Министерство сельского хозяйства РФ  
ФГБОУ ВПО «КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический факультет

кафедра земельного, трудового и экологического права

**Правовое регулирование земельных отношений в субъектах РФ**

**Конспект лекций для обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»**

**(квалификация (степень) бакалавр)**

**форма обучения (очная, заочная)**

Краснодар

КубГАУ

2016

**Авторы:**  Е.А. Гринь, Гряда Э.А.

**Конспект лекций для обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» (квалификация (степень) бакалавр) по дисциплине «Правовое регулирование земельных отношений в субъектах РФ»** / Е.А. Гринь, Э.А. Гряда – Электронный ресурс, 2016. – 81 с.

|  |
| --- |
| © Е.А. Гринь, Гряда Э.А., 2016 |
| © ФГБОУ ВПО «Кубанский  государственный аграрный  университет», 2016 |

**ВВЕДЕНИЕ**

Актуальность исследования особенностей правового регулирования земельных отношений в субъектах Российской Федерации предопределена необходимостью реализации положений федерального земельного законодательства и четким определением компетенции субъекта Российской Федерации с целью обеспечения единства такой реализации.

Процесс активного развития правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации, начавшийся с момента вступления в силу Земельного кодекса Российской Федерации в настоящее время направлен на реализацию полномочий, предоставленных федеральным законодательством. В тоже время анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации свидетельствует о наличии ряда правовых проблем, выражающихся в принятии нормативных актов, противоречащих федеральному законодательству, в том числе принятых с превышением пределов компетенции, а также дублировании федеральных законов и иных нормативно-правовых актов.

Кроме того, как показывает практика, некоторые виды общественных отношений, которые должны быть урегулированы законодательством субъектов Российской Федерации в силу ряда норм федерального законодательства, остаются вне сферы такого регулирования.

В различных субъектах Российской Федерации были предприняты разные подходы к регулированию земельных отношений: создание отдельных общих законов, являющихся основой такого регулирования, принятие законов по отдельным вопросам, направленных на реализацию предоставленной компетенции.

В работе приводится правовой анализ законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, определяющих порядок предоставления и изъятия земельных участков, резервирования земель, а также направленных на реализацию Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Особое внимание уделено нормативным актам, предусматривающим полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в регулировании земельных отношений, а также определяющим особенности распоряжения земельными участками, собственность на которые не разграничена.

В исследовании представлен правовой анализ законов и иных нормативных актов отдельных субъектов Российской Федерации (Республики Адыгея, Северная Осетия-Алания, Астраханской, Курской, Курганской, Ростовской, Саратовской областей и т.д.). Особое внимание уделяется законодательству Краснодарского края – одного из первых субъектов Российской Федерации, в котором принят общий (базовый) закон, регулирующий земельные отношения, после вступления в силу Земельного кодекса Российской Федерации.

Представленный сравнительно-правовой анализ законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих земельные отношения, позволяет выявить общие тенденции такого регулирования, а также выявить правовые проблемы практики применения земельного законодательства.

**ЛЕКЦИЯ. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ КАК ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Конституционные основы регулирования земельных отношений как предмета правового регулирования законодательства**

**субъектов Российской Федерации**

Развитие современного земельного законодательства предполагает совершенствование правового регулирования земельных отношений, как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации, поскольку в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации[[1]](#footnote-1) вопросы владения, пользования и распоряжения землей находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В связи с этим особое значение в настоящее время приобретает вопрос о роли органов государственной власти субъектов Российской Федерации в формировании современного земельного законодательства.

Вступление в силу Земельного кодекса Российской Федерации[[2]](#footnote-2), а также принятие ряда основополагающих правовых актов, в частности, Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предопределяет необходимость обеспечения соответствия законов и подзаконных нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству. Важным представляется определение видов общественных отношений, возникающих в сфере использования и охраны земель, которые могут быть урегулированы законодательством субъектов Российской Федерации. Данный вопрос необходимо разрешать исходя из общих принципов наделения субъектов Российской Федерации компетенцией в регулировании земельных отношений на конституционном уровне.

В соответствии со статьей 5 Конституции Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации.

Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.

Так, например, в соответствии с пунктом 3 статьи 62 Устава Краснодарского края вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, находящимися на территории края, определяются законодательством Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним законами края. В соответствии со статьей 74 Устава земля является уникальным и наиболее ценным природным ресурсом края, составляет основу жизни и деятельности его жителей и должна:

а) гарантированно использоваться в интересах населения (народа) края;

б) быть защищена от незаконного предоставления юридическим и физическим лицам;

в) использоваться рационально и по целевому назначению.

Особый порядок землепользования в крае определяется законом края[[3]](#footnote-3).

На основании частей 3 и 4 Конституции Российской Федерации федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Однако, как справедливо отмечается в юридической литературе[[4]](#footnote-4), равноправие субъектов не исключает некоторых различий между ними. Поэтому субъекту Федерации могут быть делегированы определенные права по осуществлению части федеральной компетенции, которыми не располагают другие субъекты Федерации. При этом особенности такой передачи определяются отдельными Федеральными законами в зависимости от предполагаемой цели использования земельного участка.

В этой связи историческим примером является передача Краснодарскому краю осуществления полномочий по резервированию земель и изъятию земельных участков для федеральных нужд в соответствии с пунктом 6 статьи 15 Федерального закона от 1 декабря 2007 года «Об организации и о проведении ХХII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на период 1 января 2008 года до 1 января 2014 года[[5]](#footnote-5).

В настоящее время особенности передачи полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации предусмотрены Федеральным законом «О содействии развитию жилищного строительства»[[6]](#footnote-6). На основании статьи 13 указанного нормативного акта Российская Федерация на срок один год в целях жилищного строительства и полтора года в целях создания и размещения отдельных объектов (промышленных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов и т.п.) или предоставления земельных участков в безвозмездное пользование жилищно-строительным кооперативам, а также гражданам, имеющим трех и более детей, для индивидуального жилищного строительства, с даты принятия межведомственным коллегиальным органом соответствующего решения, передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление следующих полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению земельными участками, иными объектами недвижимого имущества, которые находятся в федеральной собственности.

В соответствии со статьей Статья 9.1 ЗК РФ полномочия федеральных органов исполнительной власти в области земельных отношений, предусмотренные ЗК РФ, могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации постановлениями Правительства Российской Федерации.

В соответствии со статьей 11 Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Особое значение при определении компетенции субъектов Российской Федерации имеет статья 73 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Следовательно, Конституция не устанавливает перечня исключительных полномочий субъектов Федерации. Тем самым она способствует развертыванию инициативы субъектов Федерации, укреплению их самостоятельности.

**Компетенция субъектов Российской Федерации в регулировании земельных отношений. Пределы правового регулирования**

Компетенция субъекта Российской Федерации в регулировании земельных отношений – это комплекс легально закрепленных полномочий субъекта Российской Федерации по осуществлению им функций государственного регулирования в сфере земельных отношений[[7]](#footnote-7).

В соответствии со статьей 2 ЗК РФ земельное законодательство состоит из настоящего Кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. Нормы земельного права, содержащиеся в законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать ЗК РФ.

Таким образом, субъекты Российской Федерации вправе принимать законы, регулирующие земельные отношения, не противоречащие ЗК РФ и другим федеральным законам. Данный вывод прямо вытекает также из статьи 76 Конституции Российской Федерации и означает, что в случае противоречия закона субъекта Российской Федерации по земельному вопросу указу Президента Российской Федерации, постановлению Правительства Российской Федерации или акту федерального органа исполнительной власти большей юридической силой будет обладать закон субъекта Российской Федерации[[8]](#footnote-8).

Как отмечает А.И. Козулин, региональные законы по предметам совместного ведения могут регулировать любые общественные отношения, если они не регулируются соответствующим федеральным законом и их юридическая регламентация не отнесена таким законом к полномочиям федеральных органов государственной власти[[9]](#footnote-9).

Следовательно, в настоящее время субъекты Российской Федерации могут регулировать земельные отношения только в пределах компетенции, предусмотренной ЗК РФ и другими федеральными законами.

В соответствии со статьей 10 ЗК РФ к полномочиям субъектов Российской Федерации относятся резервирование, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для нужд субъектов Российской Федерации; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Российской Федерации; иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления.

Субъекты Российской Федерации осуществляют также управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации.

Кроме того, полномочия субъектов Российской Федерации в регулировании земельных отношений прямо закреплены в отдельных статьях ЗК РФ применительно к различным видам общественных отношений. К ним относятся:

– установление оснований бесплатного использования земельных участков как исключения из принципа платности использования земли (пункт 7 статьи 1 ЗК РФ);

– определение особого правового режима использования земель отдельных категорий в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей (пункт 3 статьи 7 ЗК РФ);

– регулирование отношений по охране земель, занятых оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера (пункт 7 статьи 13 ЗК РФ);

– регулирование отношений муниципальной собственности в соответствии с федеральными законами, в части определения земельных участков, находящихся в муниципальной собственности (статья 19 ЗК РФ);

– принятие нормативного правового акта субъекта Российской Федерации об установлении публичного сервитута (статья 23 ЗК РФ);

– определение категорий работников организаций, имеющих право на получение служебных наделов, условия их предоставления (пункт 2 статьи 24ЗК РФ);

– установление порядка определения цены земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена при их продаже без проведения торгов (пункт 2 статьи 39.4ЗК РФ);

– определение специальностей, осуществление работы по которым (основное место работы) дает право на приобретение земельного участка в собственность бесплатно по решению уполномоченного органа по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование (пункт 5 статьи 39.5 ЗК РФ);

– установление случаев и порядка предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, собственность бесплатно по решению уполномоченного органа гражданам, имеющим трех и более детей (пункт 6 статьи 39.5 ЗК РФ);

– установление случаев предоставления религиозной организации, земельного участка, используемого на праве постоянного (бессрочного) пользования, предназначенного для сельскохозяйственного производства и находящегося в государственной или муниципальной собственности, собственность бесплатно по решению уполномоченного органа (пункт 8 статьи 39.5 ЗК РФ);

– установление критериев объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабных инвестиционных проектов, для размещения и реализации которых земельные участки предоставляются юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в аренду без проведения торгов (подпункт 3 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ);

– определение перечня граждан, имеющих право на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков для их предоставления в аренду без проведения торгов (подпункт 14 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ);

– установление случаев предоставления земельного участка в аренду без проведения торгов для освоения территории некоммерческой организации, созданной субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для освоения территорий в целях строительства и эксплуатации наемных домов социального использования (подпункт 23.1 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ);

– установление срока договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в случае предоставления земельного участка некоммерческой организации, созданной субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для освоения территорий в целях строительства и эксплуатации наемных домов социального использования (подпункт 8.2 пункта 8 статьи 39.8 ЗК РФ);

– установление порядка определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные в аренду без торгов, в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (подпункт 2 пункта 3 статьи 39.7 ЗК РФ);

– определение муниципальных образований, в которых осуществляется предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в безвозмездное пользование гражданину для ведения личного подсобного хозяйства, для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства, а также для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности (подпункты 6.7 пункта 2 статьи 39.10 ЗК РФ);

– определение перечня некоммерческих организаций, которым земельные участки предоставляются в безвозмездное пользование и которые созданы субъектом Российской Федерации в целях жилищного строительства для обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан, определенных федеральным законом, указом Президента Российской Федерации, нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации, в целях строительства указанных жилых помещений на период осуществления данного строительства (подпункты 15 пункта 2 статьи 39.10 ЗК РФ);

– установление порядка постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно по основаниям, указанным в подпунктах 6 и 7 статьи 39.5 ЗК РФ, порядок снятия граждан с данного учета, порядок предоставления гражданам земельных участков в собственность бесплатно, основания для отказа в данном предоставлении, предельные размеры земельных участков, предоставляемых этим гражданам (пункта 2 статьи 39.19 ЗК РФ);

– установление порядка определения платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (подпункт 2 пункта 2 статьи 39.25 ЗК РФ);

– установление порядка определения платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (подпункт 2 пункта 5 статьи 39.28 ЗК РФ);

– определение организаций, уполномоченных на осуществление деятельности, для обеспечения которой осуществляется изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд и имеющих в связи с этим право на обращение с ходатайством об изъятии земельных участков в уполномоченные органы исполнительной власти или органы местного самоуправления (подпункт 4 пункта 11 статьи 56.4 ЗК РФ);

– определение случаев, являющихся основаниями для приятия решения об отказе в удовлетворении ходатайства об изъятии земельных участков для региональных или муниципальных нужд.

– утверждение среднего уровня кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) (пункт 2 статьи 66 ЗК РФ);

– определение порядка проведения землеустройства (пункт 7 статьи 69 ЗК РФ);

– определение порядка осуществления муниципального земельного контроля (пункт 2 статьи 72 ЗК РФ);

– определение порядка привлечения к дисциплинарной ответственности за земельные правонарушения (пункт 2 статьи 75 ЗК РФ);

– включение особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, в том числе сельскохозяйственных угодий опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования, сельскохозяйственных угодий, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации в перечень земель, использование которых для других целей не допускается (пункт 4 статьи 79 ЗК РФ);

– определение оснований возникновения прав на земельные участки из состава категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землями для обеспечения космической деятельности, землями обороны, безопасности и землями иного специального назначения (пункт 1 статьи 87, 88- 92 ЗК РФ);

– установление порядка использования отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения, а также установления зон с особыми условиями использования земель данной категории в отношении указанных земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации (пункт 5 статьи 87 ЗК РФ);

– определение порядка отнесения земель к землям особо охраняемых территорий регионального и местного значения, порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий регионального и местного значения (статья 94 ЗК РФ).

Полномочия, которыми наделены субъекты Российской Федерации, содержатся не только в ЗК РФ, но и в других Федеральных законах, в частности, в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»[[10]](#footnote-10).

Кроме того, необходимо учитывать, что реализация предоставленных ЗК РФ полномочий должна производиться с учетом норм других федеральных законов. Например, статьей 5 Федерального закона «О землеустройстве»[[11]](#footnote-11) определены полномочия Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства, которые, соответственно, не могут быть реализованы органами государственной власти субъекта. Субъектам предоставляется право регулирования отношений землеустройства (статья 2 рассматриваемого Закона), однако, как представляется, конкретный вид общественных отношений, подлежащих регулированию, должен быть прямо указан в законе. В частности, в соответствии со статьей 19 данного нормативного акта, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться другие (кроме предусмотренных федеральным законом) виды землеустроительной документации.

В соответствии со статьей 5.1. указанного Федерального закона возможна передача осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти в области регулирования проведения землеустройства органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При анализе процесса формирования правовой базы по регулированию земельных отношений, необходимо учитывать, что наибольшее количество правовых проблем возникает при создании нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что содержание земельного законодательства субъектов Федерации в период начала проведения земельной реформы было различным и варьировалось, например, от признания права частной собственности на земельные участки (Бурятия, Карелия, Татарстан, Краснодарский край), до его полного отрицания (Башкортостан, Дагестан). Такая правовая ситуация была обусловлена отсутствием основных федеральных законов, регулирующих земельные отношения.

После вступления в силу ЗК РФ постепенно реализуется процесс обеспечения соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному земельному законодательству.

Анализ земельного законодательства субъектов Российской Федерации в настоящее время позволяет сделать вывод о наличии определенных правовых проблем, связанных с его созданием. К их числу можно отнести следующие.

1. *Дублирование норм, содержащихся в федеральных законах.* Конечно же, в таких случаях полное дублирование текста федерального закона, как правило, не наблюдается. Однако большая часть статей закона субъекта РФ является компиляцией федеральных норм. Примером такого нормативного акта, на наш взгляд, может являться Закон Краснодарского края «О мелиорации земель в Краснодарском крае»[[12]](#footnote-12), в котором часть норм о понятии, типах и видах мелиорации земель, является дословным воспроизведением положений Федерального закона «О мелиорации земель»[[13]](#footnote-13).

2. *Включение в нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации норм, противоречащих федеральному законодательству, а также принятие нормативного правового акта субъекта Российской Федерации с превышением пределов компетенции, предоставленной федеральным законодательством.*

Представляется, что подобные факты обусловлены процессом реформирования федерального земельного законодательства и несвоевременным включением в текст нормативных актов, являющихся источниками других отраслей права, норм, направленных на реализацию отдельных федеральных законов, регулирующих земельные отношения. Таким образом, основной проблемой в данной области является решение вопроса о правомерности принятия нормативного акта субъекта Российской Федерации при отсутствии аналогичного федерального законодательства.

Данная проблема была довольно частым явлением в период отсутствия основных федеральных законов, регулирующие земельные отношения. Так, например, Закон Краснодарского края «Об особом порядке землепользования в Краснодарском крае» (статья 16) устанавливал ряд условий, необходимых для совершении сделок с земельными участками на территории края, в том числе – наличие факта регистрации права на постоянное проживание на территории Краснодарского края либо Республики Адыгея[[14]](#footnote-14).

Определением Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе гражданки Н.П. Медиковой от 3 февраля 2000 года данная статья признана не соответствующей Конституции Российской Федерации. В нем отмечается, что субъекты Российской Федерации не могут самостоятельно вводить ограничения конституционного права на выбор места жительства, а также предусматривать регистрацию или отсутствие таковой как основания ограничения или условие реализации прав граждан[[15]](#footnote-15).

Однако и в настоящее время данная проблема не утратила своей актуальности. Зачастую в закон субъекта Российской Федерации включаются нормы, прямо противоречащие действующим на момент их закрепления федеральным нормативным правовым актам. Судебная практика применения земельного законодательства содержит множество таких примеров: установления видов платы за земельные участки, непредусмотренные федеральным законодательством[[16]](#footnote-16); нарушение норм федеральных законов при определении порядка предоставления земельных участков многодетным семьям[[17]](#footnote-17) и многие другие.

**ЛЕКЦИЯ. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИСТОЧНИКИ**

**ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА**

**Понятие и виды законов субъектов Российской Федерации,**

**регулирующих земельные отношения**

Значение правового регулирования земельных отношений в субъектах Российской Федерации во многом обусловлено необходимостью определения особенностей такого регулирования применительно к территории субъекта Российской Федерации с учетом сложившихся традиций и особенностей в пределах компетенции, предоставленной федеральным законодательством.

Необходимо отметить, что законодательство субъектов Российской Федерации, регулирующее земельные отношения, является предметом широкого круга научных работ. Г.А. Волков, например, делает вывод о том, что принципы земельного права не могут быть закреплены в законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. Именно поэтому высока роль этих источников земельного права для целей реализации принципов земельного права. В законах и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации принципы земельного права реализуются с учетом тех или иных местных особенностей[[18]](#footnote-18).

Как отмечает А.Н. Чертков, «федеральные законы не могут заменить правовые акты субъектов Российской Федерации в силу необходимости детализации норм федерального законодательства применительно к условиям соответствующего субъекта Федерации».

По мнению данного автора, «законы субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения являются не столько дополнительным звеном, способствующим созданию комплексного механизма реализации федерального закона, сколько важным элементом самого механизма регулирования в сфере совместного ведения, который «снимает» известную абстрактность общефедеральных норм, наполняя их спецификой региональной практики правоприменения[[19]](#footnote-19).

В соответствии с основными положениями теории права закон представляет собой нормативный акт, принятый в особом порядке высшим представительным органом законодательной власти либо непосредственным волеизъявлением населения путем референдума и регулирующий наиболее важные и устойчивые общественные отношения[[20]](#footnote-20).

В законах субъектов Российской Федерации даются определения нормативных правовых актов субъектов. Так, на основании статьи 2 Закона Краснодарского края от 6 июня 1995 года №7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» нормативный правовой акт Законодательного Собрания Краснодарского края акт, принятый Законодательным Собранием Краснодарского края в рамках его компетенции и содержащий правовые нормы[[21]](#footnote-21).Таким образом, в обобщенном смысле закон субъекта Российской Федерации как источник земельного права представляет собой акт законодательного органа субъекта Российской Федерации, регулирующий земельные отношения.

Классификация законов субъектов Российской Федерации может производиться по различным основаниям. А.Н. Чертков считает, что одни законы субъектов Федерации призваны конкретизировать федеральные нормы, другие –наполнить их спецификой регионального правоприменения, третьи –самостоятельно урегулировать общественные отношения в рамках полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации[[22]](#footnote-22).

С практической точки зрения важной является классификация законов субъектов Российской Федерации, регулирующих земельные отношения по предмету правового регулирования – в зависимости от вида регулируемых земельных отношений. Так, представляется возможным определить по данному основанию четыре их основных вида.

***1. Базовые законы, регулирующие земельные отношения***. Данные законы являются примером систематизации земельного законодательства в субъектах Российской Федерации путем кодификации норм.

В разных субъектах РФ данные законы имеют различные наименования: «О регулировании земельных отношений» (Закон Республики Адыгея от 7 июня 2007 года № 86); «О земле» (Закон Саратовской области от 21 мая 2004 года №23-ЗСО)[[23]](#footnote-23) и т.д. Базовые законы субъектов Российской Федерации содержат правовые нормы, регулирующие наиболее важные виды земельных отношений. Например, в Закон Астраханской области «Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области» от 4 марта 2008 года № 7/2008-ОЗ включены нормы о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан; порядке установления публичного сервитута; определены виды землеустроительной документации; определены особенности использования и оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Важным моментом является определение в данных законах целей правового регулирования земельных отношений в конкретном субъекте Российской Федерации. Как правило, такие цели определены в общем виде. В соответствии со статьей 1 Закона Ростовской области «О регулировании земельных отношений в Ростовской области» от 22 июля 2003 года №19-ЗС его целью является реализация полномочий Ростовской области как субъекта Российской Федерации в сфере регулирования земельных отношений, установленных Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами.

Уникальным в своем роде является Закон Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» от 5 ноября 2002 года №532-КЗ, в котором не только определена структура земельного законодательства Краснодарского края, но и фактически установлена большая юридическая сила данного закона перед иными нормативными актами, регулирующими земельные отношения в Краснодарском крае.

Так, например, в соответствии со статьей 1 указанного Закона земельное законодательство Краснодарского края состоит из настоящего Закона и иных законов Краснодарского края, принимаемых в соответствии с федеральным законодательством. Настоящий Закон является основой для других законов и иных нормативных правовых актов Краснодарского края, содержащих нормы земельного права. В случае противоречия правовых актов органов государственной власти Краснодарского края и органов местного самоуправления в Краснодарском крае, содержащих нормы земельного права, настоящему Закону применяются положения настоящего Закона.

Следует согласиться с мнением Г.А. Волкова, который отмечает, что «наиболее существенным изъяном в региональном правотворчестве являются случаи установления основ правового регулирования земельных отношений, т.е. принципов земельного права в законах субъектов Российской Федерации». По его мнению, на самом деле в содержании этих законов принципы земельного права явно не установлены. Поэтому не являются удачными именно названия законов[[24]](#footnote-24).

Несомненно, основы регулирования земельных отношений должны определяться федеральным законодательством. Как отмечает А.Н. Чертков, федеральное законодательное регулирование по предметам совместного ведения в форме федеральных законов, определяющих его основы, имеет огромное позитивное значение для развития российского законодательства и совершенствования федеративных отношений. С одной стороны, определяя основы правового регулирования, федеральные органы будут обеспечивать единство и целостность правовой системы Российской Федерации, единообразное использование основных понятий в законодательстве, функционирование единых общероссийских стандартов и правил регулирования общественных отношений в сфере совместного ведения. С другой – такая форма федерального законодательного регулирования обеспечивает возможность субъектов Федерации конкретизировать и дополнять нормы федерального законодательства, исходя из специфики конкретной территории, не противореча основным положениям соответствующей отрасли законодательства или сферы правового регулирования, отнесенных частью 1 статьи 72 Конституции к предметам совместного ведения[[25]](#footnote-25).

***2. Законы субъектов Российской Федерации, направленные преимущественно на охрану земель как природного объекта.*** Актуальность правового регулирования в данной сфере обусловлена необходимостью реализации двух важнейших принципов земельного законодательства: принципа учета значения земли как основы жизни и деятельности человека и принципа приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества.

Данные законы, соответственно, являются и источниками экологического права. Как отмечает В.В. Никишин, традиционно экологическое законодательство делится на природоохранное (совокупность правовых актов, содержащих нормы, регулирующие отношения по охране *окружающей среды* в целом) и природоресурсное (совокупность правовых актов, содержащих нормы, регулирующие режим использования *природных ресурсов*)[[26]](#footnote-26).

Примером такого закона является Закон Краснодарского края от 31 декабря 2003 года № 657-КЗ «Об охране окружающей среды на территории Краснодарского края». В Преамбуле закона отмечается, что земля и другие природные богатства в Краснодарском крае являются основой жизнедеятельности населения, проживающего на его территории, и подлежат охране, рациональному использованию и сохранению для последующих поколений.

В соответствии со статьей 1 данного Закона он разработан на основе Федерального закона «Об охране окружающей среды» и направлен на реализацию государственной политики в области охраны окружающей среды в Краснодарском крае в целях укрепления правопорядка, обеспечивающего сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и экологическую безопасность на территории Краснодарского края[[27]](#footnote-27).

К данному виду законов можно отнести также Закон Краснодарского края от 7 июня 2004 года № 725-КЗ «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения на территории Краснодарского края», в котором детализированы положения Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» [[28]](#footnote-28) и который направлен на охрану земель сельскохозяйственного назначения как природного ресурса. В этом Федеральном законе (статья 8) определены основные обязанности собственников, владельцев, пользователей, в том числе арендаторов, земельных участков по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Указанные субъекты обязаны выполнять другие обязанности, предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В Законе Краснодарского края от 7 июня 2004 года № 725-КЗ «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения на территории Краснодарского края» предусмотрена дополнительная обязанность субъектов прав на земельные участки поддерживать способность почвы обеспечивать урожаи сельскохозяйственных культур:

– в северной природно-климатической зоне: озимой пшеницы – не менее 43,0 центнера с гектара, кукурузы на зерно – не менее 31,0 центнера с гектара, подсолнечника – не менее 20,0 центнера с гектара, сахарной свеклы – не менее 320,0 центнера с гектара, кормовых культур – не менее 37,0 центнера кормовых единиц с гектара, плодов семечковых культур – не менее 80,0 центнера с гектара, плодов косточковых культур – не менее 40,0 центнера с гектара;

– в центральной природно-климатической зоне: озимой пшеницы – не менее 49,0 центнера с гектара, кукурузы на зерно – не менее 40,0 центнера с гектара, подсолнечника – не менее 24,0 центнера с гектара, сахарной свеклы – не менее 350,0 центнера с гектара, кормовых культур – не менее 43,0 центнера кормовых единиц с гектара, плодов семечковых культур – не менее 100,0 центнера с гектара, плодов косточковых культур – не менее 60,0 центнера с гектара, винограда технических сортов – не менее 40,0 центнера с гектара, винограда столовых сортов – не менее 70,0 центнера с гектара;

– в южно-предгорной природно-климатической зоне: озимой пшеницы – не менее 37,0 центнера с гектара, кукурузы на зерно – не менее 33,0 центнера с гектара, подсолнечника – не менее 16,0 центнера с гектара, сахарной свеклы – не менее 400,0 центнера с гектара, кормовых культур – не менее 36,0 центнера кормовых единиц с гектара, плодов семечковых культур – не менее 80,0 центнера с гектара, плодов косточковых культур – не менее 40,0 центнера с гектара, винограда технических сортов – не менее 40,0 центнера с гектара, винограда столовых сортов – не менее 70,0 центнера с гектара;

– в западной природно-климатической зоне: озимой пшеницы – не менее 41,0 центнера с гектара, кукурузы на зерно – не менее 36,0 центнера с гектара, подсолнечника – не менее 20,0 центнера с гектара, сахарной свеклы – не менее 350,0 центнера с гектара, кормовых культур – не менее 35,0 центнера кормовых единиц с гектара, плодов семечковых культур – не менее 100,0 центнера с гектара, плодов косточковых культур – не менее 60,0 центнера с гектара;

– в Анапо-Таманской природно-климатической зоне: озимой пшеницы – не менее 33,0 центнера с гектара, кукурузы на зерно – не менее 24,0 центнера с гектара, подсолнечника – не менее 12,0 центнера с гектара, кормовых культур – не менее 31,0 центнера кормовых единиц с гектара, плодов семечковых культур – не менее 80,0 центнера с гектара, плодов косточковых культур – не менее 40,0 центнера с гектара, винограда технических сортов – не менее 40,0 центнера с гектара, винограда столовых сортов – не менее 72,0 центнера с гектара[[29]](#footnote-29).

Причем в Законе Краснодарского края от 23 июля 2003 года № 608-КЗ «Об административных правонарушениях» в статье 7.6. предусмотрена административная ответственность за невыполнение собственниками, владельцами, пользователями (в том числе арендаторами) земельных участков обязанностей по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренных нормативными правовыми актами Краснодарского края. Совершение данного правонарушения влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до тысячи рублей, на должностных лиц – от тысячи до двух тысяч рублей, на юридических лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей[[30]](#footnote-30).

Особое место среди законов субъектов Российской Федерации данного вида занимают законы, определяющие правовой режим особо охраняемых территорий. Применительно к данному вопросу представляется интересным исследование О.Н. Кузнецовой, которая делает вывод о том, что по структуре примерно две трети региональных законов отличаются от федерального. Их анализ (37 законов) дает основания предположить, что в таком законе обязательно должны быть урегулированы такие вопросы, как: категории региональных и местных особо охраняемых природных территорий (ООПТ); порядок их функционирования и образования; полномочия органов власти различных уровней; схемы развития и размещения ООПТ; органы, уполномоченные осуществлять управление региональными и местными ООПТ; изменение границ, организация и ликвидация ООПТ и другие. Кроме того, по мнению данного автора, следует учитывать, что в отдельных регионах имеются специальные нормативные правовые акты в отношении конкретных категорий ООПТ. Тогда нужно обсуждать вопрос о трехуровневой схеме: общий закон субъекта РФ об ООПТ – законы субъекта о заказниках, памятниках природы и т.д. – Положения о конкретной ООПТ (объекте)[[31]](#footnote-31).

Однако представляется, что двухуровневая схема, при которой существует общий закон субъекта Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях и Положение о конкретном объекте, является более приемлемой. Несмотря на то, что, по мнению О.Н. Кузнецовой, региональное законодательство об особо охраняемых природных территориях, в меньшей степени, чем, например, законодательство о животном мире или об охране атмосферного воздуха, дублирует Федеральный закон от 14 марта 1995 года №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», проблема дублирования все же сохраняется[[32]](#footnote-32). Поэтому, на наш взгляд, правовой режим особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения вполне может быть определен в одном общем законе субъекта Российской Федерации, что, возможно, воспрепятствует механическому копированию норм федерального закона.

При анализе норм законов субъектов Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях хотелось бы обратить внимание на необходимость использования при их разработке единой терминологии. Например, Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» содержит понятия курорта федерального, регионального и местного значения. В статье 4 Закона Краснодарского края «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Краснодарского края» курорты на территории Краснодарского края могут иметь краевое значение. Возникает вполне разумный вопрос о равнозначности или неравнозначности понятий «курорт регионального значения» и «курорт краевого значения»: либо они являются синонимами, либо речь идет о новом виде особо охраняемой территории?

3. К третьей группе законов, регулирующих земельные отношения в субъектах Российской Федерации, относятся ***законы, направленные на правовое регулирование отдельных видов земельных отношений*** и большинство норм в которых направлены на определение особенностей использования земель и установление особенностей возникновения, ограничения, прекращения и реализации прав на земельные участки в пределах компетенции, предусмотренной федеральными законами, а также правовое регулирование реализации отдельных функций управления земельными ресурсами.

Примером такого закона может являться Закон Краснодарского края Закон Краснодарского края от 04 марта 2015 года № 3126-КЗ «О порядке осуществления органами местного самоуправления муниципального земельного контроля на территории Краснодарского края». К данной группе относятся и законы, определяющие компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления по распоряжению земельными участками. Примером может являться Закон Краснодарского края от 10 октября 2006 года 1101-КЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Краснодарского края по распоряжению земельными участками, находящимися в государственной собственности Краснодарского края, из фонда перераспределения земель Краснодарского края»[[33]](#footnote-33).

Большое значение в регулировании земельных отношений в субъектах Российской Федерации имеет принятие законов, направленных на реализацию положений Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Однако, по мнению Н.И. Ковальчук, в субъектах Российской Федерации целесообразно принятие комплексных или даже кодифицированных нормативных актов, регулирующих использование и охрану земель, а не специальных законов, регулирующих отдельно только оборот земель сельскохозяйственного назначения. При изменении действующих или во вновь разрабатываемых общих нормативных актах, регулирующих земельные отношения, устанавливаются, в том числе, нормы об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Но в некоторых субъектах Российской Федерации неоправданно приняты разные законы, регулирующие те или иные стороны земельных отношений. Например, во Владимирской области одним законом устанавливаются минимальные и максимальные размеры земельных участков, другим – определяются средства массовой информации, где будут публиковаться сообщения о продаже земельных участков[[34]](#footnote-34).

4. И, наконец, к четвертой группе законов можно отнести ***законы субъектов Российской Федерации, являющиеся преимущественно источниками других отраслей права, но в тоже время содержащие нормы, регулирующие земельные отношения***. Например, в соответствии со статьей 3 Закона Краснодарского края от 22 февраля 2005 года № 836-КЗ «О социальной поддержке многодетных семей в Краснодарском крае»[[35]](#footnote-35) многодетным семьям гарантируется первоочередное предоставление земельных участков из фонда перераспределения для организации личного подсобного (фермерского) хозяйства.

**Сущность и значение подзаконных нормативных актов субъектов Российской Федерации в регулировании земельных отношений, их классификация**

Подзаконный нормативный правовой акт представляет собой акт компетентного органа государства, иерархически подчиненный закону[[36]](#footnote-36).

Как отмечает В.Н. Яценко, подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации являются составной частью региональной правовой системы субъекта Российской Федерации. Они представляют собой относительно самостоятельный массив нормативных правовых решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках той компетенции, которая очерчивается в законе исходя из предметов ведения и содержания деятельности соответствующих органов.

Подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации издаются в виде указов, постановлений, приказов, инструкций, а также регламентов, правил и положений, утвержденных постановлениями либо приказами[[37]](#footnote-37).

Представляется, что классификация подзаконных нормативных актов субъектов Российской Федерации, регулирующих земельные отношения, может быть произведена по двум основаниям: в зависимости от вида органа, издавшего акт и в зависимости от вида общественных земельных отношений, подлежащих правовому регулированию.

Например, в соответствии со статьей 2 Закона Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» – нормативный правовой акт исполнительного органа государственной власти Краснодарского края – акт, принятый главой администрации (губернатором) Краснодарского края (далее – глава администрации (губернатор) края) или руководителем исполнительного органа государственной власти Краснодарского края в рамках их компетенции и содержащий правовые нормы[[38]](#footnote-38).

При общей характеристике данных нормативных актов и более детальной их классификации в зависимости от вида регулируемых земельных отношений, важное значение приобретает вопрос о компетенции субъекта, издающего акт.

К сожалению, при анализе законодательства субъектов Российской Федерации можно сделать вывод об отсутствии единого правового подхода к определению перечня вопросов, относящихся к компетенции органа исполнительной власти. В настоящее время в законах субъектов Российской Федерации, регулирующих земельные отношения, применительно к данному вопросу используется три различных варианта.

Первый, и на наш взгляд, не приемлемый, сводится к игнорированию вопроса о разграничении полномочий в регулировании земельных отношений между органами законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Например, в Законе Астраханской области «Об отдельных вопросах правого регулирования земельных отношений в Астраханской области» от 4 марта 2008 года № 7/2008-ОЗ, данные отношения вообще не урегулированы.

Второй вариант сводится к определению перечня таких вопросов при определении компетенции законодательного и исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Так, в Законе Республики Северная Осетия-Алания от 14 мая 2004 года № 17-РЗ «Об особенностях регулирования земельных отношении в Республике Северная Осетия-Алания» (статья 5) указан перечень вопросов, относящихся к полномочиям органов государственной власти Республики Северная Осетия-Алания в области земельных отношений: Парламента и Правительства Республики Северная Осетия-Алания.

Наиболее целесообразным представляется третий вариант решения данной проблемы, при котором производится определение перечня вопросов, относящихся к компетенции не только законодательного и исполнительного органов власти субъекта Российской Федерации, но и специально уполномоченного органа в сфере регулирования земельных отношений. Такой правовой подход реализован, например, в Законе Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» и Законе Ростовской области «О регулировании земельных отношений в Ростовской области» от 22 июля 2003 года №19-ЗС.

Сложным представляется и вопрос о разграничении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в регулировании земельных отношений. Так, анализ законов субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что одни и те же вопросы отнесены в различных субъектах Российской Федерации к компетенции законодательного или исполнительного органа государственной власти.

К примеру, Закон Челябинской области 28 августа 2003 года № 171-ЗО «О земельных отношениях» к компетенции законодательного (представительного) органа государственной власти Челябинской области относит установление категорий работников организаций отдельных отраслей экономики, которые имеют право на получение служебных наделов, и условий предоставления служебных наделов. В Краснодарском крае Законом Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» данный вопрос отнесен к полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти Краснодарского края в области земельных отношений.

При характеристике объема полномочий законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их разграничения, прежде всего, необходимо опираться на нормы федерального законодательства. Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 24 ЗК РФ категории работников организаций таких отраслей, имеющих право на получение служебных наделов, условия их предоставления устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Не вдаваясь в сложную теоретическую проблему определения понятия «законодательство» и возможности отнесения к законодательству субъектов Российской Федерации подзаконных нормативных правовых актов, представляется возможным в данном случае признать право субъекта Российской Федерации самостоятельно осуществлять отнесение таких вопросов либо к компетенции законодательного, либо исполнительного органа власти. В том случае, если в федеральном законе прямо указано на необходимость принятия закона субъекта Российской Федерации по определенному вопросу, соответственно его нужно относить к компетенции не исполнительного, а законодательного органа.

Необходимо отметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации были приняты отдельные законы, направленные на разграничение полномочий органов государственной власти в сфере регулирования земельных отношений. Примером может являться Закон Санкт-Петербурга от 26 мая 2008 года № 278-47 «О разграничении полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере регулирования земельных отношений на территории Санкт-Петербурга». В этом Законе определены Полномочия Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Правительства Санкт-Петербурга в сфере регулирования земельных отношений.

В зависимости от вида органа (субъекта), издавшего акт, можно выделить два основных вида подзаконных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих земельные отношения.

***1. Акты, издаваемые главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации.*** Виды общественных отношений, регулируемых данными подзаконными нормативными актами, многообразны. К основным из них относятся следующие.

*Акты об утверждении Перечня средств массовой информации, в которых осуществляется обязательная публикация сообщений, связанных с реализацией прав и обязанностей участников земельных отношений.* В Краснодарском крае такой Перечень был утвержден Постановлением Главы администрации Краснодарского края от 3 декабря 2002 года № 1369. Данным Постановлением установлено, что обязательная публикация сообщений, связанных с реализацией прав и обязанностей участников земельных отношений, осуществляется в средствах массовой информации, указанных в Перечне, по месту нахождения земельных участков (доли в праве общей собственности на земельный участок), за исключением отдельных случаев.

*Акты, направленные на регулирование отношений в сфере реализации принципа платности использования земли.* Примером может являться Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 27 января 2011 года № 50 «О Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в государственной собственности Краснодарского края и государственная собственность на которые не разграничена на территории Краснодарского края».

*Акты, издаваемые по вопросам реализации законодательства о правовом режиме земель сельскохозяйственного назначения****.*** Постановлением Главы администрации Краснодарского края от 17 февраля 2006 года № 102[[39]](#footnote-39) были утверждены критерии отнесения земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения к землям, не пригодным для осуществления сельскохозяйственного производства.

К отдельному виду актов, направленных на регулирование отношений в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения можно отнести установление правил преимущественной покупки земельного участка из состава данной категории земель. Примером может являться Постановление главы администрации Краснодарского края от 10 января 2003 года № 26 «О реализации Краснодарским краем преимущественного права покупки земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения»[[40]](#footnote-40).

***2. Акты специально уполномоченных органов в сфере регулирования земельных отношений либо иных структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.***

В Краснодарском крае уполномоченным органом исполнительной власти Краснодарского края по управлению и распоряжению имуществом и земельными ресурсами, находящимися в государственной собственности Краснодарского края является Департамент имущественных отношений Краснодарского края. В соответствии с пунктом 4.1. Положения о данном органе, Департамент во исполнение возложенных на него функций имеет право издавать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты и методические материалы по вопросам приватизации, управления и распоряжения государственной собственностью, контролировать выполнение указанных актов, а также давать разъяснения по вопросам их применения[[41]](#footnote-41). Например, Приказом Департамента имущественных отношений Краснодарского края от 30 января 2009 года № 71[[42]](#footnote-42) был утвержден перечень документов, необходимых для перевода земельных участков сельскохозяйственного назначения из сельскохозяйственных угодий в менее ценные сельскохозяйственные угодья или несельскохозяйственные угодья.

**Тенденции развития земельного законодательства**

**субъектов Российской Федерации**

Тенденции развития земельного законодательства субъектов Российской Федерации во многом предопределяются наличием рассмотренных правовых проблем (дублирование федеральных законов; принятие закона, противоречащего федеральному законодательству или с превышением пределов компетенции субъекта Российской Федерации). Поэтому важным, на наш взгляд, является определение общих направлений развития земельного законодательства как необходимых условий совершенствования законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих земельные отношения. К ним можно отнести следующие тенденции.

1. *Обеспечение единства правового регулирования земельных отношений в субъектах Российской Федерации.* В тоже время, как справедливо отмечает М.И. Васильева, требование единства правового регулирования не означает единообразия. По ее мнению «… необходимое условие легитимности любых региональных актов и эффективности законотворчества в сфере охраны окружающей среды состоит в точном определении субъектами Российской Федерации наличия либо отсутствия их собственного правового поля, избегая при этом двух крайностей: противоречия соответствующим федеральным нормативным актам и дублирование их содержания[[43]](#footnote-43)».

Представляется, что данное условие является обязательным и при осуществлении правотворческого процесса в регулировании земельных отношений в субъектах Российской Федерации. В связи с этим определенный интерес вызывает вывод Е.В. Самсоновой о необходимости решения наиболее важных и принципиальных вопросов правотворческого процесса субъектов Российской Федерации в Федеральном законе «О нормативных правовых актах Российской Федерации». По ее мнению, в нем следует выделить раздел, специально посвященный характеристике нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, и сформулировать в нем предписания, развивающие и детализирующие положения Конституции Российской Федерации и законов, посвященных характеристике правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации[[44]](#footnote-44).

Необходимым условием обеспечения единства в регулировании земельных отношений в субъектах Российской Федерации является и необходимое совершенствование федерального земельного законодательства, определяющего полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в регулировании земельных отношений. И.Б. Ткач отмечает, что на современном этапе развития земельного законодательства осуществляется, прежде всего, на основе ЗК РФ, который установил перечень вопросов, по которым субъекты Российской Федерации вправе принимать собственные нормативные акты, и в тоже время достаточно жестко обозначил пределы законодательного регулирования[[45]](#footnote-45).

С данным мнением о жестком обозначении пределов правового регулирования земельного законодательства субъектов Российской Федерации трудно согласиться. Представляется, что внутренние противоречия, содержащиеся в ЗК РФ, не могут способствовать полноценному развитию законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации.

Так, Е.А. Галиновская указывает на несоответствие статей 25 и 87 ЗК РФ. В соответствии со статьей 25 ЗК РФ права на земельные участки, возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами. На основании статьи 87 ЗК РФ землями промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землями для обеспечения космической деятельности, землями обороны, безопасности и землями иного специального назначения признаются земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, объектов для обеспечения космической деятельности, объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным Земельным кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Как отмечает данный автор, «налицо явное противоречие внутри нормативного акта, в связи с которым одни субъекты Российской Федерации принимают в развитие ЗК РФ нормы-обоснования возникновения прав на земли указанной категории, а другие, оглядываясь на положения статей15 и 25 ЗК РФ, предпочитают этого не делать[[46]](#footnote-46)».

На наш взгляд, единство в правовом регулировании земельных отношений в субъектах Российской Федерации должно обеспечиваться и единообразиемюридической терминологии, применяемой в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

Так, по мнению Н.Г. Баканевой, в действующем законе Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае», как и в тексте законов, применяемых ранее, законодатель края использует терминологию, которая не является юридической. Так, в Преамбуле данного Закона предусмотрено, что «земли Краснодарского края являются уникальными и наиболее ценным природным ресурсом, составляют основу жизни и деятельности его жителей и должны гарантированно использоваться в интересах населения Краснодарского края», а приоритетными направлениями земельной политики Краснодарского края являются … реализация прав жителей Краснодарского края на землю…».

Как отмечает автор, термин «жители» вряд ли следует употреблять в нормативном правовом акте, во-первых, потому, что он не является конституционным. Конституция Российской Федерации исходит из законодательного закрепления, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Во-вторых, какое смысловое содержание законодатель резюмирует, применяя термины «жители» и «население»?

Заменяя конституционный термин «народы» на термин «жители», законодательно следует уточнить, кто же может быть отнесен к этой категории? Те, кто зарегистрировал проживание на этой территории, либо, напротив, те, кто населяет эту территорию исторически?

На наш взгляд, следует согласиться с мнением автора о том, что юридическая терминология, применяемая в законодательстве субъекта Российской Федерации, должна отличаться как смысловой однозначностью, так и являться юридическим понятием, соответствовать терминологии общероссийского законодательства[[47]](#footnote-47).

2. *Обеспечение системности земельного законодательства субъектов Российской Федерации.* Т.Л. Южакова, например, определяет место регионального правового пространства «в виде сложной самоорганизующейся системы, выражающейся в многообразных связях составляющих ее элементов[[48]](#footnote-48)». Эффективность в применении нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения в субъектах Российской Федерации, во многом обусловлена необходимостью четкого структурирования создаваемых норм, выявлением системных связей между отдельными их видами.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в данной сфере правового регулирования позволяет сделать вывод о применении двух основных подходов к регулированию земельных отношений: создание законов, посвященных регламентации отдельных видов земельных отношений без систематизации норм и принятие акта кодификации, являющегося основой правового регулирования земельных отношений в конкретном субъекте Российской Федерации.

Представляется, что тенденция, направленная на создание комплексных законов, регулирующих земельные отношения, является более приемлемой в современных условиях развития земельного законодательства, отражает более качественную законодательную технику, во многом исключает процесс дублирования норм федерального законодательства и облегчает применение реализуемых норм.

**ЛЕКЦИЯ. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ КАК ОСНОВАНИЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Понятие и правовое значение разграничения государственной собственности на землю. История развития законодательства**

**о разграничении государственной собственности на землю**

Процесс разграничения государственной собственности на землю, обусловленный историческими особенностями осуществления земельной реформы, имеет важнейшее значение для регулирования отношений, связанных с приобретением земельных участков, находящихся в государственной (федеральной и субъектов Российской Федерации) или муниципальной собственности. Представляется, что именно поэтому в статье 1 ЗК РФ закреплен принцип разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами.

Завершение разграничения государственной собственности на землю будет являться своеобразной гарантией защиты прав субъектов земельных правоотношений и обеспечит законность при распоряжении земельными участками, в том числе находящимися в собственности субъекта Российской Федерации.

В тоже время, при характеристике процесса разграничения собственности возникает ряд сложных теоретических вопросов, связанных с определением понятия «разграничение государственной собственности на землю», момента, с которого в данном случае возникает право собственности, а также значения процесса индивидуализации земельного участка для определения оснований его возникновения.

Необходимо отметить, что понятие «разграничение государственной собственности на землю» является не достаточно разработанным в юридической литературе. В одном из Комментариев к ЗК РФ[[49]](#footnote-49) справедливо отмечается, что данный процесс представляет собой установленный федеральными законами порядок закрепления земель в федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Таким образом, представляется, что разграничение государственной собственности на землю включает в себя установление совокупности оснований для возникновения соответствующего права. Так, необходимо установление определенного основания в законе и последующая регистрация права.

Представляется, что при характеристике процесса развития законодательства о разграничении государственной собственности на землю можно выделить три исторических периода.

Первым актом, в котором была предпринята попытка разграничения государственной собственности, является Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»[[50]](#footnote-50). Данным актом определялся перечень объектов, относящихся к федеральной собственности и объектов, подлежащих передаче в государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга на основании предложений их Верховных Советов, Советов народных депутатов.

Однако, очевидно, что данным актом проблема разграничения государственной собственности на землю решена не была, и в целом, как представляется, данный документ направлен на регулирование отношений собственности и на другие объекты.

Как отмечает Н.А. Сыродоев, «пользуясь создавшейся неопределенностью, некоторые субъекты Российской Федерации, объявляя о своих суверенных правах или ссылаясь на договоры с федеральными органами, ни один из которых не был ратифицирован Федеральным Собранием, устанавливали собственность на землю субъекта Федерации[[51]](#footnote-51)».

Данный автор так же указывает на исторический факт установления в Советском Союзе исключительной государственной собственности. «Российская Федерация является полным правопреемником Союза ССР. И не было законодательного акта, в силу которого Российская Федерация лишалась бы права собственности на землю. Разрушение монополии государственной собственности на землю происходило путем ее приватизации, т.е. передачи в частную собственность. Таким же образом земли должны передаваться (что не является приватизацией) в собственность субъектов Российской Федерации и в собственности муниципальных образований»[[52]](#footnote-52).

Ко второму историческому периоду в развитии законодательства о разграничении государственной собственности на землю можно отнести момент вступления в силу Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ, который предполагал государственную регистрацию права собственности на основании актов Правительства Российской Федерации об утверждении перечней земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности[[53]](#footnote-53).

Данным законом были определены основания внесения земельных участков в перечень земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникало право собственности. Статьей 6 этого нормативного акта было определено, что разграничение государственной собственности на землю осуществляется в следующем порядке:

– специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по имущественным отношениям совместно с другими федеральными органами исполнительной власти в соответствии с основаниями, указанными в статьях 3, 4, 5 данного Федерального закона, подготавливает перечни земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности. Подготовка указанных перечней и их согласование с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления проводятся в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

– подготовленные и согласованные с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления перечни земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности, утверждаются Правительством Российской Федерации;

– сведения о земельных участках, включенных в перечни земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности, вносятся в документы государственного земельного кадастра в соответствии с законодательством Российской Федерации[[54]](#footnote-54).

Право собственности на земельные участки у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникало с момента государственной регистрации права собственности на земельные участки в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Даже при беглом анализе норм Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю» становится очевидным, что предусмотренный порядок являлся длительным по времени.

К примеру, в пояснительной записке к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» и признании утратившим силу Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю» указывалось, что подготовка одного перечня земельных участков в случае отсутствия спора по земельному участку и при наличии всех необходимых документов в среднем занимала 7-9 месяцев.

Неэффективность процедуры разграничения государственной собственности на землю подтверждалась существовавшим разрывом между количеством сформированных сведений о земельных участках и количеством зарегистрированных прав на земельные участки.

Кроме того, процесс формирования государственной и муниципальной собственности на землю существенно сдерживался несовершенством законодательства, допускающего блокирование процесса разграничения государственной собственности на землю на местах в ходе согласительных и судебных процедур, а также при отказе по неосновательным причинам в согласовании перечней земельных участков, право собственности на которые возникает у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Отдельной проблемой являлся низкий уровень кадастрового учета земельных участков (их число составляло менее 30% от общего количества земельных участков, сведения о которых сформированы при разграничении государственной собственности на землю)[[55]](#footnote-55).

Все это предопределило проблемы в сфере определения компетенции субъекта Российской Федерации по распоряжению земельными участками. Кроме того, в «обход» длительной процедуры разграничения частыми являлись случаи признания права собственности на земельные участки в судебном порядке, причем в исковых заявлениях, например, отмечалось, что в случае указания в законе формы собственности, процедура разграничения не применяется.

Таким образом, в данный исторический период назрела острая необходимость упрощения порядка разграничения государственной собственности на землю и сокращения его сроков от стадии формирования сведений о земельном участке до стадии государственной регистрации права собственности на земельный участок.

Третьим этапом в развитии законодательства о разграничении государственной собственности на землю является признание Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю» утратившим силу и установление принципиально иного подхода в определении порядка разграничения государственной собственности на земельные участки.

В соответствии с Федеральным законом от 17 апреля 2006 года №53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» был определен иной порядок разграничения – в силу закона.

Как отмечает И.И. Гордиенко, «государство формирует новый подход к разграничению земельных участков: если ранее регламентировалась вся схема разграничения, то теперь законодательно установлены лишь критерии отнесения к той или иной форме собственности, а процессуальный характер критериев сменен материальными»[[56]](#footnote-56).

В соответствии с пунктом 2 статьи 3.1. Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» в целях разграничения государственной собственности на землю к собственности субъектов Российской Федерации относятся:

– земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;

– земельные участки, предоставленные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

– иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

Однако подход к определению момента возникновения права собственности остается прежним – необходима государственная регистрация права.

**Особенности государственной регистрации права собственности субъекта Российской Федерации при разграничении**

**государственной собственности на землю**

В связи с определением в законодательстве нового порядка разграничения государственной собственности на землю в соответствии с Федеральным законом от 17 апреля 2006 года № 53-ФЗ[[57]](#footnote-57) Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» был дополнен отдельной статьей, определяющей особенности государственной регистрации права собственности на земельный участок Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальных образований (статья 30.1).

На основании данной статьи государственная регистрация права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю осуществляется на основании заявления исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления либо действующего по их поручению лица.

В заявлении указывается основание возникновения права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок.

Перечень документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю, утверждается Правительством Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 25 октября 2001 года «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» изданные Правительством РФ до 1 июля 2006 года акты об утверждении перечней земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю, также являются основанием для государственной регистрации права собственности соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на такие земельные участки.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2006 года №404[[58]](#footnote-58) был утвержден перечень документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю.

В данный перечень включены следующие документы.

1. Заявление о государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок, содержащее указание на нормативный акт, являющийся основанием для регистрации права собственности на земельный участок.

2. Правоустанавливающие документы на земельный участок (копия акта органа государственной власти или органа местного самоуправления, изданного в соответствии с законодательством, действовавшим в месте издания такого акта на момент его издания, кадастровый план земельного участка, иные документы, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации подтверждают предоставление земельного участка органу государственной власти Российской Федерации, его территориальному органу, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, казенному предприятию, государственному или муниципальному унитарному предприятию либо некоммерческой организации, созданным органом государственной власти Российской Федерации, органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления или их предшественниками), – в случае если основанием для регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок является принадлежность земельного участка органу государственной власти Российской Федерации, его территориальному органу, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, казенному предприятию, государственному или муниципальному унитарному предприятию либо некоммерческой организации, созданным органом государственной власти Российской Федерации, органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления. Представление указанных документов не требуется, если соответствующее право было зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

3. Правоустанавливающие документы на объекты недвижимого имущества и кадастровый план земельного участка, подтверждающий нахождение объекта недвижимого имущества на данном земельном участке, – в случае если основанием для регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок является нахождение на данном земельном участке недвижимого имущества, принадлежащего Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию. Представление указанных документов не требуется, если соответствующее право было зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

4. Иные документы – в случаях, установленных федеральными законами.

На основании представленных документов, государственная регистрация права собственности на земельный участок осуществляется в порядке, определенном Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Вопрос о значении государственной регистрации права при разграничении государственной собственности на землю неоднократно обсуждался в юридической литературе. Так, например, М.В. Бочаров указывает на необходимость точного определения времени, с которого можно считать право собственности возникшим. По его мнению, «...право собственности на недвижимое имущество считается возникшим с момента его государственной регистрации, если иное не установлено федеральными законами. Законодательство знает случаи отступления от общего правила: наследование недвижимого имущества, гибель имущества, переход права от лица, уклоняющегося от регистрации перехода прав. Но это в целом исключение, исходящее из того, что уходящие субъективные права исчезли или исполняются недобросовестно и не подлежат защите. Есть ли смысл и возможность распространять исключение из правил Гражданского кодекса о моменте возникновения права на случаи возникновения права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в ходе разграничения государственной собственности?»

Данный автор указывает на «еще одно практическое обстоятельство: между объявлением земельного участка федеральной собственностью и безусловным признанием этого обстоятельства лежат определенные действия. Так, необходимо провести землеустройство, согласовать границы и зарегистрировать права (именно свидетельство о регистрации права является доказательством существования прав в отношении данного участка…[[59]](#footnote-59)«.

Представляется, что в рассматриваемых правоотношениях момент возникновения права федеральной, субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности необходимо определять именно с момента государственной регистрации права. Общеизвестно, что для возникновения прав на земельный участок необходимо наличие не одного, а нескольких юридических фактов, которые в теории права обычно именуются юридическим составом. Таким образом, указание в законе на форму собственности является одним из юридических фактов, и, одновременно, основанием для последующей государственной регистрации права.

**ЛЕКЦИЯ. ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ И ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, РЕЗЕРВИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ**

**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Компетенция органов государственной власти субъектов РФ**

**по предоставлению и изъятию земельных участков**

В общем виде компетенция субъектов РФ по предоставлению и изъятию земельных участков определена в статье 10 Земельного кодекса РФ. К полномочиям субъекта относятся резервирование, изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации осуществляют также управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации.

Необходимость наделения субъектов РФ такой компетенций обусловлена определенными причинами. Е.А. Галиновская отмечает: «Что можно рассматривать как основание предоставления субъекту РФ прав по регулированию использования земли? Россия расположена на обширнейших территориях. Регионы государства отличаются друг от друга природными объектами и направлениями использования земель, каждый из них имеет свои демографические, экологические, экономические и другие особенности, которые не могут не влиять на специфику регулирования земельных отношений в республике или области. Иная причина заключается в том, что субъект РФ, как собственник земель, вправе урегулировать ряд вопросов по управлению и распоряжению землями, находящимися в его собственности своим законодательством[[60]](#footnote-60)».

В пределах компетенции в регулировании отношений в сфере определения оснований и порядка предоставления земельных участков, их резервирования и изъятия[[61]](#footnote-61) в законах субъектов РФ определяются полномочия законодательных и исполнительных органов государственной власти.

К компетенции представительных органов, соответственно, отнесены вопросы законодательного регулирования земельных отношений в сфере предоставления и изъятия земельных участков. Так, например, в соответствии с Законом Республики Адыгея «О регулировании земельных отношений» от 7 июня 2007 года № 86 к полномочиям Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея в сфере регулирования земельных отношений относится принятие законов Республики Адыгея, регулирующих земельные отношения, в том числе по вопросам предоставления земельных участков в собственность гражданам и юридическим лицам бесплатно, и осуществление контроля за их исполнением.

В некоторых законах субъектов РФ полномочия законодательного органа определены более конкретно. В соответствии со статьей 5 Закона «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» от 7 июля 2004 года № 18-О Законодательное Собрание Свердловской области определяет порядок управления и распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности Свердловской области, включая процедуры и критерии предоставления в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование земельных участков, находящихся в государственной собственности Свердловской области.

Обобщив основные положения о предоставлении земельных участков, содержащиеся в законах субъектов РФ, можно сделать вывод о наличии в них наиболее типичных норм, направленных на регулирование общественных отношений по предоставлению земельных участков и реализацию компетенции, предусмотренной ЗК РФ.

1. *Нормы, устанавливающие случаи и основания бесплатного предоставления земельных участков в собственность граждан.* Такие нормы содержатся либо в так называемых базовых законах, либо даже в отдельных нормативных актах, посвященных только вопросу установления оснований бесплатного предоставления земельных участков. В большинстве законов субъектов РФ содержится указание на возможность однократного бесплатного предоставления.

Например, на основании Закона Астраханской области об отдельных вопросах правого регулирования земельных отношений в Астраханской области» от 4 марта 2008 года № 7/2008-ОЗ (статья 3) бесплатно в собственность предоставляются земельные участки семьям, проживающим в сельской местности не менее трех лет, - для индивидуального жилищного строительства по месту проживания, ведения крестьянского (фермерского) хозяйства; одиноким матерям (отцам) и вдовам (вдовцам), имеющим несовершеннолетних детей, - для индивидуального жилищного строительства в сельской местности, садоводства, огородничества, ведения личного подсобного хозяйства и т.д.

В Законе Республики Северная Осетия-Алания от 14 мая 2004 года № 17-РЗ «Об особенностях регулирования земельных отношении в Республике Северная Осетия-Алания» предусмотрено право бесплатного приобретения земельного участка гражданами, постоянно проживающими в горной местности (по месту проживания), в том числе для ведения животноводства.

В Ленинградской области действует Закон «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области» от 14 октября 2008 года № 105-оз, который в соответствии с пунктом 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает случаи бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков, расположенных на территории Ленинградской области, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для осуществления индивидуального жилищного строительства.

Так, в соответствии со статьей 1 указанного Закона земельные участки для индивидуального жилищного строительства в границах населенных пунктов муниципальных образований Ленинградской области, в которых предусмотрено индивидуальное жилищное строительство, предоставляются гражданам бесплатно в следующих случаях:

1) если гражданин не имел и не имеет в собственности земельного участка, предоставленного ему для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства (с правом возведения жилого дома) или дачного строительства (с правом возведения жилого строения или жилого дома), - при условии постоянного проживания данного гражданина на территории Ленинградской области не менее пяти лет;

2) если гражданин проживает в индивидуальном жилом доме, но не является собственником данного жилого дома - при условии постоянного проживания данного гражданина на территории Ленинградской области не менее пяти лет;

3) если гражданин и члены его семьи обеспечены общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы, установленной органом местного самоуправления, в том числе если гражданин проживает более пяти лет в коммунальной квартире, общежитии - при условии постоянного проживания данного гражданина на территории Ленинградской области не менее пяти лет;

4) молодым семьям, под которыми понимаются состоящие в зарегистрированном браке лица, возраст одного из которых на дату подачи заявления о предоставлении земельного участка в собственность не превышает 35 лет, или неполная семья, которая состоит из одного родителя, чей возраст на дату подачи заявления не превышает 35 лет, и одного или более детей (в том числе усыновленных), не имеющим в собственности земельных участков, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства (с правом возведения жилого дома) или дачного строительства (с правом возведения жилого строения или жилого дома), обеспеченным общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы, установленной органом местного самоуправления, либо проживающим в индивидуальных жилых домах, но не являющимся собственниками данных жилых домов, - при условии постоянного проживания на территории Ленинградской области не менее пяти лет;

5) военнослужащим, уволенным в запас, и военнослужащим, имеющим выслугу 20 и более лет, не имеющим в собственности земельных участков, предоставленных им для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства (с правом возведения жилого дома) или дачного строительства (с правом возведения жилого строения или жилого дома), либо проживающим в индивидуальных жилых домах, но не являющимся собственниками данных жилых домов, - при условии постоянного проживания на территории Ленинградской области не менее пяти лет;

6) молодым специалистам, под которыми понимаются граждане в возрасте не старше 35 лет, имеющие законченное высшее (среднее, начальное) профессиональное образование, либо учащиеся последнего курса образовательного учреждения высшего (среднего, начального) профессионального образования, работающим по бессрочному трудовому договору либо трудовому договору, заключенному на срок не менее пяти лет, в организации агропромышленного комплекса или социальной сферы в соответствии с полученной квалификацией, не имеющим в собственности земельных участков, предоставленных им для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства (с правом возведения жилого дома) или дачного строительства (с правом возведения жилого строения или жилого дома), обеспеченным общей площадью жилого помещения менее учетной нормы, установленной органом местного самоуправления, либо проживающим в индивидуальных жилых домах, но не являющимся собственниками данных жилых домов, - без учета времени проживания на территории Ленинградской области;

7) работникам агропромышленного комплекса, не имеющим в собственности земельного участка, предоставленного им для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства (с правом возведения жилого дома) или дачного строительства (с правом возведения жилого строения или жилого дома), обеспеченным общей площадью жилого помещения менее учетной нормы, установленной органом местного самоуправления, либо проживающим в индивидуальных жилых домах, но не являющимся собственниками данных жилых домов, работающим в организациях агропромышленного комплекса по бессрочному трудовому договору либо трудовому договору, заключенному на срок не менее пяти лет, и постоянно проживающим на территории Ленинградской области не менее пяти лет;

8) молодым специалистам, работающим или изъявившим желание работать в организациях бюджетной сферы по бессрочному трудовому договору либо трудовому договору, заключенному на срок не менее пяти лет, не имеющим в собственности земельных участков, предоставленных им для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства (с правом возведения жилого дома) или дачного строительства (с правом возведения жилого строения или жилого дома), обеспеченным общей площадью жилого помещения менее учетной нормы, установленной органом местного самоуправления, либо проживающим в индивидуальных жилых домах, но не являющимся собственниками данных жилых домов, - без учета времени проживания на территории Ленинградской области.

Интересными представляются случаи бесплатного предоставления земельных участков, определенные в Законе Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» от 5 ноября 2002 года №532-КЗ (статья 14). Так, в соответствии с данной статьей предоставление земельных участков в собственность отдельным категориям граждан бесплатно на территории Краснодарского края осуществляется в случаях:

- предусмотренных Земельным кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами;

- когда гражданин, постоянно проживающий в городе или поселке городского типа, состоящий на учете в соответствии с жилищным законодательством как нуждающийся в улучшении жилищных условий, приобрел по основаниям, установленным гражданским законодательством, право собственности на жилое здание или жилое строение (его часть), расположенное на этом земельном участке;

- когда гражданин, постоянно проживающий в сельском населенном пункте, приобрел по основаниям, установленным гражданским законодательством, право собственности на жилое здание или жилое строение (его часть) на земельном участке, предоставленном для ведения личного подсобного хозяйства или жилищного строительства в границах населенного пункта.

Учитывая, что федеральным законодательством в настоящее время предусмотрен упрощенный порядок приобретения права собственности на земельные участки, ранее предоставляемые гражданам на праве постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения, данная норма имела значение только до принятия и вступления в силу так называемых законов «об упрощенном порядке[[62]](#footnote-62)».

*2. Нормы, направленные на установление размеров земельных участков, предоставляемых для различных целей.*

В соответствии со статьей 4 Закона «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» от 7 июля 2004 года №18-ОЗ в Свердловской области устанавливаются следующие предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность за плату из находящихся в государственной собственности Свердловской области или муниципальной собственности земель:

1) для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства - от 1 до 3000 гектаров;

2) для садоводства - от 0,11 до 0,25 гектара;

3) для огородничества - от 0,31 до 2 гектаров;

4) для животноводства - от 1,1 до 10 гектаров;

5) для дачного строительства - от 0,26 до 1 гектара.

В данной области также устанавливаются следующие максимальные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно из земель, находящихся в государственной собственности Свердловской области:

1) для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства - 1 гектар на каждого члена крестьянского (фермерского) хозяйства;

2) для садоводства - 0,1 гектара;

3) для огородничества - 0,3 гектара;

4) для животноводства - 1 гектар;

5) для дачного строительства - 0,25 гектара;

6) для ведения личного подсобного хозяйства - 1 гектар;

7) для индивидуального жилищного строительства - 0,25 гектара.

Для сравнения: статьей 12 Закона Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» определены следующие нормы предоставления земельных участков гражданам:

- для ведения садоводства и под дачное строительство - от 400 квадратных метров до 1000 квадратных метров;

- для ведения животноводства - от 1000 квадратных метров до 2000 квадратных метров;

- для ведения коллективного огородничества - от 600 квадратных метров до 1500 квадратных метров.

Кроме того, в соответствии со статьей 13 указанного Закона, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации, при совершении сделок с земельными участками, а также в иных случаях, при которых происходит их деление (за исключением случая объединения с соседним земельным участком), не допускается выдел в натуре земельных участков, площадь которых менее:

- 300 квадратных метров, при ширине участка не менее 8 метров, - для земельных участков, предоставленных для индивидуального жилищного строительства и садоводства;

- 500 квадратных метров, при ширине участка не менее 12 метров, - для земельных участков, предоставленных для ведения личного подсобного хозяйства.

Необходимо отметить, что в практике применения земельного законодательства[[63]](#footnote-63) возникал вопрос о правомерности установления критериев делимости земельного участка, в частности, в рассматриваемом законе. Отказав в принятии жалобы к рассмотрению, Конституционный суд РФ указал на факт определения федеральным законодательством условий раздела земельных участков и осуществления разграничения полномочий органов публичной власти в указанной сфере.

В законах некоторых субъектах РФ содержатся нормы, предусматривающие обязательность получения документов о правах на предоставляемые земельные участки (статья 9Закона Республики Адыгея «О регулировании земельных отношений» от 7 июня 2007 года № 86; статья 11 Закона Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае»). В связи с этим интересным представляется вопрос о том, что же предопределяет необходимость регулирования данных отношений законодательством субъектов РФ?

Очевидно, что для возникновения прав на земельные участки необходимо наличие ряда юридических фактов (юридического состава), например, акта о предоставлении, заключаемого в последствии договора купли-продажи или аренды, государственной регистрации права.

С момента приобретения прав на земельный участок у субъектов земельных правоотношений возникают права и обязанности, установленные Земельным кодексом РФ,[[64]](#footnote-64) в том числе и по уплате земельного налога и арендных платежей.

В этой связи возникает практическая и одновременно, теоретическая проблема об определении момента начала фактического землепользования, которое, как правило, осуществляется с даты издания акта о предоставлении земельного участка и задолго до регистрации права. Это обусловлено необходимостью взимания земельного налога, основанием которого является документ, удостоверяющий права на земельные участки.

Судебная практика однозначно подходит к решению этой проблемы.

Так, в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 октября 2003 года указано, что отсутствие документа о праве пользования землей, получение которого зависит исключительно от волеизъявления самого пользователя, не может служить основанием для освобождения его от уплаты налога на землю[[65]](#footnote-65).

Практика применения земельного законодательства Федеральным арбитражным судом Северо-Кавказского округа также основана на выводе о том, что фактический пользователь спорного земельного участка обязан вносить плату за землю независимо от наличия или отсутствия правоустанавливающих документов[[66]](#footnote-66).

В соответствии со статьей 11 Закона Краснодарского края в решении о предоставлении земельного участка указывается предельный срок, в течение которого лицо, получившее земельный участок, должно обратиться в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, для государственной регистрации права на земельный участок.

В пределах установленного срока указанное лицо обязано уведомить орган, принявший решение о предоставлении земельного участка, о факте обращения в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, путем направления копии расписки в получении документов, необходимых для осуществления государственной регистрации права. В случае невыполнения вышеназванных требований по истечении установленного срока решение о предоставлении земельного участка подлежит отмене.

При предоставлении земельного участка в безвозмездное срочное пользование или в аренду на срок менее одного года в решении о предоставлении земельного участка указывается предельный срок, в течение которого необходимо заключить соответствующий договор. В случае незаключения соответствующего договора в установленный срок по вине землепользователя или арендатора решение о предоставлении земельного участка подлежит отмене.

Практика показывает, что в актах о предоставлении земельного участка, как правило, устанавливается значительный срок, в течение которого необходимо направить копию расписки в получении документов. Так, в Распоряжении Главы муниципального образования город Краснодар от 13 июля 2005 года[[67]](#footnote-67) «О предоставлении ОАО «ЮТК» земельного участка в Центральном внутригородском округе города Краснодара» данный срок составляет 2 месяца со дня издания распоряжения.

Учитывая практику использования земельных участков, предоставленных на основании актов органов государственной власти и местного самоуправления в течении длительного периода до государственной регистрации права, установление обязанности по направлению копии расписки в получении документов будет являться стимулирующим фактором окончательного оформления прав.

Однако на наш взгляд, указанная норма закона Краснодарского края нуждается в существенной доработке. Остается неясным, как быть в случае, если субъект обратится с заявлением о регистрации права, однако не уведомит орган, издавший акт о факте такого обращения. В соответствии с нормами федерального законодательства право будет зарегистрировано, в то время как орган, издавший постановление, может его отменить. Представляется, что решить данную проблему можно путем разработки нормативных актов о взаимодействии по предоставлению оперативной информации органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих предоставление земельных участков и органов, осуществляющих государственную регистрацию прав.

**Резервирование земель для государственных нужд**

**субъекта Российской Федерации**

Как уже отмечалось, на основании статьи 10 Земельного кодекса РФ к полномочиям субъекта РФ относятся резервирование земель для нужд субъектов Российской Федерации.

С введением в действие Земельного кодекса Российской Федерации гражданам и юридическим лицам были предоставлены широкие возможности по приватизации земельных участков. Так, в соответствии со статьей 36 Земельного кодекса РФ исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица - собственники зданий, строений, сооружений. Кроме того, на основании пункта 2 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ» юридические лица обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком по выбору на право собственности или аренды в срок до 1 января 2012 года.

По общему правилу земельные участки из состава государственных и муниципальных земель предоставляются за плату, кроме случаев, установленных федеральными законами. Однако размер выкупных ставок является четко фиксированным, зависит от размера предельных цен, установленных Федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса РФ» и определяется субъектами Российской Федерации.

В то же время происходит и бурное развитие градостроительного законодательства, что обусловлено развитием населенных пунктов, необходимостью реконструкции существующих объектов недвижимого имущества, размещением транспортной и инженерной инфраструктуры.

В связи с этим возникает практическая проблема**:** предоставляя в настоящее время земельные участки бесплатно или по вышеуказанным выкупным ставкам, уже спустя непродолжительный период времени, органы государственной власти и местного самоуправления вынуждены будут принимать решения об изъятии для государственных и муниципальных нужд в порядке, установленном гражданским законодательством, но уже путем выкупа с равноценным возмещением рыночной стоимости, а также всех убытков и потерь.

Представляется, что именно с целью разрешения указанной проблемы Правительством города Москвы в Конституционный Суд РФ был направлен запрос о проверке конституционности пунктов 2 и 3 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 3 статьи 11 и пункта 7 статьи 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Содержащиеся в запросе Правительства Москвы доводы фактически сводятся к тому, что субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны быть наделены правом определения в иных пределах стоимости земельных участков при продаже их собственникам расположенных на них зданий, строений и сооружений. Между тем разрешение данного вопроса Конституционным Судом Российской Федерации фактически означало бы оценку целесообразности и экономической обоснованности решений законодательного органа, что не входит в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с чем в рассмотрении данного запроса было отказано.

Однако, рассматривая вопрос о возможности принятия к рассмотрению данного запроса Конституционный суд указал, что закрепив единые условия приватизации государственной собственности и избрав в качестве принципа определения стоимости земельных участков установление ее верхнего и нижнего пределов (что направлено на предотвращение как занижения, так и завышения цены приватизируемых участков), федеральный законодатель предоставил гарантию юридического равенства участникам гражданского оборота в этой сфере при реализации ими прав и свобод[[68]](#footnote-68).

Следовательно, на сегодняшний день, только резервирование земель будет являться своеобразной гарантией сокращения бюджетных потерь и иных расходов, связанных с последующим изъятием имущества у собственников и иных правообладателей. Этот вывод следует из содержания статьи 28 Земельного кодекса, в которой резервирование земель для государственных и муниципальных нужд рассматривается как основание для отказа в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

До недавнего времени правовое регулирование резервирования земель осуществлялось весьма неполно. Законодательно не было определено понятие резервирования, не установлен полный перечень последствий ограничения прав собственников и иных правообладателей земельных участков в результате принятия решения о резервировании земель.

10 мая 2007 года Президентом РФ был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд». Основной целью закона является внесение изменений в земельное и градостроительное законодательство в части установления оснований, сроков и целей резервирования.

Земельный кодекс РФ был дополнен отдельной статьей 70.1. «Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд». В соответствии с ней резервирование земель для государственных или муниципальных нужд осуществляется в случаях, предусмотренных статьей 49 Кодекса, а земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, также в случаях, связанных с размещением объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, объектов обороны и безопасности, созданием особо охраняемых природных территорий, строительством водохранилищ и иных искусственных водных объектов.

Резервирование земель допускается в зонах планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, а также в пределах иных необходимых в соответствии с федеральными законами для обеспечения государственных или муниципальных нужд территорий.

Земли для государственных или муниципальных нужд могут резервироваться на срок не более чем семь лет. Допускается резервирование земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, для строительства автомобильных дорог, железных дорог и других линейных объектов на срок до двадцати лет.

Необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 4 этой же статьи конкретный порядок резервирования земель для государственных или муниципальных нужд должен быть определен Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2008 года было утверждено Положение о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд.

Изменилась и терминология, применяемая при регулировании данных отношений. Термин «земельные участки» был заменен термином «земля». Понятие «земля» употребляется, как правило, при установлении отдельных видов правовых режимов, когда речь не идет об индивидуально определенном имуществе. Однако данный термин теперь употребляется в Земельном кодексе Российской Федерации при регулировании отношений, возникающих при ограничении прав – при определении порядка резервирования.

Таким образом, вышеупомянутым Федеральным законом в целый ряд нормативных актов были внесены изменения, сводящиеся к одному правилу: резервируются не земельные участки, а земли. Однако решение о резервировании влечет за собой ограничения прав, в связи с чем, на наш взгляд, необходимо четко определять объекты, в отношении которых такое решение может быть принято.

Актуальность индивидуализации таких объектов предопределяется и необходимостью государственной регистрации решения о резервировании. В соответствии со статьей 4 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество, возникающие на основании договора либо акта органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, подлежат государственной регистрации в случаях, предусмотренных законом.

Об этом свидетельствует и практика применения земельного законодательства. Так, Главой муниципального образования город Краснодар 10 февраля 2006 года было издано Распоряжение №300 «О резервировании земельных участков для муниципальных нужд в целях размещения объектов социальной, инженерной инфраструктуры и жилищного строительства в городе Краснодаре» [[69]](#footnote-69). Применение данного акта повлекло за собой широкую практику отказов в предоставлении земельных участков на основании их резервирования.

Проверкой, проведенной прокуратурой Краснодарского края, было установлено, что государственная регистрация ограничений в данном случае не производилась. Как было отмечено в представлении, внесенном в администрацию муниципального образования город Краснодар, указанное Распоряжение не может являться основанием для ограничения прав граждан[[70]](#footnote-70).

Однако уже имеющаяся практика применения законодательно установленных норм о резервировании земель имеет ряд проблем.

Так, спорным является вопрос о пределах компетенции субъектов Российской Федерации в регулировании отношений, связанных с резервированием земель.

В субъектах Российской Федерации нормы о резервировании земель, как правило, включены в тексты комплексных законов, регулирующих земельные отношения. В соответствии со статьей 22-1 Закона «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» от 7 июля 2004 года № 18-ОЗ решение о резервировании земель для государственных нужд Свердловской области принимается Правительством Свердловской области.

Порядок резервирования земель для государственных нужд Свердловской области в соответствии с федеральным законом определяется Правительством Российской Федерации.

В Законе Московской области от 7 июня 1996 года № 23/96-ОЗ «О регулировании земельных отношений в Московской области» отдельной статьи, посвященной регулированию данных отношений, не содержится. В данном законе всего лишь определена компетенция органов государственной власти в данной сфере. Так, в соответствии со статьей 3 указанного Закона Правительство Московской области принимает правовые акты о резервировании земель; в соответствии со статьей 4 уполномоченного органа Московской области организует и осуществляет работы по резервированию земель.

Детально отношения по резервированию земель урегулированы Законом Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» от 5 ноября 2002 года №532-КЗ.

В соответствии со статьей 15 указанного Закона резервирование земель для государственных нужд Краснодарского края или муниципальных нужд может осуществляться на землях всех категорий независимо от формы собственности путем установления ограничений прав на земельные участки, предназначенные для государственных или муниципальных нужд, по основаниям, установленным законодательством Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти Краснодарского края или органы местного самоуправления в Краснодарском крае принимают решение о резервировании земель на основании документов территориального планирования, решений об утверждении границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства краевого или местного значения, государственных программ геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр, за исключением случаев, установленных федеральным законодательством.

Подготовка решения о резервировании земель осуществляется на основании сведений государственного кадастра недвижимости. Необходимая информация о правовом режиме земельных участков, их качественных характеристиках, в том числе показателях состояния плодородия земель для отдельных категорий земель, наличии и состоянии объектов недвижимого имущества, прочно связанных с земельными участками, предоставляется в установленном порядке.

Решение о резервировании земель должно содержать:

1) цели и сроки резервирования земель;

2) реквизиты документов, в соответствии с которыми осуществляется резервирование земель;

3) ограничения прав на зарезервированные земельные участки, устанавливаемые в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами, необходимые для достижения целей резервирования земель;

4) сведения о месте и времени ознакомления заинтересованных лиц со схемой резервируемых земель, а также перечнем кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель.

К решению о резервировании земель прилагается схема резервируемых земель, а также перечень кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель.

Ограничения прав на зарезервированные земельные участки сохраняются при переходе прав на такие земельные участки от одного лица к другому, а также при разделении или слиянии указанных земельных участков.

Решение о резервировании земель подлежит опубликованию в средствах массовой информации, перечень которых утверждается высшим исполнительным органом государственной власти Краснодарского края.

В случае изменения документов, на основании которых было принято решение о резервировании земель, данное решение должно быть приведено в соответствие с указанными изменениями.

При резервировании земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и свободных от прав граждан и юридических лиц, указанные земельные участки могут быть предоставлены в аренду на срок, не превышающий срок резервирования, для целей, не связанных со строительством, в том числе для размещения временных объектов, в соответствии с категорией земель и разрешенным использованием земельных участков.

В случае осуществления собственником земельного участка, землепользователем, землевладельцем, арендатором зарезервированных земель улучшений, которые повышают ценность земельного участка и объектов недвижимости, расположенных на данном земельном участке, указанные лица несут риск отнесения на них затрат и убытков, связанных с такими улучшениями.

Возникающие между заинтересованными лицами споры разрешаются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Возмещение убытков при изъятии зарезервированных земель для государственных нужд Краснодарского края или муниципальных нужд осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Правомерность установления таких норм законом субъекта РФ была оспорена в судебном порядке.

***Открытое акционерное общество «Новороссийское морское пароходство» обратилось в Краснодарский краевой суд с заявлением о признании недействующей с момента опубликования приведенной нормы, ссылаясь на то, что она ограничивает права собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов резервируемых земельных участков и собственников объектов недвижимости, расположенных на зарезервированных земельных участках, в части отнесения на этих лиц затрат убытков, связанных с производимыми улучшениями, которые повышают ценность объектов. Такие ограничения в соответствии со ст. 9 Земельного кодекса РФ могут устанавливаться только Российской Федерацией в области земельных отношений. Норма также противоречит пункту 2 статьи 1 Гражданского кодекса РФ об ограничении гражданских права только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и охраняемых интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.***

***Отказывая в удовлетворении заявления, Краснодарский краевой суд исходил из того, что в соответствии с приведенными нормами Земельного кодекса РФ субъект РФ вправе регулировать порядок резервирования земельных участков на территории Краснодарского края, в связи с чем статья 15 оспариваемого закона не противоречит нормам федерального законодательства и не нарушает прав ОАО «Новороссийское морское пароходство».***

***Такой вывод Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ нашла правильным[[71]](#footnote-71).***

Действительно, теперь в соответствии со статьей 10 Земельного кодекса РФ к полномочиям субъектов Российской Федерации относятся резервирование, изъятие, в том числе и путем выкупа, земель для нужд субъектов Российской Федерации. Однако представляется, что при определении порядка резервирования земель для нужд субъекта РФ, последние не могут вторгаться в сферу гражданско-правового регулирования этих отношений (гражданское законодательство – исключительный предмет ведения Российской Федерации».

Кроме того, даже не углубляясь в теоретическую проблему соотношения норм земельного и гражданского законодательства в регулировании данных отношений, можно сделать очевидный вывод: последствия ограничения права в результате принятия решения о резервировании земель должны быть определены как минимум, федеральным земельным законодательством.

Учитывая, что в настоящее время подобная норма уже определена пунктом 8 статьи 31 Земельного кодекса РФ, представляется целесообразным ее исключение из редакции статьи 15 рассматриваемого Закона Краснодарского края.

**Изъятие земельных участков: особенности правового регулирования по законодательству субъектов Российской Федерации**

Общие положения об изъятии земельных участков, в том числе для нужд субъекта РФ определены статьей 49 ЗК РФ. Так, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных с:

1) выполнением международных обязательств Российской Федерации;

2) размещением следующих объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов:

- объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения;

- объекты использования атомной энергии;

- объекты обороны и безопасности;

- объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения;

- объекты, обеспечивающие космическую деятельность;

- объекты, обеспечивающие статус и защиту Государственной границы Российской Федерации;

- линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;

- объекты электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения;

- автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения;

3) иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях, а применительно к изъятию, в том числе путем выкупа, земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации.

В связи с наделением субъекта РФ компетенцией по определению перечня обстоятельств, при которых возможно принятие решения об изъятии земельных участков, находящихся в собственности субъекта РФ, важным является анализ нормативных правовых актов субъектов, предусматривающих основания и порядок такого изъятия.

В *Московской области* такими обстоятельствами являются:

- размещение объектов, предназначенных для органов государственной власти Московской области или органов местного самоуправления;

- размещение объектов, предназначенных для учреждений или унитарных предприятий, учредителем которых является Московская область или муниципальное образование;

- размещение объектов, строительство которых предусмотрено государственными программами Московской области, программами развития муниципального образования;

- размещение кладбищ. (Статья 16 Закона Московской области от 7 июня 1996 года № 23/96-ОЗ «О регулировании земельных отношений в Московской области»).

В *Ростовской области* законом предусмотрены следующие обстоятельства:

- выполнение международных обязательств Ростовской области или муниципальных образований;

- выполнение обязательств по договорам между субъектами Российской Федерации с участием Ростовской области;

- объявление земель особо охраняемыми природными территориями регионального или местного значения, санитарно-защитными зонами или землями историко-культурного назначения;

- размещение объектов, строительство которых предусматривается целевыми программами Ростовской области или программами муниципальных образований в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории (градостроительной документацией), в том числе в связи с реконструкцией территорий городских и сельских поселений, созданием градоформирующих комплексов, строительством объектов государственного или муниципального заказа, объектов социального и общественного назначения в пределах установленных нормативов, инженерных коммуникаций и сооружений, а также отнесением земельных участков к землям общего пользования. (Статья 11 Закона Ростовской области от 22 июля 2003 года № 19-ЗС «О регулировании земельных отношений в Ростовской области»).

В Законе *Курской области* установлены следующие обстоятельства:

- объявление земель особо охраняемыми природными территориями или землями историко-культурного назначения;

- невозможность использования земельного участка в связи с установлением публичного сервитута;

- размещение объектов, предназначенных для органов государственной власти Курской области, при отсутствии других вариантов возможного размещения данных объектов;

- размещение объектов, предназначенных для государственных учреждений или предприятий Курской области;

- размещение объектов, строительство которых предусмотрено Правительством Курской области. (Статья 6 Закона Курской области от 6 октября 2006 года № 65-ЗКО «О регулировании некоторых вопросов в сфере земельных отношений в Курской области»).

В *Республике Адыгея* к таким обстоятельствам относятся:

- выполнение обязательств Республики Адыгея, в том числе международных, связанных с созданием, реконструкцией, расширением зданий, строений, сооружений и их комплексов независимо от форм собственности, осуществляемых за счет полного или частичного финансирования из средств республиканского бюджета Республики Адыгея;

- обеспечение площадей, необходимых для лесоразведения и лесовосстановления;

- образование особо охраняемых природных территорий республиканского значения. (Статья 13 Закона Республики Адыгея «О регулировании земельных отношений» от 7 июня 2007 года № 86).

В *Краснодарском крае* определены следующие обстоятельства:

- выполнение обязательств Краснодарского края, в том числе международных, связанных с созданием, реконструкцией, расширением зданий, строений, сооружений и их комплексов независимо от форм собственности, осуществляемыми за счет полного или частичного финансирования из средств краевого бюджета;

- обеспечение площадей, необходимых для лесоразведения и лесовосстановления;

- образование особо охраняемых природных территорий краевого значения;

- застройка в соответствии с генеральными планами поселений и городских округов, правилами землепользования и застройки, в том числе и для отнесения земельных участков к земельным участкам общего пользования;

- разработка месторождений полезных ископаемых (за исключением общераспространенных полезных ископаемых). (Статья 16 Закона Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае»).

Как видим, данные обстоятельства, в большинстве случаев являются примером конкретизации федерального законодательства с учетом экономических, природных, социальных и других особенностей субъекта РФ.

Положительным, на наш взгляд, является и включение в законы субъектов норм, определяющих требования к решению об изъятии земельного участка для нужд субъекта РФ (Московская область, Республика Адыгея, Краснодарский край).

**ЛЕКЦИЯ. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ИЗ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Компетенция субъектов Российской Федерации в сфере**

**регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения**

Полномочия субъектов Российской Федерации по регулированию оборота земель сельскохозяйственного назначения определены Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»[[72]](#footnote-72).

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 указанного Федерального закона правовое регулирование отношений в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

На основании пункта 5 этой же статьи принятие субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, не допускается. Представляется, что данное правило логически вытекает из пункта 6 статьи 27 ЗК РФ, в соответствии с которым оборот земель сельскохозяйственного назначения регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

По мнению А.А. Ялбулганова, «это положение призвано упорядочить систему правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения и предотвратить какие-либо злоупотребления в этой сфере»[[73]](#footnote-73).

Как отмечает В.А.Ершов, «в случаях пробельности правового регулирования в названной сфере пробелы подлежат устранению путем применения норм других федеральных законов. Таким образом, закрепляется приоритет федерального законодательства как регулятора правоотношений, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, вытекающий из конституционных положений о распределении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации»[[74]](#footnote-74).

Например, Народным Собранием Республики Дагестан 25 декабря 2003 года принят и Президентом Республики Дагестан 29 декабря 2003 года подписан Закон Республики Дагестан № 45 «О земле».

В соответствии с пунктом 5 статьи 19 данного Закона арендатор земельного участка, за исключением резидентов особых экономических зон – арендаторов земельных участков, вправе передать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу, в том числе отдать арендные права земельного участка в залог и внести их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное. В указанных случаях ответственным по договору аренды земельного участка перед арендодателем становится новый арендатор земельного участка, за исключением передачи арендных прав в залог. При этом заключение нового договора аренды земельного участка не требуется.

Согласно пункту 6 этой же статьи арендатор земельного участка, за исключением резидентов особых экономических зон – арендаторов земельных участков, имеет право передать арендованный земельный участок в субаренду в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное. На субарендаторов распространяются все права арендаторов земельных участков, предусмотренные ЗК РФ.

При аренде земельного участка, находящегося в собственности Республики Дагестан или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет арендатор земельного участка имеет право, если иное не установлено федеральными законами, в пределах срока договора аренды земельного участка передавать свои права и обязанности по этому договору третьему лицу, в том числе права и обязанности, указанные в пунктах 5 и 6 статьи 19 Закона, без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления (пункт 9 статьи 19 Закона).

В соответствии с пунктом 10 статьи 19 Закона права и обязанности, указанные в пунктах 5, 6 и 9 данной статьи, не распространяются на земли отгонного животноводства.

Прокурор Республики Дагестан обратился в суд с заявлением о признании недействующим пункта 10 статьи 19 Закона, ссылаясь на его противоречие статье 9 ЗК РФ, которой установление ограничений прав арендаторов земельных участков отнесено к полномочиям Российской Федерации. Закрепив в оспариваемом акте ограничения, касающиеся прав арендаторов земельных участков, Народное Собрание Республики Дагестан вышло за пределы полномочий в области земельных отношений.

Решением Верховного Суда Республики Дагестан от 27 марта 2013 года заявление прокурора Республики Дагестан удовлетворено, признан недействующим пункт 10 статьи 19 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2003 г. № 45 «О земле». В апелляционной жалобе Народное Собрание Республики Дагестан просило решение отменить, принять по делу новое решение.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующему.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно пункту 3 статьи 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.

Подпунктом 2 пункта 1 статьи 9 ЗК РФ к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений отнесено установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков.

Из изложенного следует, что установление ограничений прав арендаторов земельных участков находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Судебная коллегия нашла правильным суждение суда о том, что, предусмотрев в пункте 10 статьи 19 Закона ограничения по передаче земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, используемых для целей отгонного животноводства, в субаренду, а также по передаче арендаторами прав и обязанностей по договору аренды таких земельных участков третьим лицам, законодательный орган Республики Дагестан ограничил права арендаторов указанных земельных участков, а также установил дополнительные, не предусмотренные федеральным законодательством ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определила: решение Верховного Суда Республики Дагестан от 27 марта 2013 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Народного Собрания Республики Дагестан - без удовлетворения.

Таким образом, при наличии норм в законах субъектах Российской Федерации, устанавливающих дополнительные правила и ограничения оборота земель сельскохозяйственного назначения, последние должны быть признаны противоречащими федеральному законодательству[[75]](#footnote-75).

Конкретные полномочия субъектов Российской Федерации в регулировании рассматриваемых отношений можно определить исходя из содержания Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». К ним, в частности, относятся:

– установление случаев, при которых муниципальное образование имеет право преимущественной покупки земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов;

- определение момента начала приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территории субъекта Российской Федерации;

– установление в соответствии с требованиями земельного законодательства минимальных размеров образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

– установление максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица;

– установление случаев, при которых земельные участки, находящиеся в фонде перераспределения земель, могут передаваться гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставляться им в собственность на возмездной или безвозмездной основе;

– определение средств массовой информации, в которых подлежат публикации извещения участников долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения о своем намерении выделить земельный участок в счет своей земельной доли;

– определение случаев, при которых муниципальное образование имеет преимущественное право покупки земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения;

– установление случаев бесплатного предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

– установление порядка определения размера выделяемого в счет земельной доли или земельных долей земельного участка с учетом состояния и свойств его почвы;

– установление предельных максимальных цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобное) работ по подготовке проекта межевания земельного участка или земельных участков;

– установление коэффициентов, применяющихся при определении единым способом размеров земельных долей, выраженных в гектарах или баллах для различных сельскохозяйственных угодий.

Необходимо отметить, что в субъектах Российской Федерации за основу приняты различные правовые подходы к регулированию отношений по обороту земель сельскохозяйственного назначения.

Так, к *первому подходу* относится принятие отдельного закона субъекта Российской Федерации, определяющего особенности оборота данных земель в пределах, предоставленных федеральным законодательством. Примерами являются Закон Кировской области «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Кировской области» от 6 ноября 2003 года №203-ЗО; Закон Читинской области «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Читинской области» от 26 февраля 2004 года № 539-ЗЧО; Закон Тюменской области «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения и планировании их использования» [от 22 октября 2003 года №1041](http://law.admtyumen.ru/noframe/tmnobl?d&nd=966308904&prevDoc=966308901); Закон Курганской области «Об отдельных положениях оборота земель сельскохозяйственного назначения на территории Курганской области» от 2 мая 2012 года № 22; Закон Нижегородской области «Об осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения в Нижегородской области» от 27 декабря 2007 года № 195-З и т.д.

Ко *второму подходу* можно отнести принятие нескольких законов субъектов Российской Федерации, регулирующих отдельные вопросы оборота земель сельскохозяйственного назначения. Как отмечают авторы одного из Комментариев к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» обычно субъект Российской Федерации принимает один закон, в котором решает все вопросы оборота с/х угодий, что удобно для правоприменительной практики. Но могут быть и исключения. Например, во Владимирской области 17 марта 2003 года было принято сразу три Закона по различным вопросам оборота: «Об установлении предельных размеров земельных участков при осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения на территории Владимирской области», «Об участии органов местного самоуправления в осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения на территории Владимирской области» и «О средствах массовой информации, осуществляющих опубликование сообщений об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Владимирской области»[[76]](#footnote-76). В настоящее время данные нормативные акты утратили силу, а рассматриваемые отношения регулируются отдельным законом  Владимирской области от 12 марта 2007 года № 19-ОЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Владимирской области».

И, наконец, *третий подход*, на наш взгляд, более целесообразный, заключается во включении норм об обороте земель сельскохозяйственного назначения в комплексные законы о регулировании земельных отношений на территории конкретного субъекта Российской Федерации. К таким законам, например, относятся Закон Ростовской области «О регулировании земельных отношений в Ростовской области» от 22 июля 2003 года №19-ЗС; Закон Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» от 5 ноября 2002 года №532-КЗ; Закон Республики Адыгея «О регулировании земельных отношений» от 7 июня 2007 года № 86. В этих нормативных правовых актах содержаться отдельные главы, посвященные обороту земель сельскохозяйственного назначения.

**Купля-продажа земельного участка из земель**

**сельскохозяйственного назначения: особенности правового**

**регулирования в субъектах Российской Федерации**

В соответствии с пунктом 3 статьи 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» оборот данных земель основывается на принципе преимущественного права субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципального образования на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов.

Особенности реализации права преимущественной покупки определены в статье 8 указанного Закона. Так, продавец земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения обязан известить в письменной форме высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления о намерении продать земельный участок с указанием цены, размера, местоположения земельного участка и срока, до истечения которого должен быть осуществлен взаимный расчет. Срок для осуществления взаимных расчетов по таким сделкам не может быть более чем девяносто дней.

Извещение вручается под расписку или направляется заказным письмом с уведомлением о вручении.

В случае, если субъект Российской Федерации или в соответствии с законом субъекта Российской Федерации муниципальное образование откажется от покупки либо не уведомит в письменной форме продавца о намерении приобрести продаваемый земельный участок в течение тридцати дней со дня поступления извещения, продавец в течение года вправе продать земельный участок третьему лицу по цене не ниже указанной в извещении цены.

При продаже земельного участка по цене, ниже ранее заявленной цены, или с изменением других существенных условий договора, продавец обязан направить новое извещение по правилам, установленным настоящей статьей.

Сделка по продаже земельного участка, совершенная с нарушением преимущественного права покупки, ничтожна.

При характеристике данных правоотношений важным является определение существенных условий договора купли – продажи. Г. А. Волков, например, считает, что существенными условиями такого договора являются условия о предмете и о цене продаваемого объекта. При этом предмет определяется по правилам статьи 554 ГК РФ[[77]](#footnote-77).

В тоже время, некоторые ученые указывают на факт отсутствия в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» требования о государственном кадастровом учете земельного участка. Однако, по их мнению, «без кадастрового учета участок не является объектом сделки. Не случайно законы некоторых субъектов Российской Федерации (например, Челябинской области) устанавливают, что предметом купли-продажи являются земельные участки, прошедшие кадастровый учет»[[78]](#footnote-78).

На наш взгляд, данное мнение является обоснованным исходя из содержания статьи 37 ЗК РФ. С другой стороны, включение в законы субъектов Российской Федерации норм об обязательном кадастровом учете земельных участков представляется излишним. Статья 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» определяет особенности купли продажи ***земельного участка*** из земель сельскохозяйственного назначения, причем в соответствии со статьей 6 ЗК РФ земельный участок является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи.

На основании пункта 3 статьи 1 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»[[79]](#footnote-79) государственным кадастровым учетом недвижимого имущества (далее - кадастровый учет) признаются действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений о недвижимом имуществе.

Таким образом, само понятие «земельный участок» предполагает необходимость осуществления кадастрового учета, и, следовательно, при определении особенностей купли-продажи земельного участка сельскохозяйственного назначения установление правила о его кадастровом учете не является обязательным и вытекает из смысла норм ЗК РФ и вышеупомянутого Федерального закона.

Как уже отмечалось, в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципальные образования могут быть наделены правом преимущественной покупки земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения. Необходимо отметить, что в юридической литературе предпринята попытка классификации положений законов субъектов Российской Федерации о преимущественном праве покупки такого участка. Например, Г.В Савенко[[80]](#footnote-80) выделяет шесть групп законов, А.В Мазуров и В.Э. Чуркин отмечают, что положения законов субъектов Российской Федерации о преимущественном праве покупки участков могут быть поделены на 3 группы[[81]](#footnote-81).

Рассмотрим основные виды норм законов субъектов Российской Федерации о праве преимущественной покупки таких земельных участков.

*Нормы законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие право преимущественной покупки земельного участка сельскохозяйственного назначения субъектом Российской Федерации.* В соответствии со статьей 5 Закона Орловской области «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Орловской области» (Принят областным Советом народных депутатов 30 мая 2003 года) при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения Орловская область в лице Коллегии администрации области имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов.

*Нормы законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие право преимущественной покупки земельного участка сельскохозяйственного назначения муниципальным образованием.* Например, на основании статьи 19 Закона Республики Адыгея «О регулировании земельных отношений» от 7 июня 2007 года № 86 при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с торгов, имеет соответствующее муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ.

В соответствии со статьей 19.1 Закона Ростовской области от 22 июля 2003 года № 19-ЗС «О регулировании земельных отношений в Ростовской области» при продаже гражданами и юридическими лицами земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения поселение, на территории которого находится указанный земельный участок, имеет преимущественное право его покупки.

*Нормы законов субъектов Российской Федерации, предоставляющие право преимущественной покупки субъекту Российской Федерации и муниципальным образованиям.* Представляется, что данные нормы могут быть дополнительно классифицированы в зависимости от установленных случаев, при которых реализуется право преимущественной покупки.

Г.В Савенко выделяет отдельную группу законов субъектов Российской Федерации, в которых преимущественное право покупки земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения муниципальными образованиями перед самими субъектами Российской Федерации ставится в зависимость от его размеров. Например, в первоначальной редакции статьи 7 Закона Рязанской области от 6 октября 2003 года № 64-ОЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Рязанской области» при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения администрация области имеет преимущественное право покупки данного земельного участка по указанной продавцом цене, за исключением случаев продажи с публичных торгов, в случае если продаваемый земельный участок занимает 5 и более гектаров сельскохозяйственных угодий, если размер каждого из них составляет менее 5 гектаров, но они имеют общие границы и в совокупности составляют единый земельный участок 5 или более гектаров. При продаже земельного участка не допускается его искусственное дробление, в результате которого изменится преимущественное право его приобретения, если до продажи согласно землеустроительным документам в течение 6 месяцев земельный участок занимал 5 и более гектаров. Если размер продаваемого земельного участка менее размера, установленного этой статьей, преимущественным правом покупки такого земельного участка обладает муниципальное образование по указанной продавцом цене, за исключением случаев продажи с публичных торгов[[82]](#footnote-82). В настоящее время данной право принадлежит Рязанской области.

К данной группе норм можно также отнести нормы, содержащиеся в Законах субъектов Российской Федерации, которые наделяют правом преимущественной покупки земельного участка сельскохозяйственного назначения муниципальные образования в случае отказа от реализации такого права субъектом Российской Федерации. Так, в соответствии со статьей 8 Закона Кировской области «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Кировской области» от 6 ноября 2003 года № 203-ЗО в случае, если Кировская область не воспользуется преимущественным правом покупки земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, продавец обязан письменно известить муниципальное образование, в границах которого расположен данный земельный участок, о намерении продать земельный участок с указанием цены и других существенных условий договора.

Весьма специфично урегулированы данные отношения Законом Тюменской области «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения и планировании их использования» (Принят Постановлением Тюменской областной Думы от 22 октября 2003 года). На основании статьи 5 данного нормативного акта при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения Тюменская область в лице уполномоченного органа исполнительной власти имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов. В случае принятия Правительством области в порядке, установленном частью второй пункта 1 настоящей статьи, решения о предоставлении права преимущественной покупки земельного участка муниципальному образованию, на территории которого находится земельный участок, правом покупки такого земельного участка обладает соответствующее муниципальное образование.

На наш взгляд, следует согласиться с мнением А.В Мазурова и В.Э. Чуркина, которые указываютна факт установления Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» преимущественного права покупки участка либо субъектом РФ Российской Федерации, либо муниципальным образованием - через союз «или», а не «и». По их мнению, субъект Российской Федерации может предоставить муниципальным образованиям преимущественное право покупки участков только при условии установленного законом субъекта Российской Федерации отказа субъекта Российской Федерации от преимущественного права покупки некоторых из них по определенным этим же законом признакам: размерам участков, близости к городам, нахождения в водоохранной зоне, наличия границы с земельным участком регионального предприятия или учреждения и т.п.

Если законом субъекта Российской Федерации все же предусмотрено двойное преимущественное право покупки участка сначала субъектом Российской Федерации, а затем муниципальным образованием, то в таком субъекте РФ преимущественное право покупки участка имеет только субъект Российской Федерации, поскольку его законом не определены участки, преимущественное право покупки которых имеет муниципальное образование без субъекта Российской Федерации. В таких субъектах Российской Федерации продавец участка при отказе субъекта Российской Федерации от преимущественного права его покупки имеет право продать участок третьему лицу, не извещая о его продаже муниципальное образование[[83]](#footnote-83).

В судебной практике[[84]](#footnote-84) применения земельного законодательства суды рассматривают установление таких норм как определение дополнительной обязанности продавца извещать о намерении продать земельный участок и соответствующий орган субъекта Российской Федерации и муниципальное образование, что также недопустимо согласно пунктов 2, 5 статьи 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

**Определение момента начала приватизации земельных участков**

**из земель сельскохозяйственного назначения**

**в законодательстве субъектов Российской Федерации**

В соответствии с пунктом 4 статьи 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, Земельным кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами. Приватизация указанных земельных участков, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, осуществляется с момента, установленного законом субъекта Российской Федерации.

Как отмечает Г.А. Волков, «это условие представляет определенный политический компромисс между федеральной властью и субъектами Российской Федерации, среди которых есть ярые противники и сторонники частной собственности на землю»[[85]](#footnote-85).

Анализ законов субъектов Российской Федерации, регулирующих оборот земель сельскохозяйственного назначения, позволяет сделать вывод о совершено различных подходах к определению момента начала приватизации земельных участков.

Так, в некоторых субъектах момент начала приватизации определен *датой, прямо указанной в законе*. В статье 14 Закона Республики Адыгея «О регулировании земельных отношений» от 7 июня 2007 года № 86 указано, что приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с 9 января 2050 года.

Закон Приморского края «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края» от 29 декабря 2003 года № 89-КЗ устанавливает, что приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края осуществляется с 1 июля 2004 года.

Другой подход заключается в установлении момента начала приватизации, связанного с *наступлением* *определенных событий*. Так, на основании статьи 16 Закона Астраханской области «Об отдельных вопросах правого регулирования земельных отношений в Астраханской области» от 4 марта 2008 года № 7/2008-ОЗ приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на территории Астраханской области, осуществляется *с момента государственной регистрации возникновения права государственной и муниципальной собственности* на них. *С момента вступления в силу* вышеупомянутого Закона осуществляется приватизация следующих земельных участков:

1) предоставленных сельскохозяйственным организациям, а также гражданам, осуществляющим деятельность по ведению крестьянского (фермерского) хозяйства, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения;

2) предоставленных для сельскохозяйственного производства религиозным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования;

3) переданных в аренду гражданину или юридическому лицу по истечении трех лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования этого земельного участка.

Ко второму подходу также можно отнести определение момента начала приватизации земельных участков сельскохозяйственного назначения по *истечении определенного срока со дня вступления в силу соответствующего закона субъекта Российской Федерации.* Так,на основании статьи 1 Закона Кировской области «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Кировской области» от 6 ноября 2003 года № 203-ЗО приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется *через 3 года* с момента вступления в силу настоящего Закона.

В некоторых субъектах Российской Федерации установлены весьма отдаленные сроки начала приватизации таких земельных участков. Например, в соответствии со статьей 12 Закона Республики Северная Осетия-Алания «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия-Алания» от 14 мая 2004 года № 17-РЗ в Республике Северная Осетия-Алания приватизация и предоставление в собственность земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам для индивидуального жилищного строительства, - гаражного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства, огородничества, а также занятых зданиями, строениями и сооружениями, осуществляется *через 49 лет со дня вступления в силу указанного Закона.*

Аналогичный срок установлен и в законе Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае». В статье 21 данного закона определено, что приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется *через 49 лет с* [*момента вступления в силу*](file:///C:\Users\www\Documents\ПУБЛИКАЦИИ\В%20РАБОТЕ\СРОЧНО%20СРОЧНО%20!!!!!!\ПОСОБИЕ%20ПРЗО%202016\ПРЗО%20Пособие.doc#sub_42) *настоящей статьи*, за исключением земельных участков:

– предоставленных сельскохозяйственным организациям, а также гражданам, осуществляющим деятельность по ведению крестьянского (фермерского) хозяйства, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, либо предоставленных арендаторам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения или земель населенного пункта и предназначенных для ведения сельскохозяйственного производства и на которых отсутствуют здания или сооружения в случае, если право аренды этого арендатора возникло в результате переоформления права постоянного (бессрочного) пользования или права пожизненного наследуемого владения таким земельным участком на право аренды;

– предоставленных религиозным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования;

– предоставленных гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также занятых зданиями, строениями, сооружениями;

– переданных в аренду гражданину или юридическому лицу из фонда перераспределения земель по истечении трех лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования этих земельных участков. Установление длительных сроков для определения момента начала приватизации земельных участков сельскохозяйственного назначения вызывает большое количество споров.

В тоже время необходимо отметить, что судебная практика, как правило, исходит из правомерности реализации таким образом компетенции субъекта Российской Федерации, которая предоставлена Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Например, 4 ноября 2004 года И., являющийся главой крестьянского (фермерского) хозяйства «Альянс», обратился в Новосибирский областной суд с заявлением о признании «незаконным» п. 3 ст. 1 закона Новосибирской области № 162-ОЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Новосибирской области» (далее закон НСО № 162-ОЗ «Об обороте земель...») в части слов «через десять лет».

В обоснование заявления указано, что оспариваемой нормой закона, установившей начало приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в Новосибирской области фактически с 2014 года, ограничивается его право на приватизацию данных земельных участков до указанного срока. Оспариваемый закон противоречит требованиям пунктов 4, 5 ст. 1 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», п. 5 ст. 20 Земельного кодекса РФ. Новосибирская область, как субъект Российской Федерации, установив срок начала приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с 2014 года, злоупотребила своим правом.

Представители Новосибирского областного Совета депутатов и главы администрации Новосибирской области возражали против удовлетворения заявления И., ссылаясь на то, что оспариваемый заявителем закон Новосибирской области «Об обороте земель...» принят в соответствии с требованиями федерального законодательства. ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусмотрено право субъекта Российской Федерации законодательно устанавливать момент приватизации земельных участков, расположенных на территории субъекта Российской Федерации. Указание в оспариваемом законе на момент приватизации земельных участков земель сельскохозяйственного назначения с 2014 года не является в связи с вышеизложенным установлением дополнительных правил и ограничений оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Не противоречит оспариваемый заявителем закон области и нормам земельного законодательства, так как до момента начала приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения за гражданами, в том числе и за заявителем, сохраняется право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком.

Действительно, согласно п. 5 ст. 1 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» – принятие субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, не допускается.

Между тем, суд пришел к выводу[[86]](#footnote-86), соглашаясь с доводами представителей заинтересованных лиц о том, что установление оспариваемой заявителем нормой закона Новосибирской области момента начала приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения «через десять лет», не является установлением дополнительных правил и ограничений оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Законодательный (представительный) орган государственной власти Новосибирской области вправе, исходя из положений вышеуказанного федерального закона, в оспариваемом законе определить тот или иной момент начала приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, в оспариваемом случае – с 2014 года, так как нормами федерального законодательства по данному вопросу не установлены какие-либо сроки, либо какие-то ограничения но срокам. В связи с чем суд не согласился и с утверждениями заявителя И. о том, что субъект Российской Федерации – Новосибирская область, указав момент начала приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с 2014 года, а не раньше, злоупотребила своим правом, установив именно такой длительный по срокам момент.

**Максимальный размер общей площади земельных участков сельскохозяйственных угодий, расположенных на территории одного административно-территориального образования субъекта Российской Федерации и находящихся в собственности определенного круга лиц**

В соответствии со статьей 4 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица, устанавливается законом субъекта Российской Федерации равным не менее чем 10 процентам общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков.

По мнению В.А. Ершова, «…данная мера может рассматриваться как инструмент антимонопольной политики в области сельского хозяйства, имеющий целью ограничить монополизацию аграрного производства путем концентрации земельной собственности в пределах определенной территории»[[87]](#footnote-87).

Нормы законов субъектов Российской Федерации, устанавливающие данный размер, можно подразделить на две основные группы.

К *первой* можно отнести нормы, дублирующие положения Федерального закона, т.е. устанавливающие размер, равный 10 процентам общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории. Так, Законом Астраханской области «Об отдельных вопросах правого регулирования земельных отношений в Астраханской области» от 4 марта 2008 года № 7/2008-ОЗ предусмотрено, что максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) юридического лица, составляет 10 процентов общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков.

Ко *второй* группе могут быть отнесены нормы, устанавливающие больший, по сравнению с Федеральным законом размер площади такого участка. Например, статья 4 Закона Курганской области «Об отдельных положениях оборота земель сельскохозяйственного назначения на территории Курганской области» от 2 мая 2012 года № 22 устанавливает, что максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица, составляет 20 процентов общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков. Статьей 5 Закона Кировской области «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Кировской области» от 6 ноября 2003 года № 203-ЗО данный размер определяется как *30 процентов,* статьей 2 Закона Тюменской области «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения и планировании их использования» [от 22 октября 2003 года №1041](http://law.admtyumen.ru/noframe/tmnobl?d&nd=966308904&prevDoc=966308901)-*50 процентов.*

Интересным представляется подход, предпринятый в Законе Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае». Первоначально размер площади такого участка был определен как 10 процентов общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории. Однако дважды были внесены изменения в указанный нормативный акт, направленные на увеличение такого размера только в отношении двух муниципальных образований:

– Законом Краснодарского края от 27 февраля 2006 года 997-КЗ «О внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае»[[88]](#footnote-88) (установлен размер – 50 процентов для муниципального образования Усть-Лабинский район);

– Законом Краснодарского края от 29 декабря 2009 года № 1896-КЗ «О внесении изменения в статью 23 Закона Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае»[[89]](#footnote-89) (установлен размер – 50 процентов для муниципального образования Выселковский район).

Необходимо отметить, что федеральным законодательством не установлен запрет на определение дифференцированного размера площади таких участков в различных муниципальных образованиях. В тоже время, представляется, что такой подход отражает экономические приоритеты в развитии определенных территорий в субъекте Российской Федерации.

**ЛЕКЦИЯ. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Категории и виды особо охраняемых природных территорий по законодательству субъектов РФ.**

Земельные участки, являющиеся объектами субъективных гражданских прав, могут быть расположены в границах особо охраняемых территорий различного значения. Кроме того, законодательство не предусматривает возможности одновременного образования на одной и той же территории особо охраняемых территорий федерального, регионального, либо местного значения[[90]](#footnote-90). На основании Закона Краснодарского коря «Об особо охраняемых природных территориях Краснодарского края» с учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий различаются следующие категории особо охраняемых природных территорий:

1) природные парки;

2) государственные природные заказники;

3) памятники природы;

4) дендрологические парки и ботанические сады;

5) прибрежные природные комплексы;

6) лиманно-плавневые комплексы;

7) природные рекреационные зоны;

8) природные достопримечательности.

Природные парки, государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады, прибрежные природные комплексы, лиманно-плавневые комплексы относятся к особо охраняемым природным территориям регионального значения.

Природные рекреационные зоны могут быть отнесены к особо охраняемым природным территориям регионального или местного значения.

Природные достопримечательности относятся к особо охраняемым природным территориям местного значения.

Особо охраняемые территории регионального и местного значения определены не только законодательством субъектов, но и в первую очередь, федеральным законодательством. Например, в соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» курорты могут иметь федеральное, региональное или местное значение.

Территория признается курортом регионального значения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

При этом порядок признания территории курортом регионального значения должен быть определен законодательством субъекта Российской Федерации. Например, в Краснодарском крае, нормативным актом, регулирующим данные отношения, является Закон Краснодарского края «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Краснодарского края»[[91]](#footnote-91). Примечательно, что в тексте данного нормативного правового акта не употребляется понятие «курорт регионального значения», содержащиеся в федеральном законодательстве. Более того, оно заменено на понятие «курорт краевого значения», к которому краевой законодатель отнес освоенную и используемую в лечебно-профилактических целях особо охраняемую территорию, находящуюся в установленном порядке в ведении органов государственной власти Краснодарского края. Представляется, что использование такой терминологии не соответствует нормам федерального законодательства, и, рассматриваемые понятия должны быть унифицированы с Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

На основании статьи 4 рассматриваемого Закона Краснодарского края на территории Краснодарского края курортами краевого значения признаны курорты Туапсинского района, городов Ейска, Горячего Ключа.

В соответствии с Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» территория признается курортом местного значения в порядке, установленном правовыми актами субъекта Российской Федерации. В Краснодарском крае курортами местного значения в пределах их административных границ признаны город Апшеронск, город Хадыженск, станица Нефтяную (Апшеронский район), село Великовечное (Белореченский район), станица Камышеватская, станица Должанская (Ейский район), станицу Привольная (Каневский район), город Лабинск, рабочий поселок Мостовский, рабочий поселок Псебай, поселок Куйбышева (Мостовский район), станица Отрадная, станица Удобная (Отрадненский район), город Приморско-Ахтарск, Ясенская коса (Приморско-Ахтарский район), город Славянск-на-Кубани, рабочий поселок Ачуево (Славянский район), курорты Темрюкского района, город Туапсе, село Глафировка, село Шабельское (Щербиновский район)[[92]](#footnote-92).

Анализ содержания Закона Краснодарского края «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Краснодарского края» свидетельствует о том, что для обеспечения эффективной реализации норм, определяющих правовой режим рассматриваемых территорий регионального и местного значения необходимы разработка и принятие подзаконных нормативных правовых актов. Например, в соответствии с пунктом 5 статьи 4 данного Закона порядок признания территорий Краснодарского края лечебно-оздоровительными местностями и курортами краевого и местного значения определяется положением, утверждаемым высшим исполнительным органом государственной власти Краснодарского края. Однако такой нормативный правовой акт отсутствует. Представляется, что конкретный порядок признания территории курортом регионального или местного значения должен быть определен не подзаконными нормативными актами, а содержаться в законе субъекта Российской Федерации, регулирующем рассматриваемые отношения.

Земельный участок из состава земель особо охраняемых природных территорий может быть объектом правоотношений, содержание которых включает в себя различные субъективные права. В то же время все эти права на землю можно разделить на две группы по способу определения их содержания: вещные права, содержание которых определяется непосредственно законом, и обязательственные права, содержание которых в каждом конкретном случае определяется соглашением сторон в рамках закона.

Прежде всего, земельные участки из состава земель курортов могут являться объектами права собственности. Однако специфика правового режима этих объектов предполагает установление особенностей субъектного состава и содержания данного права. Такие земельные участки могут являться объектом права как частной, так и федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Отношения собственности на земельные участки в границах курортов урегулированы Федеральным законом от 3 декабря 2008 года № 244-ФЗ «О передаче земельных участков, находящихся в границах курортов федерального значения, в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, об отнесении указанных земельных участков к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности и о внесении изменения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях[[93]](#footnote-93)».

В соответствии со статьей 1 указанного закона из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации либо собственность поселений, муниципальных районов или городских округов передаются земельные участки, которые находятся в границах курортов федерального значения, право федеральной собственности на которые зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним до дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

В собственность субъектов Российской Федерации передаются земельные участки, которые:

1) заняты зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;

2) предоставлены органам государственной власти субъектов Российской Федерации либо созданным ими казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям;

3) предусматриваются федеральными законами.

В собственность поселений, муниципальных районов или городских округов передаются земельные участки, которые:

1) заняты зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований;

2) предоставлены органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований либо созданным ими казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям;

3) предусматриваются федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Необходимость передачи земельных участков была обусловлена тем, что в исходя из норм земельного законодательства и Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» все земельные участки в границах курортов федерального значения были отнесены исключительно к федеральной собственности. Вместе с тем отсутствие на территории курортов федерального значения земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не позволяло в полной мере осуществлять полномочия соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления. Сложившаяся ситуация лишала местное самоуправление территориальной основы своего функционирования.

В юридической литературе такую передачу рассматривают как отдельный способ приобретения права собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Так, например, М.С. Сотникова определяет такую передачу как «источник формирования муниципальной собственности на землю». По ее мнению, особенностью данных отношений является тот факт, что первоначально наделение муниципальных образований различного рода имуществом, включая земельные участки, осуществлялось в добровольно-принудительном порядке без согласования вопросов о передаче имущества с самими муниципальными образованиями. Рассматриваемый же Федеральный закон предусматривает, что федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий полномочия собственника имущества, обязан принять решение о передаче из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или в муниципальную собственность соответствующих земельных участков в двухмесячный срок с даты поступления соответствующего предложения органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления[[94]](#footnote-94).

**Порядок их образования особо охраняемых территорий.**

При принятии решений о категории создаваемых особо охраняемых природных территорий учитывается:

1) значение соответствующей территории для сохранения биологического разнообразия, в том числе редких, находящихся под угрозой исчезновения и ценных в хозяйственном и научном отношении объектов растительного и животного мира и среды их обитания;

2) наличие в границах соответствующей территории участков природных ландшафтов и культурных ландшафтов, представляющих собой особую эстетическую, научную и культурную ценность;

3) наличие в границах соответствующей территории геологических, минералогических и палеонтологических объектов, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность;

4) наличие в границах соответствующей территории уникальных природных комплексов и объектов, в том числе одиночных природных объектов, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность.

Особо охраняемые природные территории регионального значения создаются высшим исполнительным органом государственной власти Краснодарского края по представлению уполномоченного органа исполнительной власти Краснодарского края в области охраны окружающей среды, согласованные с органами местного самоуправления муниципальных образований, в границах которых расположены указанные территории, на основании материалов комплексного экологического обследования, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы.

В соответствии с законодательством Краснодарского края органы государственной власти Краснодарского края согласовывают решения о создании особо охраняемых природных территорий регионального значения, об изменении режима их особой охраны:

1) с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды;

2) с федеральными органами исполнительной власти в области обороны страны и безопасности государства, если предполагается, что в границах особо охраняемых природных территорий будут находиться земли и другие природные ресурсы, предоставленные для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

Органы местного самоуправления создают особо охраняемые природные территории местного значения на земельных участках, находящихся в собственности соответствующего муниципального образования. В случае, если создаваемая особо охраняемая природная территория будет занимать более чем пять процентов от общей площади земельных участков, находящихся в собственности муниципального образования, решение о создании особо охраняемой природной территории орган местного самоуправления согласовывает с уполномоченным органом исполнительной власти Краснодарского края в области охраны окружающей среды.

Один и тот же участок территории (акватории водного объекта) может входить в состав только одной особо охраняемой природной территории.

На прилегающих к природным паркам, памятникам природы, прибрежным природным комплексам, лиманно-плавневым комплексам земельных участках и водных объектах создаются охранные зоны. Охранные зоны могут создаваться на земельных участках и водных объектах, прилегающих к природным рекреационным зонам и природным достопримечательностям.

Режим охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах охранной зоны устанавливается положением о соответствующей охранной зоне, которое утверждается высшим исполнительным органом государственной власти Краснодарского края или органом местного самоуправления, принявшим решение о ее создании.

Один и тот же участок территории (акватории водного объекта) может входить в состав только одной охранной зоны.

**Задачи и режим особо охраняемых природных территорий.**

В науке земельного права нет единства мнений по поводу определения понятия «правовой режим» и его содержания. Например, С.С. Алексеев определяет в своих работах правовой режим как «порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования[[95]](#footnote-95)». Е.Р. Моргунова делает вывод о том, что правовой режим следует рассматривать в четырех аспектах. По мнению автора, первый аспект раскрывает правовой режим как особую направленность правового регулирования. Второй аспект указывает на то, что деятельность в рамках правового режима осуществляется по поводу конкретных объектов или сфер. Третий аспект рассмотрения сводится к мысли о том, что реализация заложенных в правовой режим правовых границ возможного поведения осуществляется с помощью конкретных способов, приемов. И наконец, правовой режим в четвертом аспекте можно рассмотреть как понятие, позволяющее выявить особенности правоотношений по поводу конкретных объектов (или в конкретной сфере) через определение объема субъективных прав и обязанностей субъектов данных правоотношений[[96]](#footnote-96).

Попытка определения понятия «правовой режим земель» предпринималась и учеными в области теории земельного права. Причем необходимость установления содержания такого понятия обусловлена важностью определения особенностей правового режима имущества (объекта) – земельного участка. Так, еще Г.А. Аксененок указывал на важность специфики объекта регулирования при установлении правового режима земель: «...Когда мы говорим о земле как объекте земельных правоотношений, мы имеем в виду землю не в ее естественном состоянии, как дар природы, а землю, в отношении которой установлен определенный правовой режим, в силу чего она и становится объектом права, объектом земельного правоотношения[[97]](#footnote-97)».

Обобщая основные положения теории земельного права о понятии правового режима земель, можно прийти к выводу о том, что данное понятие определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Таким образом, понятие «правовой режим земель» в земельном праве может быть использовано для характеристики: 1) всех земель в пределах границ России; 2) различных категорий земель, выделяемых в соответствии с их целевым назначением; 3) видов земель в рамках той или иной категории; 4) земельных участков; 5) частей земельных участков[[98]](#footnote-98).

Представляется, что определение содержания понятия «правовой режим земель» имеет особое значение для определения особенностей правового регулирования отношений, возникающих в связи с использованием и охраной отдельных категорий земель.

Законодательно особенности правового режима земель особо охраняемых территорий в общем виде определены в главе XVII ЗК РФ «Земли особо охраняемых территорий и объектов». В соответствии со статьей 94 ЗК РФ к землям особо охраняемых территорий относятся земли:

1) особо охраняемых природных территорий;

2) природоохранного назначения;

3) рекреационного назначения;

4) историко-культурного назначения;

5) особо ценные земли.

Очевидно, что земли курортов в этот перечень не включены, что представляется серьезным пробелом в законодательстве. Более того, курорты не являются и особо охраняемыми природными территориями, так как в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[[99]](#footnote-99) был сокращен перечень особо охраняемых природных территорий, из числа которых исключены лечебно-оздоровительные местности и курорты.

В связи с такими изменениями законодательства необходимо определить особенности нового правового режима курортов и его отличия от ранее существующего. Сравнительный анализ норм Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»[[100]](#footnote-100) и Федерального закона от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» в действующих редакциях позволяет сделать вывод о том, что законодателем определены различные правовые режимы применительно к двум объектам: «особо охраняемая природная территория» и «особо охраняемая территория».

Основные различия в правовом режиме указанных объектов заключаются в следующем.

Во-первых, земельные участки из состава земель курортов и лечебно-оздоровительных местностей как особо охраняемых, но не природных территорий теперь не являются ограниченными в обороте и не подпадают под действие пункта 5 статьи 27 ЗК РФ.

Во-вторых, в отличие от правового режима особо охраняемых природных территорий, правовой режим особо охраняемой территории не предполагает осуществление отдельных функций государственного управления в сфере охраны окружающей среды[[101]](#footnote-101). В частности, правовой режим особо охраняемой территории не включает в себя требования о проведении государственной экологической экспертизы на основании пунктов 6, 7.1 статьи 11 и пунктов 4, 4.1 статьи 12 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»[[102]](#footnote-102). Данное обстоятельство необходимо учитывать при оценке правомерности решений органов власти о разрешении на строительство или его отказе в уже имеющей место правоприменительной практике. Так, например, в одном из решений Арбитражного суда Калининградской области содержится обоснованный вывод о том, что довод органа власти о необходимости представления обществом положительного заключения государственной экспертизы проектной документации в целях получения разрешения на строительство гостиницы со ссылкой на то, что город отнесен законом к особо охраняемой природной территории, на дату рассмотрения спора по существу не соответствует приведенной норме законодательства[[103]](#footnote-103).

Однако отсутствие необходимости в наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы для осуществления строительства в границах курорта вовсе не означает, что на указанные территории не распространяются иные экологические требования.

Правовой режим хотя и не природной, но особо охраняемой территории, предполагает установления округов их санитарной (горно-санитарной) охраны в соответствии с пунктом 1 статьи 16 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». В пределах указанных зон запрещается размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению, вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря. [↑](#footnote-ref-1)
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147 (далее - ЗК РФ). [↑](#footnote-ref-2)
3. Устав Краснодарского края: Принят Решением краевого Совета народных депутатов от 10 ноября 1993 года № 17 // Кубанские новости.1997. 11 сентября. [↑](#footnote-ref-3)
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. 2007 // СПС «Гарант». [↑](#footnote-ref-4)
5. Об организации и о проведении ХХII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6071. [↑](#footnote-ref-5)
6. О содействии развитию жилищного строительства: Федеральный закон от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ // СЗ РФ. 2008. №30. (ч. 2). Ст. 3617. [↑](#footnote-ref-6)
7. Колесова О.Н. Компетенция субъекта Российской Федерации в регулировании земельных отношений: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов. 2004. С.12 [↑](#footnote-ref-7)
8. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Трифонов А.С., Черноморец А.Е. Земельное право России / Под ред. А.П. Анисимова. М., 2009. С.49 [↑](#footnote-ref-8)
9. Козулин А.И. О некоторых аспектах качества регионального закона // Государство и право. 2000. №6. С.80 [↑](#footnote-ref-9)
10. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ // СЗ РФ. 2002. №30. Ст. 3018. [↑](#footnote-ref-10)
11. О землеустройстве: Федеральный закон от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582. [↑](#footnote-ref-11)
12. О мелиорации земель: Закон Краснодарского края от 6 ноября 1997 года №105-КЗ с изм. и доп. от 7 июля 2009 года // Кубанские новости. 1997. 26 ноября; 2009. 9 июля. [↑](#footnote-ref-12)
13. О мелиорации земель: Федеральный закон от 10 января 1996 года № 4-ФЗ с изм. и доп. от 30 декабря 2008 года // СЗ РФ. 1996. № 10; 2009. №1. Ст.17. [↑](#footnote-ref-13)
14. Кубанские новости. 1995. 24 августа. [↑](#footnote-ref-14)
15. По жалобе гражданки Медиковой Нины Петровны на нарушение ее конституционных прав положением части первой статьи 16 Закона Краснодарского края «Об особом порядке землепользования в Краснодарском крае»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 февраля 2000 года № 41-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2000. № 3. [↑](#footnote-ref-15)
16. Об оставлении без изменения решения Хабаровского краевого суда от 02 апреля 2012 года, которым удовлетворено заявление о признании незаконным постановления Правительства Хабаровского края от 26 марта 2008 года № 85-пр «О порядке взимания платы за пользование земельными участками без правоустанавливающих документов»: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20 июня 2012 года №58-АПГ12-5 // СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-16)
17. Об отмене решения Нижегородского областного суда от 10 сентября 2013 года и отказе в удовлетворении заявления в части признания недействующими абзаца первого части 2.1 статьи 3, части 3.3 статьи 3 Закона Нижегородской области от 01 декабря 2011 года № 168-З «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства в Нижегородской области»: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2013 года №9-АПГ13-13// СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-17)
18. Волков Г.А. Принципы земельного права России. М., 2005. «Издательский дом «Городец». С.240. [↑](#footnote-ref-18)
19. Чертков А.Н. Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Журнал российского права. 2005. № 5. [↑](#footnote-ref-19)
20. Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Проблемы теории государства и права. Учебник. М., Изд-во «Эксмо». 2005. С.442. [↑](#footnote-ref-20)
21. О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 года №7-КЗ // Кубанские новости. 1995. 21 июня. [↑](#footnote-ref-21)
22. Чертков А.Н. Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Журнал российского права. 2005. № 5. [↑](#footnote-ref-22)
23. В данной работе анализ законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации проведен путем использования данных Справочной правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-23)
24. Волков Г.А. Принципы земельного права России. М., 2005. «Издательский дом «Городец». С.246. [↑](#footnote-ref-24)
25. Чертков А.Н. Федеральные законы, определяющие основы правового регулирования в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. // Журнал российского права. 2002. № 10. [↑](#footnote-ref-25)
26. Никишин В.В. Экологическое законодательство: правотворчество субъектов Российской Федерации. М., «Юристъ», 2004. С.21. [↑](#footnote-ref-26)
27. Об охране окружающей среды на территории Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 31 декабря 2003 года № 657-КЗ // Кубанские новости. 2004.13 января. [↑](#footnote-ref-27)
28. # О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ // СЗ РФ. 1998. №29. Ст.3399.

    [↑](#footnote-ref-28)
29. Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения на территории Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 7 июня 2004 года № 725-КЗ // Кубанские новости. 2006. 24 июня. [↑](#footnote-ref-29)
30. Об административных правонарушениях: Закон Краснодарского края от 23 июля 2003 года № 608-КЗ // Кубанские новости. 2003. 29 июля. [↑](#footnote-ref-30)
31. Кузнецова О.Н. Региональное законодательство об особо охраняемых природных территориях. // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995-2004 гг. / Под ред. А.К. Голиченкова. М., «ТИССО», 2004. Том 3. С.139-140. [↑](#footnote-ref-31)
32. Там же. [↑](#footnote-ref-32)
33. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Краснодарского края по распоряжению земельными участками, находящимися в государственной собственности Краснодарского края, из фонда перераспределения земель Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 10 октября 2006 года №1101-КЗ // Кубанские новости. 2006.12 октября [↑](#footnote-ref-33)
34. Ковальчук Н.И. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995-2004 гг. / Под. ред. А.К. Голиченкова. М., «ТИССО», 2004. Том 3. С.139-140. [↑](#footnote-ref-34)
35. О социальной поддержке многодетных семей в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 22 февраля 2005 года №836-КЗ // Кубанские новости.2005.1 марта. [↑](#footnote-ref-35)
36. Поляков А.В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. Курс лекций. СПб.: Издательсктй дом С.-Петерб. Гос. Ун-та, 2004. С.682. [↑](#footnote-ref-36)
37. Яценко В.Н. Подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации // Законодательство. 2008. №3. [↑](#footnote-ref-37)
38. О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 года №7-КЗ с изм. и доп. от 23 июля 2009 года // Кубанские новости. 1995. 21 июня; 2009. 6 августа. [↑](#footnote-ref-38)
39. Кубанские новости. 2006.28 февраля. [↑](#footnote-ref-39)
40. Кубанские новости. 2003. 28 января. [↑](#footnote-ref-40)
41. Положение о департаменте имущественных отношений Краснодарского края: Утверждено Постановлением Главы администрации Краснодарского края от 23 апреля 2007 года № 345 «О департаменте имущественных отношений Краснодарского края» // Кубанские новости. 2007. 10 мая. [↑](#footnote-ref-41)
42. Кубанские новости. 2009. 4 марта. [↑](#footnote-ref-42)
43. Васильева М.И. Экологическое законодательство субъектов Российской Федерации: опыт и перспективы // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995-2004 гг. / Под ред. А.К. Голиченкова. М., «ТИССО», 2004. Том 3. С.303-304. [↑](#footnote-ref-43)
44. Самсонова Е.В. Структура (состав) правотворческого процесса субъектов РФ: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01. Краснодар. 2007. С.14 [↑](#footnote-ref-44)
45. Ткач И.Б. Роль законодательства субъектов Российской Федерации в регулировании земельных отношений: история и современность. // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995-2004 гг. / Под. ред. А.К. Голиченкова. М., ТИССО, 2004. Том 3. С.448 [↑](#footnote-ref-45)
46. Галиновская Е.А. Общие и региональные интересы в земельном законодательстве // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995-2004 гг. / Под. ред. А.К. Голиченкова. М., «ТИССО», 2004. Том 3. С.403. [↑](#footnote-ref-46)
47. Баканева Н.Г. Конституция Российской Федерации и применение в законодательстве субъекта РФ эколого-правовых понятий и терминов.// Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995-2004 гг. / Под. ред. А.К. Голиченкова. М., «ТИССО», 2004. Том 3. С.288-290. [↑](#footnote-ref-47)
48. Южакова Т.Л. Региональное правовое пространство: теоретико-правовой аспект. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01. Краснодар. 2007. С.12. [↑](#footnote-ref-48)
49. # Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. /Под ред. С.И. Сай, С.А. Боголюбова. 2008 // СПС «Гарант».

    [↑](#footnote-ref-49)
50. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89. [↑](#footnote-ref-50)
51. Сыродоев Н.А. Земельное право. Курс лекций. М., «Проспект». 2009. С. 73. [↑](#footnote-ref-51)
52. Там же, С.74. [↑](#footnote-ref-52)
53. О разграничении государственной собственности на землю (утратил силу): Федеральный закон от 17 июля 2001 № 101-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 30. Ст. 3060. [↑](#footnote-ref-53)
54. О разграничении государственной собственности на землю (утратил силу): Федеральный закон от 17 июля 2001 № 101-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 30. Ст. 3060. [↑](#footnote-ref-54)
55. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в части совершенствования процедуры разграничения государственной собственности на землю)» // СПС «Гарант». [↑](#footnote-ref-55)
56. Гордиенко И.И.Распределение полномочий по предоставлению земельных участков между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 9. [↑](#footnote-ref-56)
57. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»: Федеральный закон от 17 апреля 2006 года № 53-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 17 (часть I). Ст. 1782. [↑](#footnote-ref-57)
58. Об утверждении перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2006 года № 404 // СЗ РФ. 2006. № 28. Ст. 3074. [↑](#footnote-ref-58)
59. Бочаров М.В. Развитие законодательства о разграничении государственной собственности на землю // Российская юстиция. 2006. №10. [↑](#footnote-ref-59)
60. Галиновская Е.А. Общие и региональные интересы в земельном законодательстве. // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995-2004 гг. / Под. ред. А.К. Голиченкова. М., ТИССО, 2004. Том 3. С.399 [↑](#footnote-ref-60)
61. См. главу 1, вопрос 1.3. [↑](#footnote-ref-61)
62. См.: О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества: Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ ФЗ с изм. и доп. от 21 декабря 2009 года // 2006. №27. Ст. 2881; 2009. №52. Ст.6410; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав наследников, а также иных граждан на земельные участки: Федеральный закон от 23 ноября 2007 года №268-ФЗ с изм. и доп. от 21 декабря 2009 года // СЗ РФ. 2007. № 48. Ст. 5812; 2009. №52. Ст.6410 [↑](#footnote-ref-62)
63. См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Усовой Ларисы Георгиевны на нарушение ее конституционных прав статьей 13 Закона Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае»: Определение Конституционного Суда РФ от 19 июня 2007 года №470-О-О // Справочная правовая система «Консультант Плюс» [↑](#footnote-ref-63)
64. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года с изм. и доп. от 29 декабря 2004 года // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2005. №1. Ст.17 [↑](#footnote-ref-64)
65. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 октября 2003 года № 7644/03 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2004. № 2 [↑](#footnote-ref-65)
66. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14 октября 2004 года № Ф08-4863/04-1846А // Справочная правовая система «Гарант» [↑](#footnote-ref-66)
67. О предоставлении ОАО «ЮТК» земельного участка в Центральном внутригородском округе города Краснодара» Распоряжение Главы муниципального образования город Краснодар от 13 июля 2005 года №1337-Р // Архив отдела правового обеспечения экономической деятельности правового управления администрации муниципального образования город Краснодар за 2005 год [↑](#footnote-ref-67)
68. См. Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2003 года № 403-О //Справочная правовая система «Гарант» [↑](#footnote-ref-68)
69. О резервировании земельных участков для муниципальных нужд в целях размещения объектов социальной, инженерной инфраструктуры и жилищного строительства в городе Краснодар: Распоряжение главы муниципального образования город Краснодар от 10 февраля 2006 года №300-р // Краснодарские известия. 2006. 11 февраля [↑](#footnote-ref-69)
70. Представление заместителя прокурора Краснодарского края от 29 сентября 2006 года из архива департамента муниципальной собственности и городских земель Администрации муниципального образования город Краснодар за 2006 год [↑](#footnote-ref-70)
71. Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 1 марта 2006 года № 18-Г06-1 (извлечение) // Справочная правовая система «Гарант» [↑](#footnote-ref-71)
72. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018. [↑](#footnote-ref-72)
73. Ялбулганов А.А. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения. // Справочная правовая система «Гарант». [↑](#footnote-ref-73)
74. Ершов В.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Справочная правовая система «Гарант». [↑](#footnote-ref-74)
75. Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Дагестан от 27 марта 2013 года, которым удовлетворено заявление прокурора Республики Дагестан о признании недействующим пункта 10 статьи 19 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2003 года № 45 «О земле»: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 июля 2013 года № 20-АПГ13-6 // СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-75)
76. Мазуров А.В., Нахратов В.В., Чуркин В.Э. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный) // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-76)
77. Волков Г.А. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». М., «Волтерс Клувер», 2004. С 43. [↑](#footnote-ref-77)
78. Мазуров А.В., Нахратов В.В., Чуркин В.Э. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный) // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-78)
79. О государственном кадастре недвижимости: Федеральный закон от 24 июля 2007 года №221-ФЗ //СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017. [↑](#footnote-ref-79)
80. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / Под ред. А.А. Ялбулганова // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-80)
81. Мазуров А.В., Нахратов В.В., Чуркин В.Э. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный) // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-81)
82. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / Под ред. А.А. Ялбулганова // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-82)
83. Мазуров А.В., Нахратов В.В., Чуркин В.Э. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный). // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-83)
84. Определение СК по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 июля 2005 года № 33-Г05-9 // СПС «Гарант». [↑](#footnote-ref-84)
85. Волков Г.А. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». М., «Волтерс Клувер», 2004. С 15. [↑](#footnote-ref-85)
86. # Решение Новосибирского областного суда № 3-2/05 (извлечение) // СПС «Гарант».

    [↑](#footnote-ref-86)
87. Ершов В.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-87)
88. О внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае»: Закон Краснодарского края от 27 февраля 2006 года 997-КЗ // Кубанские новости. 2006. 28 февраля. [↑](#footnote-ref-88)
89. О внесении изменения в статью 23 Закона Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 29 декабря 2009 года № 1896-КЗ // Кубанские новости. 2009. 30 декабря. [↑](#footnote-ref-89)
90. Жданович Т.Г., Шевченко О.А. Комментарий к Федеральному закону от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-90)
91. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 7 августа 1996 года № 41-КЗ с изм. и доп. от 2 июля 2014 года // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 1996. № 12; 2014. № 20 [↑](#footnote-ref-91)
92. О признании отдельных территорий Краснодарского края курортами местного значения: Постановление главы администрации Краснодарского края от 7 августа 1997 года № 332 // Кубанские новости. 2010. 10 июня [↑](#footnote-ref-92)
93. О передаче земельных участков, находящихся в границах курортов федерального значения, в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, об отнесении указанных земельных участков к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности и о внесении изменения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»: Федеральный закон от 3 декабря 2008 года №244-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5742 (далее - Федеральный закон №244-ФЗ) [↑](#footnote-ref-93)
94. Сотникова М.С. Правовое регулирование возникновения права муниципальной собственности на земельные участки. // Современное право. 2009. №4. С.24 [↑](#footnote-ref-94)
95. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., «НОРМА». 2002. С. 601 [↑](#footnote-ref-95)
96. Моргунова Е.Р. О юридической природе понятия «правовой режим земель» и о соотношении правового значения деления земель на категории и зонирования территорий для целей установления правового режима земель на современном этапе развития земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности. // Юридический мир. 2013. № 12. С. 45 [↑](#footnote-ref-96)
97. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958. С. 137 [↑](#footnote-ref-97)
98. Минаева А.А. Понятие «правовой режим земель» и его значение в земельном праве. // СПС «КонсультантПлюс» [↑](#footnote-ref-98)
99. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ // СЗ РФ. 2013. №52 (часть I). Ст. 6971 [↑](#footnote-ref-99)
100. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ с изм. и доп. от 23 июня 2014 года // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024; 2014. № 26 (часть I). Ст. 3377 [↑](#footnote-ref-100)
101. Гряда Э.А. Приобретение права частной собственности на земельные участки из состава земель городов-курортов. // Вестник Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа. 2014. №2. С.34 [↑](#footnote-ref-101)
102. Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ с изм. и доп. от 12 февраля 2015 года // СЗ РФ. 1995. №48. Ст. 4556; 2015. №7. Ст. 1018 [↑](#footnote-ref-102)
103. Решение Арбитражного суда Калининградской области от 11 марта 2014 года по делу № А21 - 2808/2013 // http://ras.arbitr.ru [↑](#footnote-ref-103)