной и т. д. Четвертое звено отражает само правоотношение, которое может быть экологическим или экологически вредным.

Таким образом, вопросы совершения сделок с земельными участками через призму эколого-правового механизма имеют отражение во всех отраслях права. Правовой режим земельного участка складывается из общего правового режима, который определяется в зависимости от правового режима категории земли и вида разрешенного использования (нормы экологического и земельного права) и специального правового режима (определяется нормами гражданского законодательства, законодательства о регистрации, оценке и т. д.).

Для материализации эколого-правовой нормы важно отсутствие в законодательстве пробелов и противоречий. К одному из наиболее спорных вопросов относится понятие земельного участка. Важно отметить, что понятие «земля», используемое в ЗК РФ как один из объектов земельных отношений, должно рассматриваться с позиции осуществления природоохранительных функций. Земельный участок также относится к объектам земельных правоотношений, но, кроме того, является объектом имущественных прав. Законодательно закрепленное определение земельного участка представляется несовершенным. Необходимо закрепить в понятии земельного участка положения о его пространственно-территориальном базисе и почвенной составляющей, об установленных в отношении него границах.

В результате проведенного исследования стоит отметить, что нормативная база в сфере оборота способности земельных участков, определения существенных условий договоров с земельными участками, правомочий

и обязанностей собственников и землепользователей, полномочий государственных и муниципальных органов должна быть систематизирована и конкретизирована.

Основной задачей нормативного регулирования сделок с землей является материализация природоохранных норм. Правоотношения, возникающие при заключении договоров купли-продажи, аренды, ипотеки земельного участка, имеют публичный элемент, хотя на первый взгляд являются исключительно частноправовыми. Это связано с особым статусом земли, ее неповторимостью, исключительностью и незаменимостью во всех сферах деятельности. Для рационального использования земли необходимы не только непротиворечивое, понятное земельное и гражданское законодательное регулирование, но и учет экономических, социальных, культурных факторов.

Состояние экономики России напрямую зависит от эффективности использования земельных ресурсов. Но использование земли не может быть эффективным, если не соблюдаются природоохранные требования, не действует должный контроль над оборотом земельных участков, за порядком их использования, уменьшается роль публичных интересов в земельных правоотношениях, не учитываются региональные особенности при создании нормативных актов на местах.

Изменение экономической и экологической ситуации в нашей стране невозможно лишь при совершенствовании законодательства о земле, достичь этой цели реально при большем внимании к вопросам экологического воспитания и образования, эколого-правовой культуре, системности правового регулирования, учете социальных, политических, демографических, экономических факторов при создании и реализации правовой нормы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

.....

Нормативные правовые источники

Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года; в ред. Законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

Российская Федерация. Законы. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 1.

Российская Федерация. Законы. Водный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

Российская Федерация. Законы. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 23. – ст. 2381; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53. – ст. 8441.

Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая: федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – ст. 3301; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 31. – Ст. 4766; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – ст. 410; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 1. – Ст. 26.

Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 08 марта 2015 года № 42-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1412.

Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 16.

Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1. – Ст. 16; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 31. – Ст. 4766.

ГОСТ 26 640-85 (СТСЭВ 4472-84). Земли. Термины и определения. Утвержден и введен в действие Постановлением Госстандарта СССР от 28 октября 1985 года № 3453. – Москва: Издательство стандартов, 2002. – 6 с.

Земельный кодекс РСФСР: утв. ВС РСФСР 25 апреля 1991 года № 1103-1; ред. от 24 декабря 1993 года // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 22. – Ст. 768.

Об утверждении Земельного кодекса РСФСР: закон РСФСР от 01 июля 1970 года; ред. от 25 апреля 1991 года // Ведомости ВС СССР. – 1970. – № 28. – Ст. 581.

Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик: закон СССР от 13 декабря 1968 года № 3401-VII; ред. от 02 декабря 1987 года // Ведомости ВС СССР. – 1968. – № 51. – Ст. 485.

Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2014 год № 171-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26. – Ч. 1. – Ст. 3377.

Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26. – Ст. 3377; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 31. – Ст. 4766.

Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 30. – Ст. 4547.

Российская Федерация. Законы. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание

законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4148.; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 31. – Ст. 4766.

Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 03.07.2016 № 334-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 27. – Ст. 4267.

Российская Федерация. Законы. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3018; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53. – Ст. 8429.

Российская Федерация. Законы. О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5279.

Российская Федерация. Законы. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 30. – Ст. 4547.

Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 32. – Ст. 5135.

Российская Федерация. Законы. О государственной охране: федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 22. – Ст. 2594.

Российская Федерация. Законы. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

Российская Федерация. Законы. О государственной регистрации недвижимости: федеральный закон Российской Федерации от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29. – Ч. 1. – Ст. 4344.

Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30. – Ч. 1. – Ст. 4590.

Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»:

федеральный закон от 17 декабря 2009 года № 316-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 51. – Ст. 6153.

Российская Федерация. Законы. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон Российской Федерации от 09 февраля 2009 года № 8-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

Российская Федерация. Законы. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 6249.

Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 23 июля 2008 года № 160-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 30. – Ч. 2. – Ст. 3616.

Российская Федерация. Законы. О развитии сельского хозяйства: федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – Ч. 1. – № 1. – Ст. 27.

Российская Федерация. Законы. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 5276.

Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

Российская Федерация. Законы. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3018.

Российская Федерация. Законы. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 52. – ст. 5276; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 31. – Ст. 4829.

Российская Федерация. Законы. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 28.11.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 48. – Ст. 4746; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 32. – Ст. 5115.

Российская Федерация. Законы. Об оценочной деятельности в Российской Федерации: федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3813; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 32. – Ст. 5105.

Российская Федерация. Законы. О землеустройстве: федеральный закон Российской Федерации от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 26. – Ст. 2582.

Российская Федерация. Законы. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федеральный закон Российской Федерации от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.

Российская Федерация. Законы. О мелиорации земель: федеральный закон Российской Федерации от 10 января 1996 года № 4-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 142.

Российская Федерация. Законы. Об экологической экспертизе: федеральный закон Российской Федерации от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4656.

Российская Федерация. Законы. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 17 января 1992 года № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

Российская Федерация. Законы. О недрах: закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

Об утверждении Земельного кодекса РСФСР: закон РСФСР от 01 июля 1970 года; ред. от 25 апреля 1991 года // Ведомости ВС СССР. – 1970. – № 28. – Ст. 581.

Российская Федерация. Законы. О приватизации государственного и муниципального имущества: федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 06.03.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 4. – Ст. 251; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 10. – Ст. 890.

Российская Федерация. Законы. О железнодорожном транспорте в Российской Федерации: федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.08.2018) (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 169; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 32. – Ст. 5105.

Российская Федерация. Законы. О государственной регистрации недвижимости: федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29. – Ст. 4344; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 32. – Ст. 5115.

Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1. – Ст. 212.

Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 17. – Ст. 2546.

Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2290.

Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. – 2013. – 13 дек. – № 282.

Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части совершенствования государственного земельного надзора: постановление Правительства Российской Федерации от 07 августа 2017 года № 943 // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 34. – Ст. 5274.

Российская Федерация. Законы. Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений: постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2015 года № 251 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 13. – Ст. 1937.

Российская Федерация. Законы. Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: постановление Правительства Российской Федерации от 02 января 2015 года № 1 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 2. – Ст. 514.

Российская Федерация. Законы. Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль: постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 года № 1515 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 1. – Ч. II. – Ст. 298.

Российская Федерация. Законы. Об утверждении Правил принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка, предоставленного государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук и государственных учреждений, входящих в структуру Российской академии наук), при его ненадлежащем использовании: постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2013 года № 821 // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 38. – Ст. 4832.

Российская Федерация. Законы. О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг: постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3169.

Российская Федерация. Законы. Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 489 // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 28. – Ст. 3706.

Российская Федерация. Законы. Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора): постановление Правительства Российской Федерации от 05 апреля 2010 года № 215 // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 15. – Ст. 1807.

Российская Федерация. Законы. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии: постановление Правительства Российской Федерации от 01 июня 2009 года № 457 // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 25. – Ст. 3052.

Российская Федерация. Законы. Об утверждении Положения о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании: постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 года № 554 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 31. – Ст. 3295.

Российская Федерация. Законы. Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы: распоряжение Правительства Российской Федерации от 03 марта 2012 года № 297-р // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 12. – Ст. 1425.

Приказ Минприроды России от 29 июня 2012 года № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора» // Российская газета. – 2013. – № 12. – 23 янв.

Постановление Конституционного Суда от 13.12.2001 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Мо-

сквы „Об основах платного землепользования в городе Москве“ по жалобе гражданки Т. В. Близинской // Российская газета. – 2001. – № 250.

Определение Верховного Суда РФ от 11.08.2009 № 18-В09-57 // СПС «Консультант Плюс».

Определение ВАС РФ от 11.11.2009 № ВАС-12 582/9 дело № А47-9274/2008 // СПС «Консультант Плюс».

Определение Верховного Суда РФ от 22.12.2009 № 18-В09-80 // СПС «Консультант Плюс».

Определение Верховного Суда РФ от 12.11.2013 № 18-КГ13-104 // СПС «Консультант Плюс».

Определение Верховного Суда РФ от 25.03.2014 № 18-КГ13-172 // СПС «Консультант Плюс».

Определение Верховного Суда РФ от 27 октября 2016 г. № 305-ЭС16-13 778 // СПС «Консультант Плюс».

Определение Верховного Суда РФ от 14.04.2017 № 307-ЭС17–2711 по делу № А56-73764/2015 // СПС «Консультант Плюс».

Определение Верховного суда от 02.10.2018 № 127-КГ18-20 // СПС «Консультант Плюс».

Постановление Президиума ВАС РФ от 06.04.2010 № 10 649/09 по делу № А41-25175/08 // СПС «Гарант».

Постановления ВАС РФ от 17.11.2011 г. № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды» // СПС «Консультант Плюс».

Определение ВАС РФ от 20 марта 2013 № ВАС-4246/12 // СПС «Консультант Плюс».

Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 27 ноября 2012 г. № 18-КГ12-55 // СПС «Консультант Плюс».

Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 21.01.2016 по делу № А56-52911/2015 // СПС «Консультант Плюс».

Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14.04.2017 № Ф08-1932/2017 по делу № А32-37978/2013 // СПС «Консультант Плюс».

Решения Арбитражного суда Оренбургской области от 20 июня 2013 года по делу № А47-16240/2012 // СПС «Консультант Плюс».

Определение Свердловского областного суда № 33–10 537/2011 от 19 июля 2011 г. по делу № 33-10537/2011 // СПС «Гарант».

Апелляционное определение Свердловского областного суда от 16 мая 2013 г. № 33-5714/2013 // СПС «Гарант».

Постановление ФАС Центрального округа от 10.08.2009 № Ф10-3188/09 по делу № А64-3359/08-8 // СПС «Гарант».

Постановление Правительства РФ «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» от 16.07.2009 № 582 (ред. от 21.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 30. – Ст. 3821.; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53. – Ст. 8666.

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

Постановление Правительства Свердловской области от 26.08.2015 № 759-ПП «Об утверждении Порядка определения цены земельного участка, находящегося в государственной собственности Свердловской области, и земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, при заключении договора купли-продажи таких земельных участков без проведения торгов» из информационного банка «Свердловская область» // СПС «Консультант Плюс».

Воронин, Б. А. Актуальные проблемы рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения / Б. А. Воронин // Аграрное и земельное право. – 2016. – № 1. – С. 68.

Воронин, Б. А. Новое в правовом регулировании земельных отношений / Б. А. Воронин // Земельная реформа и эффективность использования земли в аграрной сфере экономики: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. – Уфа, 2014. – С. 378–385.

Воронин, Б. А. Использование земель сельскохозяйственного назначения организациями АПК холдингового типа (на примере Свердловской области) / Б. А. Воронин, Я. В. Воронина // Аграрный вестник Урала. – 2014. – № 3. – С. 75–81.

Воронин, Б. А. Новое в законодательстве о сельскохозяйственном землекористовании / Б. А. Воронин // Нива Урала. – 2011. – № 1–2. – С. 84–87.

Научная и учебная литература

Аверьянова, Н. Н. Особенности купли-продажи земельных участков / Н. Н. Аверьянова // Нотариус. – 2008. – № 1. – С. 43–46.

Анисимов, А. П. Земельное право России: учебник / А. П. Анисимов. – Москва: Юрайт, 2013. – 299 с.

Анисимов, А. П. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности: вопросы теории и практики / А. П. Анисимов, С. В. Дзагоев, Л. Т. Кокоев; отв. ред. А. Я. Рыженков. – Москва, 2009. – 232 с.

Ахатов, А. Г. Экология: энциклопедический словарь / А. Г. Ахатов. – Казань: ТКИ, Экополис, 1995. – 368 с.

Богатырева, Н. А. К вопросу о рациональном использовании земель сельскохозяйственного назначения: теоретические и правовые аспекты / Н. А. Богатырева // Вопросы российского и международного права. – 2017. – Т. 7. – № 4А. – С. 168–181.

Боголюбов, С. А., Галиновская Е. А. Земельное право: учебник / С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская; под ред. С. А. Боголюбова. – Москва: ТК Велби, Проспект, 2004. – 400 с.

Боголюбов, С. А. Земельное право: учебник / С. А. Боголюбов. – Москва: Юрайт, 2012. – 380 с.

Болтанова, Е. С. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). – 3-е изд. – Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2018. – 412 с.

Буркова, Л. Н. К вопросу о правовых проблемах аренды земельных участков [Электронный ресурс] / Л. Н. Буркова // Вестник Адыгейского государственного университета. – 2005. – № 4. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-pravovyh-problemah-arendy-zemelnyh-uchastkov> (дата обращения: 17.12.2018).

Бутылина, Е. В. Земельный надзор и контроль: диссертация, кандидат юридических наук / Е. В. Бутылина. – Москва, 2016. – 204 с.

Винокуров, А. Ю. Государственный земельный надзор: проблемы правового регулирования / А. Ю. Винокуров // Правовые вопросы недвижимости. – 2013. – № 1. – С. 2–4.

Витрянский, В. В. Правовое регулирование имущественных (обязательно правовых) отношений в Земельном кодексе Российской Федерации / В. В. Витрянский // Экологическое право. – 2002. – № 1. – С. 55–59.

Владимирский-Буданов, М. Ф. Обзор истории русского права [Электронный ресурс] / М. Ф. Владимирский-Буданов. – URL: <https://e.lanbook.com/book/10080> (дата обращения: 01.03.2018).

Габучева, С. А. Понятие государственного управления в сфере охраны и использования земель / С. А. Габучева // Российская юстиция. – 2008. – № 2. – С. 64–66.

Гавва, А. А. Институт права частной собственности на земельный участок в современном гражданском праве: монография / А. А. Гавва. – Уфа: БАГСУ, 2014. – 160 с.

Галанина, Л. А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: диссертация, кандидат юридических наук / Л. А. Галанина. – Москва, 2001. – 184 с.

Галиновская, Е. А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. – Москва: НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 272 с.

Галиновская, Е. А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения: научно-практическое пособие / Е. А. Галиновская. – Москва: ИНФРА-М, 2018. – 270 с.

Галиновская, Е. А. Современное состояние и развитие земельного законодательства в России / Е. А. Галиновская // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2016. – № 24. – С. 19–32.

Галиновская, Е. А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений: монография / Е. А. Галиновская. – Москва, 2009. – 126 с.

Галиновская, Е. А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений: монография / Е. А. Галиновская. – Москва, 2015. – 88 с.

Гатин, А. И. Гражданско-правовые сделки, направленные на отчуждение федеральных земельных участков / А. И. Гатин // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – № 4. – С. 79–83.

Генкин, Д. М. Право собственности в СССР / Д. М. Генкин. – Москва, 1961. – 223 с.

Голиченков, А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие для вузов / А. К. Голиченков. – Москва: Городец, 2008. – 448 с.

Гребенников, А. И. Правовые проблемы платы за землю в Российской Федерации: автореф. дис.... канд. юрид. наук / Александр Иванович Гребенников. – Саратов, 2004. – 25 с.

Грудцына, Л. Ю. Земля: справочник собственника и арендатора / Л. Ю. Грудцына, М. Н. Козлова. – Москва: Юстицинформ, 2007. – 432 с.

Гусев, Р. К. Земельное право: учебное пособие / Р. К. Гусев. – Москва: Юридическая фирма «Контракт», Инфра-М, 2013. – 199 с.

Девятов, С. А. Управление муниципальной собственностью: учебное пособие / С. А. Девятов. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2010. – 267 с.

Ерофеев, Б. В. Земельное право: учебник / Б. В. Ерофеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД ФОРУМ: НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 416 с.

Ерофеев, Б. В. Земельное право России: учебник / Б. В. Ерофеев. – М.: Юрайт-Издат, 2007. – 655 с.

Жевняк, О. В. Договор аренды части вещи: теория и арбитражная практика / О. В. Жевняк // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 4. – С. 22–38.

Замалеев, Р. Р. Правовое регулирование ипотеки (залога) земельных участков: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Руслан Рустамович Замалеев. – Москва, 2008. – 32 с.

Заславская, Н. М. Правовое регулирование государственного экологического надзора в Российской Федерации: монографическое исследование / Н. М. Заславская // Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, юридический факультет. – Труды юридического факультета. Кн. 14. – М.: Правоведение, 2014. – С. 19–161.

Зиннатуллин, А. З. Правоприменительные аспекты возмещения стоимости земельных участков не собственникам при изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд / А. З. Зиннатуллин // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 2. – С. 98–105.

Ибрагимов, К. Х. Правовые проблемы модернизации земельного надзора и контроля России / К. Х. Ибрагимов // Правовые вопросы недвижимости. – 2011. – № 2. – С. 16–23.

Канская, Е. В. Некоторые проблемы государственной регистрации прав на земельные участки / Е. В. Канская // Международный научный журнал «Символ науки». – 2016. – № 2. – С. 120–122.

Ключевский, В. О. Курс русской истории, или Русская история. Полный курс лекций [Электронный ресурс] / В. О. Ключевский. – URL: <https://e.lanbook.com/book/10055> (дата обращения: 01.04.2018).

Кожевников, Ю. А. Экологические аспекты ограничений прав на землю (на примере земель населенных пунктов) / Ю. А. Кожевников // Экологическое право. – 2011. – № 3. – С. 7–8.

Корнеев, А. Л. Особенности совершения сделок с земельными участками: учебное пособие / А. Л. Корнеев. – Москва: Городец, 2017. – 307 с.

Короткова, О. И. Особенности договора аренды и его роль в сфере управления и распоряжения государственной собственностью / О. И. Короткова // Законодательство и экономика. – 2009. – № 7. – С. 22–27.

Крассов, О. И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / О. И. Крассов. – 2-е изд., перераб. – Москва: Норма, 2009. – 359 с.

Крассов, О. И. Право собственности на землю в странах Европы: монография / О. И. Крассов. – Москва: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 400 с.

Круглов, В. В. Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности в современный период: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02, 12.00.06 / Виктор Викторович Круглов. – Екатеринбург. – 319 с.

Кудинов, О. А. Римское право: схемы и комментарии / О. А. Кудинов. – Москва: Дашков и К, 2018. – 224 с.

Ларионов, Г. А. Правовое регулирование земельного контроля в Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Г. А. Ларионов. – Москва, 1997. – 155 с.

Нотариат и нотариальная деятельность: учебное пособие для курсов повышения квалификации нотариусов / Б. М. Гонгало [и др]; под ред. В. В. Яркова, Н. Ю. Рассказовой. – Москва: Волтерс Клувер, 2009. – 384 с.

Петров, В. В. Экологическое право России / В. В. Петров. – Москва: БЕК, 1995. – 557 с.

Пискунова, М. Делимость земельных участков / М. Пискунова // Бизнес-адвокат. – 2003. – № 10. – С. 16–20.

Погодина, Н. А. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе / Н. А. Погодина, К. В. Карелин // Российская юстиция. – 2012. – № 3. – С. 72–74.

Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности: вопросы теории и практики / А. П. Анисимов, С. В. Дзагоев, Л. Т. Кокоев; отв. ред. А. Я. Рыженков. – Москва, 2009. – 232 с.

Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 1. Законодательство Древней Руси / Отв. ред. В. Л. Янин, под общ. ред. О. И. Чистякова. – Москва: Юрид. лит., 1984. – 432 с.

Серебрянный, К. С. Гражданско-правовой режим земельных участков в новейшей редакции Земельного кодекса Российской Федерации / К. С. Серебрянный // Арбитражные споры. – 2017. – № 3. – С. 101–108.

Сухомлинова, Н. Б. Земельные ресурсы Российской Федерации как объект рыночных отношений / Н. Б. Сухомлинова // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (Новочеркасского политехнического института). Серия: Социально-экономические науки. – 2011. – № 5. – С. 75–79.

Сырых, Е. В. Земельное право: учебник для вузов / Е. В. Сырых // М.: Юстицин-форм, 2005. – 336 с.

Тамашакина, Д. С. Проблема передачи в аренду части земельного участка [Электронный ресурс] / Д. С. Тамашакина // Молодой ученый. – 2015. – № 10. – С. 940–942. – URL: <https://moluch.ru/archive/90/18831> (дата обращения: 17.12.2018).

Тихомиров, М. Ю. Аренда и купля-продажа земельных участков в Российской Федерации / М. Ю. Тихомиров // Право и экономика. – 2007. – № 12. – С. 77–90.

Фиошин, А. В. Правовое регулирование ипотеки земельных участков в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Александр Владимирович Фиошин. – Казань, 2009. – 23 с.

Харьков, В. Н. Правовые проблемы охраны земель / В. Н. Харьков // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2013. – № 2. – С. 214–222.

Чубуков, Г. В. Земельное право России: учебник / Г. В. Чубуков // М.: Издательство «Тихомиров М. Ю.», 2002. – 328 с.

Шадрина, А. А. Правовые меры по охране окружающей среды при осуществлении технического регулирования / А. А. Шадрина // Российский юридический журнал. – 2015. – № 4. – С. 127–133.

Шеметова, Н. Ю. Развитие института недвижимости в историческом аспекте / Н. Ю. Шеметова // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2014. – № 4. – С. 208–233.

Шестакова, О. Г. Правовое регулирование использования и охраны земель городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ольга Геннадиевна Шестакова. – Москва, 2009. – 27 с.

Шихалева, О. В. Договор купли-продажи земельного участка как вид гражданско-правовой сделки / О. В. Шихалева // Бизнес, менеджмент и право. – 2003. – № 4. – С. 128–131.

Шихалева, О. В. Что такое доля в праве собственности на земельный участок под многоквартирным домом? / О. В. Шихалева // Журнал российского права. – 2010. – № 5–6. – С. 53–55.

Шкутин, А. И. Исторический анализ развития законодательства России о государственной регистрации прав на недвижимость от Царской России и до наших дней / А. И. Шкутин // Право: история, теория, практика: материалы Международ. науч. конф. – Санкт-Петербург: Реноме, 2011. – С. 41–43.

Шугрина, Е. С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации / Е. С. Шугрина // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 8. – С. 26–37.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Вагина Ольга Валерьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного, градостроительного и экологического права Уральского государственного юридического университета (глава V).

Воронина Александра Борисовна – магистрант направления «Юрист в сфере недвижимости, земельных отношений и экологии» Уральского государственного юридического университета (глава V).

Воронина Яна Викторовна – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры управления и права Уральского государственного аграрного университета (глава II).

Воронин Борис Александрович – доктор юридических наук, профессор, директор научно-исследовательского института аграрно-экологических проблем и управления сельским хозяйством Уральского государственного аграрного университета, руководитель авторского коллектива (введение, глава I, II, заключение).

Гаевская Екатерина Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного градостроительного и экологического права Уральского государственного юридического университета (глава III).

Капицкий Виталий Николаевич – старший преподаватель кафедры земельного, градостроительного и экологического права Уральского государственного юридического университета (глава V).

Карпухин Михаил Юрьевич – кандидат сельскохозяйственных наук, доцент, заведующий кафедрой овощеводства и плодоводства им. Н. Ф. Коряева (глава III) Уральского государственного аграрного университета.

Круглов Виктор Викторович – доктор юридических наук, профессор кафедры земельного, градостроительного и экологического права Уральского государственного юридического университета (глава III).

Рущицкая Ольга Александровна – доктор экономических наук, доцент, директор института экономики, финансов и менеджмента Уральского государственного аграрного университета (глава IV).

Чупина Ирина Павловна – доктор экономических наук, профессор кафедры управления и права Уральского государственного аграрного университета (глава IV).

Научное издание

Воронин Борис Александрович, Круглов Виктор Викторович,
Рущицкая Ольга Александровна, Чупина Ирина Павловна,
Вагина Ольга Валерьевна, Воронина Яна Викторовна,
Гаевская Екатерина Юрьевна, Карпухин Михаил Юрьевич
Капицкий Виталий Николаевич, Воронина Александра Борисовна

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

МОНОГРАФИЯ

Редактор и корректор *А. В. Ерофеева*
Дизайнер-верстальщик *А. Ю. Тюменцева*

Подписано в печать 02.02.2021. Формат 60×84/16. Бумага офсетная.

Гарнитура *Alegreya, Alegreya Sans*.

Уч.-изд. л. 9,94. Усл. печ. л. 8,83. Тираж 500 экз. Заказ _____

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Уральский государственный аграрный университет»
620075, Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42

Отпечатано в Универсальной Типографии «Альфа Принт»

620049, Екатеринбург, пер. Автоматики, 2Ж

Тел.: +7 (343) 222-00-34. Эл. почта: mail@alfaprint24.ru

Оригинал-макет подготовлен в федеральном государственном бюджетном
образовательном учреждении высшего образования
«Уральский государственный аграрный университет»
620075, Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42