

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.А. Галиновская

**ПРИМЕНЕНИЕ  
ЗЕМЕЛЬНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ**

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ**

Елена Галиновская

**Применение земельного  
законодательства. Проблемы  
и решения. Научно-  
практическое пособие**

«Юриспруденция»

2012

УДК 349.4  
ББК 67.407

**Галиновская Е. А.**

Применение земельного законодательства. Проблемы и решения. Научно-практическое пособие / Е. А. Галиновская — «Юриспруденция», 2012

ISBN 978-5-9516-0615-0

В работе обращается внимание на наиболее существенные вопросы толкования норм земельного законодательства судебными инстанциями, а также органами федеральной исполнительной власти в последние несколько лет. Кроме того, автором изложены собственные позиции и представления о направлениях реализации норм Земельного кодекса РФ, иных нормативных правовых актов. Пособие структурировано в соответствии с основными разделам Земельного кодекса РФ. При этом внимание обращено на то, в каких случаях правоприменитель обращается к статьям Кодекса, каким образом осуществляется толкование норм, категорий, понятий, закрепленных в земельном законодательстве, в совокупности с какими нормами иных федеральных законов осуществляется применение положений Земельного кодекса РФ и иных нормативных актов земельного законодательства. Для научных работников, практикующих юристов, государственных служащих, аспирантов и студентов высших юридических учебных заведений.

УДК 349.4  
ББК 67.407

ISBN 978-5-9516-0615-0

© Галиновская Е. А., 2012

© Юриспруденция, 2012

## Содержание

Предисловие	7
Глава 1. Роль общих положений земельного законодательства в правоприменении	9
§ 1. Определение понятия, содержания земельного законодательства при применении земельно-правовых норм	10
Понятие земельного законодательства	10
Земельные отношения	12
Принципы земельного законодательства	15
§ 2. Участники земельных отношений	21
Состав участников земельных отношений	21
Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования как субъекты земельных отношений	25
Конец ознакомительного фрагмента.	27

**Елена Анатольевна Галиновская**  
**Применение земельного**  
**законодательства. Проблемы и решения.**  
**Научно-практическое пособие**

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012

\* \* \*

## Предисловие

Законодательное регулирование земельных отношений обладает рядом особенностей, которые оказывают влияние и на правоприменение. Прежде всего, в основе регулирования использования и охраны земель находятся нормы Конституции РФ (ст. 9, 36, 72 и другие). Земельный кодекс Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – ЗК РФ), опираясь на конституционные нормы, закрепил принципы земельного законодательства, а также основные институты земельного законодательства и права. За время действия ЗК РФ, иных федеральных законов сложилась большая и разнообразная практика реализации норм земельного законодательства.

Вместе с тем законодательство о земле представляет собой обширную постоянно развивающуюся систему. Земельное законодательство включает в себя большой перечень федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. В систему законодательства входят также нормативные акты субъектов РФ, нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Все акты находятся в связи между собой, не должны противоречить Конституции РФ, ЗК РФ. Для правоприменения наличие развитой системы земельного законодательства означает, что определение прав и обязанностей субъектов земельных отношений, правовой режим земельного участка, решение иных юридически значимых вопросов осуществляется с опорой на целый ряд соподчиненных норм, закрепленных разными нормативными правовыми актами различного уровня.

Вместе с тем особенностью развития земельного законодательства является увеличение общего числа земельно-правовых норм, а также детализация земельно-правового регулирования. Обращает на себя внимание довольно частое внесение изменений в действующее законодательство. Стремление законодателя периодически менять принципы и содержание земельно-правового регулирования (разработка концепции и проекта внесения изменений в Гражданский кодекс РФ, внесение изменений в ЗК РФ в связи с принятием Градостроительного кодекса РФ, др.) нельзя назвать фактором, прямо влияющими на правоприменительную практику.

Вместе с тем нельзя отрицать, что специфика законотворчества не может не влиять на стабильность законодательного регулирования и правоприменительной практики.

В то же время действие на протяжении более чем десяти лет ЗК РФ, закрепившего основные принципиальные положения, несмотря на то, что и в этот нормативный акт постоянно вносятся изменения, оказывает стабилизирующее влияние на правоприменительную практику тем, что им сохраняются основные институциональные положения и принципиальный подход к использованию земли как объекту природы, природному ресурсу и объекту недвижимости одновременно.

Обобщение и анализ правоприменительной практики важен для исследования основных направлений реализации земельно-правовых норм, выработки единообразного толкования и применения положений законодательства о земле. Вместе с тем, ввиду большого количества проблем правоприменения и дискуссий об основах и принципах регулирования использования земли в Российской Федерации, исследование правоприменения является важной составляющей работы по формированию стабильного правового регулирования земельных отношений.

Изучение реализации норм ЗК РФ, иных федеральных законов осуществляется постоянно<sup>2</sup>. В работе обращается внимание на наиболее существенные вопросы толкования норм

---

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>2</sup> См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2011; Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. С. А. Боголюбова, перераб. и доп. М., 2011; Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) /

земельного законодательства судебными инстанциями, органами федеральной исполнительной власти в последние четыре года. Кроме того, автором излагаются собственные позиции и представления о направлениях реализации норм ЗК РФ, иных нормативных правовых актов.

Поскольку практика применения земельного законодательства достаточно сложна и разнообразна, работа структурирована по основным разделам ЗК РФ. При этом внимание обращено на то, в каких случаях и каким образом правоприменитель обращается к статьям ЗК РФ, каким образом осуществляется толкование норм, категорий, понятий, закрепленных в земельном законодательстве, в совокупности с какими нормами иных федеральных законов осуществляется толкование и применение норм ЗК РФ.

## **Глава 1. Роль общих положений земельного законодательства в правоприменении**

Обращение правовой практики к нормам ЗК РФ, иных федеральных законов, определяющих основы регулирования земельных отношений, достаточно активно. При этом не остаются без внимания не только нормы, составляющие основу конкретных правоотношений, но и нормы ЗК РФ, закрепившие принципы земельного законодательства, а также положения, определяющие понятие земельных отношений как предмет регулирования, нормативное определение участников и объектов земельных отношений и иные общие вопросы. При этом обращение к данным нормам, как правило, осуществляется в совокупности с иными нормами ЗК РФ, иных законов в связи с рассмотрением конфликтных ситуаций. Опираясь на общие положения ЗК РФ, правоприменитель, в частности, определяет, относятся ли спорные отношения к отношениям земельным, правильно ли определен субъект правоотношений, можно ли считать объект спора надлежащим объектом земельных отношений.

## **§ 1. Определение понятия, содержания земельного законодательства при применении земельно-правовых норм**

### **Понятие земельного законодательства**

Прежде чем обратиться к вопросам реализации норм земельного законодательства, следует определить, что собой представляет данная отрасль, каковы основные принципы земельного законодательства, круг регулируемых отношений.

Согласно ст. 2 ЗК РФ, земельное законодательство – система нормативных актов Российской Федерации, субъектов РФ, регулирующих земельные отношения.

Система земельного законодательства в Российской Федерации основана на положениях Конституции РФ. Так, согласно ст. 72 Конституции РФ земельное законодательство, законодательство о природных ресурсах, равно как и иные отрасли законодательства, упомянутые в этой статье, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Согласно ст. 76 Конституции РФ устанавливается взаимоотношение нормативных актов. По предметам совместного ведения принимаются федеральные законы и, в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным субъектом РФ, действует федеральный закон. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным в соответствии с ч. 4, действует нормативный правовой акт субъекта РФ.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

Конституцией РФ и ЗК РФ установлен ряд отношений, которые должны быть урегулированы на уровне федерального закона. Статья 36 Конституции РФ определяет, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Статьей 55 Конституции РФ установлено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Эти положения ограничивают нормотворческую деятельность субъектов РФ и органы местного самоуправления, равно как и нормотворчество федеральных органов исполнительной власти в части установления основ пользования землей, а также ограничения прав землевладельцев и землепользователей.

Регулирование значительного числа земельных отношений отнесено к уровню федерального закона.

Упомянутой ст. 1 ЗК РФ и иными статьями ЗК РФ определены случаи, когда отношения могут быть урегулированы только на уровне федерального закона. В то же время, поскольку регулирование земельных отношений тесно соприкасается с регулированием прежде всего

использования природных ресурсов, строений, сооружений и иной недвижимости, то ЗК РФ в ст. 3 предусматривает и условия взаимодействия его норм и норм иных правовых актов. Но одним из основных положений, подтвержденных и ст. 3 ЗК РФ, является то, что нормы земельного права, включаемые в нормативные правовые акты иных отраслей законодательства, должны соответствовать ЗК РФ.

Пункты 4–8 ст. 2 ЗК РФ подтверждают общие и принятые для всех отраслей российского законодательства положения о правилах соотношения нормативных актов различной юридической силы. Эти правила действуют в соответствии с Конституцией РФ и подлежат соблюдению и при регулировании земельных отношений.

Поскольку ст. 72 Конституции РФ земельное законодательство Российской Федерации отнесено к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, которые также принимают на своем уровне законы и подзаконные нормативные акты, регулирующие земельные отношения в рамках закрепленной за ними компетенции. Так, ЗК РФ (см. ст. 34 и другие) установлены нормы, прямо указывающие на необходимость принятия закона субъектом РФ.

Следует заметить, что регулирование земельных отношений не ограничивается только нормативными актами Российской Федерации и субъектов РФ. В соответствии с полномочиями местного самоуправления, органы местного самоуправления также вправе принимать нормативные правовые акты о земле. В частности, такими нормативными правовыми актами являются акты органов местного самоуправления о порядке проведения публичных слушаний при установлении публичных земельных сервитутов.

Обращение правоприменителя к ст. 2 ЗК РФ, определяющей понятие земельного законодательства, довольно часто происходит при рассмотрении споров о признании недействительными нормативных актов, принятых органами государственной власти или органами местного самоуправления с превышением полномочий, а значит с нарушением требований данной статьи. При этом одним из действий, осуществляемых судом в целях принятия решения, является анализ соответствия норм оспариваемого нормативного акта нормам федеральных законов, регулирующих те же земельные отношения.

При рассмотрении дела в кассационной инстанции по заявлению ОАО К. о признании недействительным решения Совета депутатов Рождественского сельского поселения Гатчинского муниципального района (далее – Совет) от 22.05.2008 № 21 «Об отнесении земель к особо охраняемым территориям» ФАС Северо-Западного округа (постановление от 28.04.2009 по делу № А56-20410/2008) нашел обоснованной отмену данного решения органа местного самоуправления в связи с тем, что Совет, принимая его, вышел за пределы компетенции, установленной п. 4 ст. 2 ЗК РФ.

Как следует из материалов дела, Общество обратилось в арбитражный суд с требованием о признании недействительным решения Совета от 22.05.2008 № 21, указывая на то, что оно противоречит статьям 27, 28, 94 ЗК РФ и нарушает его права на приватизацию земельного участка, занятого объектами недвижимости, находящимися у Общества в собственности.

Решением от 22.05.2008 № 21 Совет отнес названный земельный участок рекреационного назначения с разрешенным использованием: для пионерского лагеря «Корвет», категории земель: земли особо охраняемых территорий, к землям особо охраняемых территорий, частично изъятым из хозяйственного использования и оборота (п. 1). Пунктом 2 данного решения установлено, что этот участок не подлежит предоставлению в частную собственность.

Таким образом, спорный земельный участок относится к землям рекреационного назначения.

Однако ст. 27 и 98, а также иные статьи ЗК РФ не содержат указания на изъятие из оборота или ограничение в обороте земель рекреационного назначения.

В силу ст. 56 и п. 5 ст. 98 ЗК РФ единственным ограничением в отношении земель рекреационного назначения является запрещение деятельности, не соответствующей их целевому назначению.

При изложенных обстоятельствах, частично изъяв земельный участок из хозяйственного использования и оборота, запретив его предоставление в частную собственность, Совет вышел за пределы компетенции, установленной п. 4 ст. 2 ЗК РФ, поскольку ввел ограничения, не установленные действующим земельным законодательством для земель рекреационного назначения. Отнесение спорного земельного участка к землям, изъятым из оборота, в силу ст. 27 ЗК РФ влечет невозможность его предоставления в собственность Общества, поэтому решение Совета от 22.05.2008 № 21 нарушает права и законные интересы заявителя в сфере экономической деятельности.

## **Земельные отношения**

Статьей 3 ЗК РФ установлено, что земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения). Данное положение следует конституционным нормам (ст. 9 Конституции РФ), согласно которым земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Земельные отношения – это круг общественных отношений по владению, пользованию, распоряжению земельными участками, охране земли, урегулированным нормами земельного законодательства.

Поскольку реализация земельных отношений тесно связана с реализацией отношений по использованию иных природных объектов, объектов недвижимости, охраны окружающей среды, ст. 3 ЗК РФ определено, какие отношения регулируются иным, нежели земельным, законодательством.

Земельные отношения, если они возникают в связи с использованием какого-либо природного объекта, могут быть урегулированы земельно-правовыми нормами, установленными нормативными правовыми актами природоресурсного (лесного, водного законодательства, законодательства о недрах), законодательства об охране окружающей природной среды, об особо охраняемых территориях. Так, отношения по использованию и охране земель, входящих в состав лесного фонда урегулированы, кроме ЗК РФ, Лесным кодексом РФ, отношения по использованию земель водного фонда – соответственно Водным кодексом РФ и т. д. Таким образом, при вступлении в те или иные земельно-правовые отношения всегда следует иметь в виду, что урегулированы они могут быть не только непосредственно земельными нормативными актами, но и нормативными актами иных отраслей российского законодательства.

Положение ст. 3 ЗК РФ о регулировании имущественных отношений в рамках отношений земельных нормами гражданского законодательства непосредственно связано с указанием ст. 129 ГК РФ на то, что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Анализ соотношения норм ЗК РФ и норм иных нормативных правовых актов занимает значительное место в правоприменительной практике. При этом указанная статья ЗК РФ оказывается критерием в определении того, какая из норм подлежит применению в случае возможного их противоречия. Напомним и то общее правило, согласно которому при принятии специальной нормы, регуливающей определенный круг отношений, она имеет приоритет в сравнении с нормой общей. Кроме того, приоритет отдается норме, принятой позднее.

Обращаясь к правовым основаниям порядка заключения договора аренды земельного участка, ВАС РФ, ссылаясь на ст. 3 ЗК РФ, указал, в частности, на то, что если ст. 36 ЗК РФ составление проекта договора аренды возлагается на уполномоченный орган государственной власти или орган местного самоуправления (арендодателя), ссылка на нормы ГК РФ, которыми установлено, что договор заключается посредством направления оферты (предложения заключить договор) одной из сторон (п. 3 ст. 432 ГК РФ), не может быть принята во внимание.

Как следует из материалов дела (определение ВАС РФ от 19.01.2010 № ВАС-18097/09 «Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»), ООО Б. (далее – общество) обратилось в Арбитражный суд Саратовской области с заявлением к Комитету по управлению имуществом Саратовской области (далее – комитет) о признании недействительными п. 2, 3 распоряжения комитета от 01.10.2008 № Т-6916-р; о признании незаконным бездействия, выразившегося в незаключении договора купли-продажи участка и обязанности комитета подготовить проект указанного договора и направить его в адрес заявителя.

Установлено, что общество является собственником объекта недвижимости – автостоянки, расположенной на спорном земельном участке. Право собственности заявителя зарегистрировано в установленном законом порядке. В соответствии с договором от 14.09.2006 администрация города Саратова передала спорный земельный участок обществу в аренду на срок с 27.03.2006 по 27.03.2011. Общество 08.08.2008 обратилось к комитету с заявлением о выкупе спорного земельного участка в соответствии со ст. 36 ЗК РФ.

Распоряжением от 01.10.2008 комитет принял решение о предоставлении спорного земельного участка в собственность заявителя. При этом п. 2 распоряжения от 01.10.2008 комитетом установлена обязанность общества в шестимесячный срок заключить с комитетом договор купли-продажи спорного земельного участка. В п. 3 распоряжения указано, что в случае невыполнения обществом п. 2, распоряжение утрачивает силу.

В соответствии с п. 6 ст. 36 ЗК РФ в месячный срок с даты принятия решения о предоставлении земельного участка на праве собственности или в аренду исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные ст. 29 ЗК РФ, осуществляет подготовку проекта договора купли-продажи или аренды земельного участка и направляет его заявителю с предложением о заключении соответствующего договора.

Проект договора купли-продажи испрашиваемого земельного участка комитетом в адрес общества не направлялся.

Установив, что бездействие комитета и принятое им распоряжение в обжалуемой части противоречат положениям п. 6 ст. 36 ЗК РФ, нарушают права и законные интересы общества, суды удовлетворили заявление по настоящему делу.

Довод комитета о неприменении судами ст. 432, 440 ГК РФ, опровергающих, как полагал комитет, возможность возложения на него обязанности подготовить проект договора, является несостоятельным.

В соответствии с п. 3 ст. 3 ЗК РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами. Суды при наличии установленных обстоятельств по возникшему спору, а также заявленного предмета и основания иска правомерно при его рассмотрении применили указанные нормы ЗК РФ.

В другом рассмотренном деле ВАС РФ пояснил (определение ВАС РФ от 02.04.2009 № ВАС-1824/09 об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации), что поскольку правоотношения сторон по договору аренды земельного

участка регламентированы нормами природоохранного, то есть специального законодательства, что соответствует требованиям п. 3 ст. 3 ЗК РФ, они имеют приоритет перед нормами гражданского и земельного законодательства.

ООО Т. (далее – общество) обратилось в арбитражный суд с заявлением к Управлению Федеральной регистрационной службы по Самарской области (далее – Управление) с заявлением о признании недействительным отказа от 03.12.2007 № 01/305/2007-585 в государственной регистрации договора от 20.05.2005 № 8 о предоставлении в аренду земельных участков, природных объектов на территории национального парка «Самарская Лука», заключенного между национальным парком и обществом, и обязанности Управления осуществить государственную регистрацию указанного договора.

Решением суда от 15.04.2008 заявленные требования удовлетворены. Постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.09.2007 и постановлением Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 03.12.2008 решение оставлено без изменения.

Суды установили, что представленный на регистрацию договор аренды 20.05.2005 № 8 подписан между ФГУ Национальным парком «Самарская Лука» и обществом по результатам конкурса, оформленным протоколом конкурсной комиссии от 18.05.2005 № 7, проведенного в соответствии с требованиями, установленными Положением о порядке предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 03.08.1996 № 926. В ходе судебного разбирательства суд признал доказанным наличие у национального парка полномочий на заключение договора.

Суды указали, что в данном случае правоотношения сторон по договору регламентированы нормами природоохранного, то есть специального законодательства, что соответствует требованиям п. 3 ст. 3 ЗК РФ.

Доводы заявителя о несоблюдении норм гражданского и земельного законодательства, действовавшего в период заключения договора аренды, суд признал недоказанными.

Земельные правоотношения редко оказываются предметом регулирования международных нормативных правовых актов. Это связано в том числе и с особым правовым режимом земельных участков в любом государстве, который предполагает, прежде всего, национальный режим для всех участников отношений. Так, согласно Конституции РФ, земля может находиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности. Тем не менее ЗК РФ (ст. 4) установлено, что если международным договором Российской Федерации, ратифицированным в установленном порядке, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены ЗК РФ, применяются правила международного договора.

28 мая 2009 г. подписано Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о взаимной передаче в собственность земельных участков и об аренде земельных участков.

Правовое положение иностранных лиц специально оговорено земельным законодательством Российской Федерации. При этом иностранцы в ряде случаев ограничены в приобретении права собственности на землю. Правовое положение иностранных государств как лиц, приобретающих права на землю, в Российской Федерации не определено.

Однако, как представляется, положения Конституции РФ не дают возможности однозначно согласиться с тем, что в Российской Федерации земельный участок может быть предоставлен иностранному государству без существенных оговорок. Так, право собственности иностранного государства, если оно и возникает на основании международного договора, не должно означать передачу такому иностранному субъекту всех прав, которые принадле-

жат Российскому государству как собственнику земли. Российская Федерация и иные публичные образования сохраняют и в этом случае всю полноту власти над территорией, включая государственный суверенитет, за ними остаются и функции управления земельными ресурсами. Таким образом, право собственности иностранного государства на землю в Российской Федерации если и может возникнуть, то не может пониматься иначе, как право собственности любого другого иностранного субъекта – частного лица.

При этом следует обратить внимание на разъяснения Конституционного Суда РФ (постановление от 23.04.2004 № 8-П по делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы), в которых, в частности, указано, что по смыслу ст. 260 и 261 ГК РФ и ст. 15 ЗК РФ объектом права собственности на землю являются земельные участки, представляющие собой часть поверхности земли в границах территории Российской Федерации. При предоставлении земли в частную собственность приобретателю передается не часть государственной территории, а лишь земельный участок как объект гражданских прав, что не затрагивает суверенитет Российской Федерации и ее территориальную целостность.

Вместе с тем, осуществляя соответствующее регулирование, федеральный законодатель в силу ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ обязан обеспечивать защиту конституционно значимых ценностей и соблюдать баланс конституционных прав, закрепленных, с одной стороны, в указанных статьях Конституции РФ, а с другой – в ст. 9 (ч. 1), согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и в ст. 36 (ч. 1), согласно которой право иметь в частной собственности землю принадлежит гражданам и их объединениям. При этом, однако, он должен исходить из вытекающего из ст. 9 и 36 Конституции РФ приоритета права российских граждан иметь в собственности землю, обеспечивая рациональное и эффективное использование земли и ее охрану, защиту экономического суверенитета Российской Федерации, целостность и неприкосновенность ее территории (ст. 4, ч. 1 и 3, Конституции РФ).

## **Принципы земельного законодательства**

Статьей 1 ЗК РФ установлены принципы земельного законодательства, на основании которых выстраивается регулирование земельных отношений.

Утверждением в ЗК РФ принципов земельного законодательства достигается несколько целей. Одна из них – установить ряд основных положений, на которые надлежит опираться в регулировании земельных отношений и при реализации норм земельного законодательства.

Принципы земельного законодательства представляют собой общие начала, идеи, лежащие в основе формирования институтов содержания норм и их применения. К основным, конституционным принципам, лежащим в основе принципов отраслевых, относятся такие, как верховенство закона, равенство всех перед законом, справедливость, признание прав человека, ответственность за вину и другие. Данные принципы составляют основу законодательного регулирования в государстве. Вместе с тем земельным законодательством устанавливаются специальные принципы, направленные на формирование основ регулирования земельных отношений<sup>3</sup>. Данные принципы установлены ст. 1 ЗК РФ.

Реализация принципов земельного законодательства призвана дополнять общеправовые принципы не противореча им. В целом, если обратиться к содержанию принципов земельного

---

<sup>3</sup> О принципах земельного права см.: Волков Г. А. Принципы земельного права. М., 2005; Комментарий к ст. 1 Земельного кодекса РФ // Комментарий Земельного кодекса РФ (постатейный) / под. ред. С. А. Боголюбова, М., 2009; др.

законодательства, то они, можно сказать, являются правовым выражением основных идей государственной земельной политики. При этом принципы направлены на: определение соотношения правового режима земли как природного объекта и объекта недвижимости; определение соотношения правового режима земельного участка и недвижимости, на нем расположенной; установление приоритетных направлений использования и охраны земель и другие цели.

В правоприменительной практике обращение к принципам земельного законодательства не редкость. Г. А. Волков считает, что обращение к нормам-принципам земельного права происходит при наличии пробелов в правовом регулировании и при разрешении коллизий правовых норм<sup>4</sup>.

Во-первых, в ряде случаев нормы земельного законодательства, установленные для самых общих случаев, еще не всегда способны полностью учесть разнообразие конкретных земельных отношений, и тогда приходится прибегать к основополагающим положениям. Во-вторых, в случае применения нескольких норм, направленных на регулирование определенного земельного правоотношения, в ряде случаев возникает необходимость установления приоритетов в обеспечении прав участников, защите публичных или частных интересов и др. В-третьих, ряд норм земельного законодательства, составляющих содержание как ЗК РФ, так и иных нормативных правовых актов, приняты с учетом и в развитие принципов земельного законодательства, и тогда эти нормы применяются судами в совокупности.

Отказывая в удовлетворении жалобы гражданам Н. и В. «О признании противоречащими статьям 34, 35 и 36 Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 8, пунктов 2 и 5 статьи 27, статьи 94, пункта 2 статьи 95, пунктов 2 и 3 статьи 96 Земельного кодекса Российской Федерации об отнесении земель к определенным категориям, переводе их из одной категории в другую, ограничении оборотоспособности земельных участков, понятии и составе земель особо охраняемых территорий, землях особо охраняемых природных территорий и землях лечебно-оздоровительных местностей и курортов», Конституционный Суд РФ (определение от 15.04.2008 № 322-О-О) обратил внимание на непосредственную связь конституционных принципов и принципов земельного законодательства.

Согласно ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1); земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ч. 2). Согласно ст. 36 (ч. 2 и 3) Конституции РФ владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц; условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

В развитие приведенных конституционных положений ЗК РФ в числе основных принципов земельного законодательства закрепляет принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества и принцип приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения таких земель ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами (подп. 2 и 6 п. 1 ст. 1).

Проведя анализ правовых норм, Конституционный Суд РФ сделал вывод о том, что оспариваемые заявителями положения ЗК РФ, как развивающие конституционные принципы, сами

---

<sup>4</sup> См.: Волков Г. А. Принципы земельного права. М., 2005. С. 266.

по себе не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права и свободы, перечисленные в жалобе.

Следует обратить внимание на то, что при разрешении споров, связанных с неоднозначностью толкования сторонами норм земельного законодательства, когда оказываются затронуты наиболее существенные интересы общества в области сохранности земель, права собственников, землевладельцев и землепользователей, судебные органы при оценке правомерности действий или претензий сторон также обращаются к принципам земельного законодательства. Так, при решении вопроса о возможности перевода земель из одной категории в другую подчеркнута необходимость исходить из сохранности наиболее ценных охраняемых земель.

Опираясь на норму-принцип о приоритете охраны земель, судами правомерно отклонен довод заявителя о возможности перевода земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию по его желанию без каких-либо ограничений.

ФАС Уральского округа (постановление от 19.02.2007 по делу № Ф09-554/07-С6) отказал в удовлетворении кассационной жалобы гр. К. на решения судов по заявлению о признании недействительными действий органа местного самоуправления – администрации Пермской области, выразившихся в отказе перевести земли сельскохозяйственного назначения в земли промышленности, транспорта, связи и иного специального назначения. При этом свою позицию суд обосновал следующим образом.

Администрацией письмом от 14.04.2006 № 27-16-2197/420 К. отказано в переводе земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения в состав земель промышленности и иного специального назначения.

Считая, что данный отказ является незаконным ввиду отсутствия его правовых оснований, нарушает законные права и интересы в сфере предпринимательской деятельности, глава КФХ «Полюдово» К. обратился с соответствующим заявлением в арбитражный суд.

Отказывая в удовлетворении исковых требований, суды правомерно исходили из того, что земельным законодательством установлен приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде; приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами; приоритет сохранения целевого использования земельных участков (п. 2, 6 ст. 1 ЗК РФ, ст. 3 Федерального закона от 24.07.2002 № 101 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 21.12.2004 № 172 «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, связанных с размещением промышленных объектов на землях, кадастровая стоимость которых не превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов.

Принцип приоритета охраны особо ценных земель является одним из наиболее существенных для регулирования земельных отношений. В то же время, поскольку земельный участок в настоящее время признан объектом недвижимости, перед земельным законодательством стоит задача соотнесения правового режима земельного участка и иной недвижимости, на нем расположенной. При разрешении споров, связанных с переходом прав на земельный участок в связи с приобретением права собственности на недвижимое имущество, суды обращаются к установленному ст. 1 ЗК РФ принципу единства судьбы земельного участка и недвижимости на ней расположенной. В отношении данного принципа следует заметить, что его толкование осуществляется как в узком (с точки зрения определения правил оборота недвижимости), так и в широком смысле, когда единство судьбы подразумевает не только следование участка и недвижимости друг за другом при отчуждении, но и необходимость изменения правового режима недвижимости в случае изменения правового режима земли, на которой она расположена. При этом суды, основываясь на положениях ст. 35, 36 ЗК РФ, ст. 552 ГК РФ, указывают на право на земельный участок под недвижимостью и необходимый для его обслуживания лица, обладающего правом собственности на здание, строение и сооружение, обращаются к принципу, установленному ЗК РФ.

Обращение к указанному принципу земельного законодательства оказывается существенным и при разрешении таких спорных вопросов, как приоритет в приобретении права собственности на земельный участок при возникновении спора между собственником недвижимости и лицом, обладающим ограниченным вещным правом на землю. При этом преимущество отдано собственнику недвижимости.

ВАС РФ (Определение от 24.02.2010 № ВАС-1566/10 по делу № А73-15013/2008) не нашел оснований для удовлетворения заявления ООО М. о пересмотре судебных актов в порядке надзора.

Судом установлено, что ООО М. принадлежало право постоянного (бессрочного) пользования на земли городской застройки. Основанием возникновения права является постановление мэра города от 01.08.2000 № 842. 5 сентября 2009 г. между ДМС г. Хабаровска и ООО П. (позднее преобразованным в ООО М.) заключен договор купли-продажи земельного участка под складские и административные здания из земель поселений. Право собственности ООО П. зарегистрировано в установленном законом порядке на основании решения суда от 23.03.2007 по делу Арбитражного суда Хабаровского края № А73-896/2007. ООО М. обратилось в суд в связи с нарушением его права на землю.

Из землеустроительного дела следует, что спорный земельный участок сформирован под вышеуказанные объекты недвижимости, при формировании этого участка проведено межевание со смежными землепользователями. Результаты межевания, в том числе ввиду неправильного определения границ землепользования, не оспорены.

Судом при этом установлено, что органом местного самоуправления по договору купли-продажи передан земельный участок лицу, являющемуся собственником расположенных на этом земельном участке объектов недвижимости, суд апелляционной инстанции не нашел правовых оснований для признания договора недействительным. Отказывая ООО М. в иске, суд руководствовался ст. 552 ГК РФ, п. 1 ч. 1 ст. 1, п. 1 ст. 36 ЗК РФ, а также учитывал разъяснения, изложенные в п. 5 постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11.

В некоторых случаях правоприменитель обращается к нормам-принципам земельного законодательства, когда правовая проблема разрешается в соотношении и взаимодействии разных отраслей законодательства. Так, при разрешении спора о приоритетном предоставлении земельного участка из государственной собственности возник вопрос о нарушении органом местного самоуправления антимонопольного законодательства.

Как следует из материалов дела (постановление ФАС Уральского округа от 02.03.2012 № Ф09-972/12, дело № А50-10915/2011), общество, заинтересованное в получении в аренду земельного участка, расположенного по адресу: г. Пермь, шоссе Космонавтов, 401, обратилось с соответствующими заявлениями в департамент земельных отношений (письма от 29.04.2009 № 8 и от 13.07.2009 № 30).

Письмом от 11.09.2009 департамент земельных отношений известил общество о принятом решении «о невозможности предоставления указанного земельного участка», при этом указал на наличие утвержденного проекта межевания территории, на которой расположен данный земельный участок, что, по мнению департамента земельных отношений, исключало возможность его предоставления.

В свою очередь 12.01.2010 в департамент земельных отношений обратился предприниматель с заявлением о предоставлении ему права аренды на этот же земельный участок.

Департамент земельных отношений направил в адрес общества уведомление от 22.04.2010, содержащее информацию о возможности предоставления названного земельного участка в аренду. В этот же день департамент земельных отношений сообщил предпринимателю о принятом решении, об отказе в предоставлении ему в аренду земельного участка в связи с принятием решения о возможности предоставления этого участка обществу как лицу, чье заявление поступило раньше.

Предприниматель обратился с жалобой в Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее – управление, антимонопольный орган). По результатам рассмотрения жалобы антимонопольным органом был сделан вывод о нарушении департаментом земельных отношений антимонопольного законодательства при распоряжении земельным участком, находящимся в муниципальной собственности. В том числе признан установленным факт нарушения департаментом земельных отношений п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившийся в предоставлении обществу преференции в нарушение порядка, установленного гл. 5 Закона о защите конкуренции. А именно: принятия решения о предоставлении земельного участка площадью 2322,03 кв. м, расположенного по адресу: г. Пермь, Шоссе Космонавтов, 401, в нарушение п. 1.6.1 Порядка предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, для целей, не связанных со строительством, на территории г. Перми, утвержденного решением Пермской городской Думы от 23.10.2007 № 260 (Порядок предоставления земельных участков). Управлением были выявлены и иные нарушения. В том числе непринятие мер (бездействие), направленных на освобождение обществом незаконно занятой части указанного земельного участка, что позволило в нарушение п. 1 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ безвозмездно пользоваться землей и обеспечило более выгодные условия осуществления деятельности, что приводит или может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции в сфере землепользования в границах г. Перми.

На основании решения управления от 29.04.2011 по делу № 121-11-а департаменту земельных отношений выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Полагая, что названные решение и предписание управления незаконны, департамент обратился в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды исходили из того, что обществу был предоставлен спорный земельный участок, ранее постановлением администрации г. Перми признанный конкурсным, а также из факта использования этого земельного участка обществом без оформления прав владения.

Согласно разъяснениям Пленума ВАС РФ, данным в п. 8 Постановления от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами

антимонопольного законодательства», при рассмотрении дел, связанных с нарушением ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, антимонопольный орган должен доказать, что оспариваемые акты органов власти, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующий орган должен указать конкретную норму федерального закона, разрешившую данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие).

Таким образом, как верно указано судами, у департамента земельных отношений отсутствовали достаточные основания для повторного рассмотрения заявления общества и принятия решения о предоставлении ему спорного земельного участка, а также о непредставлении документов, свидетельствующих о принятии департаментом земельных отношений мер по освобождению обществом занятой части спорного земельного участка, что в свою очередь также свидетельствует о предоставлении обществу муниципальной преференции в виде имущественных льгот.

## **§ 2. Участники земельных отношений**

Участниками земельных правоотношений, то есть лицами, для которых нормами земельного законодательства закреплены особые права и обязанности при использовании земли, являются как граждане, так и юридические лица. Пожалуй, одной из основных особенностей земельного законодательства является выделение отдельных групп субъектов в зависимости от: 1) приобретения права на землю, 2) реализации прав на землю, 3) на каком именно праве может быть приобретен земельный участок той или иной группой субъектов.

### **Состав участников земельных отношений**

Общий перечень субъектов земельного законодательства можно определить на основании ст. 5 ЗК РФ. Данная статья определяет участников земельных отношений, наделяемых право-, дееспособностью по земельному законодательству.

Настоящая статья вводит перечень субъектов земельных правовых отношений. При этом п. 3 статьи вводится перечень особых субъектов – лиц, обладающих конкретными правами на землю.

Нормы данной статьи применяются судебными инстанциями как в связи с применением процессуальных, так и материальных норм права. Так, в ряде случаев обращение к ст. 5 ЗК РФ оказывается для суда существенным в связи с выяснением, действительно ли нарушены права стороны на землю. При этом в целях защиты нарушенного права суду необходимо предъявить доказательства наличия самого права на землю. Таким доказательством суды считают документы, подтверждающие наличие приобретенных прав на землю. Иные документы, доказывающие, например, не наличие права, а основания его получения в будущем, в расчет судами при рассмотрении споров о защите прав на землю, не принимаются.

Верховным Судом РФ принято определение от 10.12.2008 № 56-Г08-22. Администрацией Приморского края 21.05.2008 принято постановление № 110-па «Об установлении границ территорий объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения и об утверждении границ зон охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения, режима использования земель и градостроительных регламентов в границах зон охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения».

Общество с ограниченной ответственностью Х. обратилось в Приморский краевой суд с заявлением об оспаривании постановления администрации Приморского края № 110-па от 21.05.2008.

В обоснование своих требований заявитель сослался на то, что постановлением главы администрации г. Владивостока от 30.01.2007 принято решение о предварительном согласовании ООО Х. места размещения объекта под строительство на земельном участке, расположенном в районе ул. Уборевича, 15. Данное постановление в силу ст. 32 ЗК РФ является основанием для предоставления обществу участка под строительство. Принятие постановления администрацией Приморского края № 110-па от 21.05.2008, по мнению заявителя, нарушает его права.

Отказывая в удовлетворении кассационной жалобы ООО Х., суд, в частности, пояснил, что решение о предварительном согласовании места размещения объекта в силу п. 8 ст. 31 ЗК РФ правоустанавливающим документом на земельный участок не является и к участникам земельных отношений, определенным в п. 3 ст. 5 ЗК РФ (собственники, землепользователи, землевладельцы, арендаторы и т. д.), лиц, в отношении которых оно принято, не относит.

При таких обстоятельствах вывод суда о том, что оспариваемое постановление, принятое администрацией Приморского края, права заявителя (как лица, обладающего правами на землю) не нарушает, следует признать правильным, а его решение об отказе в удовлетворении заявления – законным и обоснованным.

Не так редко судебные органы обращаются к применению ст. 5 ЗК РФ, определяющей участников земельных отношений, в связи с рассмотрением споров по поводу взыскания налоговыми органами задолженностей по земельному налогу. В этой связи формируется определенная судебная практика, исходя из которой вопрос о том, следует ли признавать лицо плательщиком земельного налога, тесно связывается с признанием лица собственником, пользователем или владельцем земельного участка в смысле ст. 5 ЗК РФ. В соответствии со ст. 388 НК РФ налогоплательщиками земельного налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. Применение данной статьи НК РФ судами осуществляется в совокупности с п. 3 настоящей статьи, определяющим основные признаки лиц, обладающих правами на землю. Таким образом, при отсутствии у лица документов, подтверждающих его права на землю, судами ставится под сомнение и правомерность взыскания с лица налоговых выплат. Это, в целом, следует считать верным.

В то же время в этом случае возникает и несколько сложных вопросов. Один из них связан с проблемой перехода права собственности на здание, строение или сооружение, в связи с которым в силу ст. 35, 36 ЗК РФ, ст. 552 ГК РФ новому собственнику недвижимости переходит и право на земельный участок под зданием, строением или сооружением, необходимый для обслуживания такой недвижимости. В этом случае, если новым собственником недвижимости вовремя не оформляются права на землю, налоговыми органам не всегда ясно, как и с кого взимать земельный налог. Это становится предметом судебных разбирательств.

В этом случае на основании анализа судебных решений можно сделать вывод, что судами в первую очередь ставится вопрос о наличии или отсутствии у лица, которому вменяется неуплата земельного налога, правоустанавливающих или правоудостоверяющих документов.

Общество с ограниченной ответственностью С. (далее – общество, заявитель) обратилось в Арбитражный суд Московской области с заявлением к инспекции Федеральной налоговой службы РФ по г. Егорьевску Московской области (далее – инспекция, налоговый орган) о признании недействительным решения от 01.10.2008 № 1897/865 в части предложения обществу уплатить сумму неуплаченного (не полностью уплаченного) земельного налога (дело № А41-2642/09).

Решением Арбитражного суда Московской области от 13.04.2009 заявленные обществом требования удовлетворены.

Изучив материалы дела, заслушав представителей сторон, рассмотрев доводы кассационной жалобы, Федеральный арбитражный суд Московского округа не нашел оснований для отмены судебных актов и удовлетворения жалобы инспекции ФНС России по г. Егорьевску Московской области.

К такому решению суд пришел по следующим причинам.

В ходе судебного разбирательства судом установлено, что заявитель не заключал сделок о приобретении спорного земельного участка, следовательно, не является собственником этого земельного участка. С учетом изложенного заявитель не стал обладателем титула вещного права на земельные участки, перечисленные в оспариваемом решении налогового органа (за исключением площади земельных участков, расположенных непосредственно под приобретенными объектами недвижимого имущества), кроме того, не относится ни к одной из ука-

занных в п. 3 ст. 5 ЗК РФ категорий, а следовательно, не является плательщиком (налогоплательщиком) земельного налога.

В то же время суд подчеркнул, что обязанность уплачивать земельный налог возникает с момента регистрации права на земельный участок (внесения записи в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним). Из чего следует, что плательщиком земельного налога является лицо, чье право собственности, право постоянного (бессрочного) пользования или право пожизненного наследуемого владения на земельный участок подтверждается актом (свидетельством или другими документами) о праве этого лица на данный земельный участок, выданным уполномоченным органом государственной власти в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте и на момент издания такого акта.

Признавая обоснованность приведенной позиции суда, следует заметить, что в некоторых конкретных случаях приобретатель прав на недвижимость, не оформляя длительное время права на земельный участок и не внося платежей за землю, своими действиями вступает в противоречие с требованиями законодательства о платности землепользования, а также требованием о надлежащем оформлении прав на землю. В целом, как считаем, и это обстоятельство приводит к выводу о том, что лицо, не оформившее права на земельный участок, не может обратиться за защитой своих прав как участник земельных отношений, то есть лицо, обладающее определенными законом правами на землю. В этой связи следует обратить внимание на позицию Верховного Суда РФ, высказанную в определении от 26.04.2011 № ВАС-4891/11 по делу № А45-2999/2010.

Исходя из материалов дела, ООО К. (далее – общество) является собственником нежилого здания дома-вагона площадью 33,3 кв. м. Право собственности на здание было зарегистрировано в ЕГРП 03.11.2009.

Данное здание находится на земельном участке, который был поставлен на кадастровый учет как ранее учтенный.

Из кадастровой выписки от 18.11.2009 о земельном участке обществу стало известно о разделении этого участка решением управления от 14.08.2009 на два участка.

Полагая, что оспариваемое решение незаконно, нарушает права и законные интересы общества, поскольку разделение земельного участка было проведено без согласования с обществом, последнее обратилось в арбитражный суд с заявлением по настоящему делу.

Оценив обстоятельства дела, суд пришел к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения требований общества.

Согласно п. 4 ст. 11.2 ЗК РФ образование земельных участков допускается при наличии в письменной форме согласия землепользователей, землевладельцев, арендаторов, залогодержателей земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки. Пунктом 3 ст. 5 ЗК РФ определены понятия данных лиц, являющихся по смыслу этой статьи участниками земельных отношений. Поскольку на момент принятия управлением оспариваемого решения общество не относилось к участникам земельных отношений, перечисленных в названных нормах ЗК РФ, необходимости получения его согласия на разделение участка не требовалось.

Поскольку лицо, не оформившее права на земельный участок, в полной мере не признается участником земельных отношений, возникают некоторые сложности при разрешении споров, связанных с использованием земель без внесения платы за нее. В ряде случаев данный вопрос разрешается судами в рамках рассмотрения спора о неосновательном обогащении. И на эту практику имеет смысл обратить внимание.

Главное управление по земельным ресурсам Омской области (далее – главное управление по земельным ресурсам) обратилось в Арбитражный суд Омской области с иском к обществу с ограниченной ответственностью Х. (далее – ООО Х.) и к обществу с ограниченной ответственностью У. (далее – ООО У.) о взыскании сумм неосновательного обогащения за период с 01.07.2006 по 01.04.2009 (дело № А46-7039/2009).

Исковые требования со ссылкой на ст. 1102, 1105 ГК РФ, ст. 65 ЗК РФ мотивированы использованием ответчиками земельным участком без правовых оснований.

Решением от 13.07.2009 Арбитражного суда Омской области, оставленным без изменения постановлением от 17.09.2009 Восьмого арбитражного апелляционного суда, суммы с ответчиков взысканы.

ООО У., посчитав, что судебными инстанциями неправильно применены положения ст. 1102 ГК РФ, обратилось с кассационной жалобой. При этом им приводились доводы, согласно которым материалами дела не доказан факт пользования обществом земельным участком в спорный период в связи с тем, что земельный участок не был сформирован, не были определены его границы с постановкой данного участка на кадастровый учет.

Суд кассационной инстанции посчитал выводы судебных инстанций правомерными исходя из следующего.

Арбитражный суд, удовлетворяя исковые требования, а апелляционный суд, оставляя решение в силе, исходили из того, что общества пользовались земельным участком в спорный период без правовых оснований. Однако в соответствии с п. 1 ст. 35 ЗК РФ при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящееся на чужом земельном участке, к другому лицу, оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник.

Аналогичное положение закреплено в п. 1, 3 ст. 552 ГК РФ.

Согласно п. 2 ст. 35 ЗК РФ предельные размеры площади части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, определяются в соответствии с п. 3 ст. 33 ЗК РФ, исходя из утвержденных в установленном порядке норм отвода земель для конкретных видов деятельности или правил землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документации.

В силу указанных норм материального права, обязанность по оформлению соответствующих прав на земельный участок, занятый недвижимостью и необходимый для ее использования, возлагается на покупателя здания, строения, сооружения.

Соответствующее право на данный земельный участок не оформлено.

Согласно п. 1 ст. 65 ЗК РФ использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата.

В материалах дела отсутствуют доказательства внесения ответчиками арендной платы за земельный участок, используемый под объектами недвижимости.

Поскольку ответчиками не исполнена обязанность по оформлению права на используемый ими земельный участок, однако не отрицается факт пользования им, и, исходя из принципа платности землепользования, суды, по мнению кассационной инстанции, пришли к обоснованному выводу о наличии неосновательного обогащения у ответчиков в виде арендной платы.

Размер неосновательного обогащения обоснованно определен главным управлением по земельным ресурсам за период с 01.07.2006 (с момента, с которого главное управление по земельным ресурсам осуществляет полномочия) по 01.04.2009 по формуле, приведенной в п. 4 Положения об арендной плате за использование земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю

и расположенных в городе Омске, утвержденного постановлением Правительства Омской области от 29.10.2008 № 179-п.

Таким образом, можно сказать, что судами сформирована, на наш взгляд, обоснованная позиция, исходя из которой, лица, обязанные выплачивать земельный налог, определяются ст. 388 НК РФ исходя из положений ст. 5 ЗК РФ, определяющей участников земельных отношений. Отсутствие оформленных прав на землю при фактическом пользовании земельным участком во исполнение принципа платности землепользования дает основания судам рассматривать иски к таким пользователям о неосновательном обогащении в виде неуплаченных земельных платежей.

## **Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования как субъекты земельных отношений**

Определению земельно-правового статуса публичных образований посвящены отдельные нормы ЗК РФ и иных нормативных актов, регулирующих земельные отношения. В основе лежат нормы ст. 9–11 ЗК РФ, определяющие полномочия соответствующих публичных образований в земельных отношениях.

### **Полномочия Российской Федерации в земельных отношениях**

Статьей 9 ЗК РФ установлены полномочия Российской Федерации. Конституцией РФ провозглашены основные нормы, в соответствии с которыми определяются полномочия Российской Федерации федеральными законами.

К компетенции Российской Федерации относится определение общего порядка государственного управления земельным фондом. Российская Федерация устанавливает федеральные органы исполнительной власти, которые от ее имени осуществляют государственное управление землями, а также осуществляют владение, пользование и распоряжение федеральными землями.

Полномочие по установлению ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков основано на общих положениях Конституции РФ, согласно которым условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (ст. 36).

В связи с тем, что Российская Федерация осуществляет государственное управление земельным фондом, а также обладает правом собственности на землю, ст. 9 ЗК РФ за Российской Федерацией закреплены полномочия по установлению правовых основ и порядка разграничения государственной собственности на землю, а также установление порядка изъятия (выкупа) земель для государственных и муниципальных нужд и изъятие (выкуп) земель для нужд Российской Федерации.

При рассмотрении споров, уяснение судами полномочий Российской Федерации в сфере земельных отношений осуществляется с опорой на настоящую статью. При этом подчеркивается, что по вопросам, отнесенным ЗК РФ к полномочиям Российской Федерации, не могут быть приняты нормативные акты или предприняты иные действия субъектами Российской Федерации. Так, подп. 4 п. 1 ст. 9 ЗК РФ к полномочиям Российской Федерации отнесено установление порядка резервирования земель.

В ходе рассмотрения дела по заявлению прокурора Хабаровского края о признании недействительным Закона Хабаровского края № 77 «О резервировании земельных участков (земель) для государственных нужд Хабаровского края и муниципальных нужд на территории Хабаровского края» Верховный Суд РФ в определении от 10.09.2008 № 58-Г08-14 в том числе пояснил:

«...установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд, относится к полномочиям Российской Федерации (статья 9 Земельного кодекса РФ). Согласно части 4 статьи 70.1 Земельного кодекса РФ порядок резервирования земель для государственных или муниципальных нужд определяется Правительством РФ.

Из содержания оспариваемого Закона Хабаровского края усматривается, что он осуществляет правовое регулирование порядка резервирования земель, которое в соответствии с федеральным законодательством является полномочием Российской Федерации.

Таким образом, субъект Российской Федерации при осуществлении оспариваемого правового регулирования превысил свои полномочия».

Наиболее сложными и частыми в последнее время оказываются споры, связанные в защите права федеральной собственности на землю и соответственно защитой прав Российской Федерации как собственника земель. При этом при рассмотрении исков о нарушении права собственности Российской Федерации на землю, при признании судами претензий РФ обоснованными суды указывают на нарушение не только статьей о праве федеральной собственности и ст. 29 ЗК РФ, на основании которой устанавливается орган федеральной исполнительной власти, уполномоченный осуществлять распоряжение федеральными землями, но и на нарушение п. 2 ст. 9 ЗК РФ.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.