

УДК 349.414

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

З.Ф. Сафин, Э.Ф. Нигматуллина

Аннотация

В статье на примере Республики Татарстан подробно анализируются состояние и перспективы правового регулирования некоторых актуальных и практически значимых вопросов в сфере земельных отношений, связанных с установлением публичного сервитута, определением правового режима пригородных зон, изъятием земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова: земельные отношения, нормы земельного права, право землепользования, ограничение прав, публичный сервитут, общественные слушания, зонирование территории, пригородные зоны, изъятие земельного участка, резервные территории.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ [1] земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Само понятие и структура земельного законодательства раскрыты в п. 1 ст. 2 Земельного кодекса РФ, где говорится, что земельное законодательство состоит из указанного кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

На основании и во исполнение этих законов органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права. В свою очередь, на основании законов и иных нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права. Из этих положений Земельного кодекса РФ следует, что необходимо различать понятия *земельное законодательство* и *источники земельного права*. Земельное законодательство – это законы РФ и субъектов РФ, которые в целом или в большей своей части призваны регулировать именно земельные отношения. Примером может служить здесь помимо Земельного кодекса РФ [2] Федеральный закон «О землеустройстве» [3] и ряд других законов. Под земельными отношениями в данном случае мы понимаем волевые общественные отношения по поводу земли или конкретного земельного участка, которые включают в себя управленческие, экономические и экологические элементы, возникающие между различными субъектами (государством в лице уполномоченных государственных органов, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами) в процессе предоставления, приобретения, образования земельных участков, осуществления прав на земельные

участки на основе различных титулов и их прекращения, а также охраны земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на ней.

Понятие источников земельного права по содержанию и структуре гораздо шире. Его можно определить как специфическую форму выражения норм права, то есть нормативно-правовые акты (законы и подзаконные акты), устанавливающие нормы земельного права, а иногда наряду с ними и нормы других отраслей, вводящие их в действие, изменяющие их или отменяющие.

При таком понимании положений Конституции РФ и норм Земельного кодекса РФ становится очевидным, что в совместном ведении находится не только земельное законодательство, но в целом и само правовое регулирование земельных отношений. При этом необходимо обратить внимание на еще одно важное конституционное положение, которое закреплено в п. 3 ст. 36 Конституции РФ и устанавливает, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г., закрепивший принципы не только земельного законодательства, но и в целом современного регулирования земельных отношений в России, полностью соответствует конституционным предписаниям и заметно сужает круг вопросов, регулируемых на уровне субъектов РФ. Мы же остановимся на некоторых актуальных вопросах, регулирование которых сохранено за субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Земельный кодекс РФ официально закрепил такой вид сервитута в отношении земельного участка как публичный сервитут. Отношение ученых-цивилистов и представителей земельного права к этому институту неоднозначно. Но, как бы то ни было, возможность установления публичного сервитута предусмотрена законом и реализуется на практике. В п. 2 ст. 23 Земельного кодекса РФ определены обязательные условия установления публичного сервитута:

- 1) издание нормативно-правового акта соответствующего уровня (Российской Федерации, субъекта РФ, органа местного самоуправления);
- 2) возникновение необходимости обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения;
- 3) обязательность проведения общественных слушаний;
- 4) обязательность государственной регистрации права в соответствии с ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [4].

С учетом этих обязательных требований субъект Федерации, органы местного самоуправления могут и должны конкретизировать некоторые вопросы в этой сфере в своих нормативно-правовых актах. К ним следует отнести, например, порядок проведения общественных слушаний, определение соразмерной платы при установлении публичного сервитута.

В настоящее время, к сожалению, на уровне Республики Татарстан порядок проведения общественных слушаний при установлении публичных сервитутов не определен. Как правило, он регулируется на уровне муниципальных районов. Так, в Альметьевском муниципальном районе с 2006 года действует Положение об общественных слушаниях по установлению публичных сервитутов в муниципальном образовании, утвержденное постановлением Исполнительного комитета Альметьевского муниципального района. В соответствии с этим Положением

под общественными слушаниями по установлению публичных сервитутов понимается форма выявления мнения населения муниципального образования «Альметьевский муниципальный район Республики Татарстан» о целесообразности их установления.

Общественные слушания по установлению публичных сервитутов проводятся еженедельно, являются открытыми, присутствие на них представителей предприятий, учреждений, организаций, коммунальных служб, которые имеют на территории Альметьевского муниципального района РТ подземные и наземные коммуникации (в том числе столбы, опоры, трубопроводы и иные строения, сооружения, для обслуживания которых необходимо установление публичного сервитута), представителей федеральных, республиканских, муниципальных организаций и учреждений, участвующих в процедуре оформления земельных участков, обязательно.

Организатором проведения общественных слушаний по установлению публичного сервитута является уполномоченный орган, который ежемесячно публикует объявление о проведении общественных слушаний в официальных средствах массовой информации для публикации муниципальных нормативных актов.

При установлении публичного сервитута лицу, подавшему заявление о предоставлении на каком-либо праве земельного участка, на котором устанавливается публичный сервитут, по результатам общественных слушаний выдается выписка из протокола за подписью председателя комиссии, заверенная печатью уполномоченного органа, с указанием даты проведения общественных слушаний, площади и целей установления публичного сервитута, а также с указанием предприятия, учреждения, организации, в пользу которой установлен публичный сервитут. Выписка выдается одновременно с градостроительным планом земельного участка.

В целом же в Республике Татарстан проблема правового регулирования порядка проведения общественных слушаний по установлению публичных сервитутов остается актуальной и практически открытой. Поэтому представляется целесообразным принятие специального нормативного акта республиканского уровня, более подробно и конкретно регламентирующего указанные вопросы и учитывающего все организационные, экономические, социальные и региональные их аспекты.

С расширением использования института публичного сервитута на практике возникает вопрос и о праве требования соразмерной платы за ограниченное пользование чужим земельным участком, тем более что такая возможность права требования предусмотрена п. 7 ст. 24 Земельного кодекса РФ. В Республике Татарстан постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 16 мая 2008 г. № 325 утвержден Порядок определения и выплаты соразмерной платы за публичный сервитут [6]. В соответствии с ним соразмерная плата за сервитут – это плата за пользование чужим земельным участком, выплачиваемая собственнику земельного участка, при установлении Кабинетом министров Республики Татарстан сервитута для обеспечения государственных интересов Республики Татарстан в связи с ограничением его прав в результате установления сервитута. Внесение соразмерной платы за сервитут может иметь единовременный характер, когда сумма выплачивается однократно в полном объеме, и периодический

характер, когда сумма выплачивается многократно частями в течение всего срока, на который установлен сервитут. Финансирование расходов на внесение соразмерной платы за сервитут осуществляется за счет средств бюджета Республики Татарстан. Распорядителем бюджетных средств Республики Татарстан, предназначенных для платы за сервитут, является Министерство земельных и имущественных отношений Республики Татарстан.

После регистрации сервитута в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним собственник земельного участка, обремененного сервитутом, вправе требовать соразмерную плату за сервитут, если его установление приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка. Для получения соразмерной платы за сервитут собственник земельного участка, обремененного сервитутом, обращается с соответствующим заявлением в Министерство земельных и имущественных отношений в Республике Татарстан. В заявлении указываются кадастровый номер земельного участка, в отношении которого установлен сервитут, его местонахождение, площадь, категория земель, разрешенное использование, обременения и причины, вызывающие существенные затруднения в использовании земельного участка в связи с установлением сервитута.

Ценность этого нормативного акта заключается в том, что им предложена также и методика подсчета размера такой платы, исключающая возможность установления несоразмерной платы, которую иногда выдвигают собственники земельных участков.

На региональном уровне остается актуальным также вопрос о правовом режиме пригородных зон (территорий). В соответствии с п. 3 ст. 86 Земельного кодекса РФ границы и правовой режим пригородных зон, за исключением пригородных зон городов федерального значения, утверждаются и изменяются законами субъектов РФ. В ст. 10 Земельного кодекса РТ это положение нашло свое отражение. Согласно п.4 этой статьи границы и правовой режим пригородных зон утверждаются и изменяются законами Республики Татарстан.

Установить правовой режим – значит закрепить на законодательном уровне особенности предоставления, использования и охраны земель. Порядок использования и охраны земель складывается из совокупности элементов, составляющих его правовой режим, к которым относятся: порядок использования земель, право собственности и иные права на землю определенной категории, разрешенное использование земли, особенности управления землями, охрана земель, ответственность за нарушение установленного правового режима.

Пригородные и особенно зеленые зоны имеют для крупных городов большое экологическое значение. Правовой режим этих зон предусмотрен не только ст. 86 Земельного кодекса РФ, но и Градостроительным кодексом РФ (ст. 49, 50) [7]. Названные зоны должны быть зафиксированы в генпланах городов и комплексных схемах городского планирования. Их главная особенность заключается в том, что градостроительная деятельность и иное использование территории пригородной зоны осуществляется с учетом интересов населения города. В городе Казани, например, действует Положение, утвержденное решением Казанской городской Думы от 8 июня 2006 г. № 7–9 «О порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Казани» [8]. В соответствии с ним на

публичные слушания в обязательном порядке выносятся проекты планов и программ развития города, проект генерального плана города, проекты муниципальных правовых актов о внесении изменений в генеральный план, которыми определяется месторасположение пригородной зоны городского округа.

Входящие в пригородные зоны зеленые зоны выполняют санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции, в них запрещена хозяйственная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду. Российское право знает еще и лесопарковый защитный пояс (ЛПЗП).

К сожалению, следует признать, что указанные охранительные режимы зачастую не соблюдаются. Необоснованное промышленное освоение земель, их застройка, вырубка лесов и зеленых насаждений нарушают позитивное воздействие зеленого пояса на среду мегаполисов. Часто под строительство отводятся прибрежные земли. Экологическое оздоровление крупных городов требует высвобождения «легких» города, окультуривание отработанных карьеров, воссоздание зеленых зон. В российских условиях уже назрел вопрос о запрете массовой застройки берегов водных объектов в целях создания так называемых «коридоров проветривания».

Отсутствие в Республике Татарстан специального законодательного акта о пригородных зонах практически исключает возможность установления и обеспечения их правового режима в рамках требований земельного и экологического законодательства Российской Федерации. Для восполнения существующего пробела, на наш взгляд, необходимо принять Закон Республики Татарстан «О пригородных зонах РТ». В этом законе необходимо закрепить общие требования, предъявляемые к правовому режиму зон отдыха населения, территорий сельскохозяйственного производства, входящих в состав пригородных зон. Очень важным в современных условиях является уточнение правового режима резервных земель, предназначенных для развития города. Следует ввести зонирование этих территорий с учетом разрешенного, условно разрешенного и вспомогательного их использования.

На уровне субъектов Федерации возникают также некоторые вопросы, связанные с изъятием земельных участков для государственных и муниципальных нужд. С теоретических позиций сама возможность изъятия земельных участков для указанных нужд является примером публично-правового ограничения прав на землю.

По мнению В.И. Гоймана, любое ограничение прав представляет собой осуществляемое в соответствии с предусмотренными законом основаниями и в установленном порядке сужение его в объемах [9, с. 18]. Ограничение прав, полагает Д.В. Карпов, выражается в сужении его объема путем расширения содержательной стороны за счет включения тех или иных факультативных признаков, регламентирующих механизм реализации права [10, с. 41]. Представители цивилистической науки рассматривают ограничения прав как условия запрещения, стесняющие правообладателя, как границы, пределы, установленные на основании закона для осуществления субъективного права [11, с. 234].

В принципе в основе такого рода ограничений прав, как изъятие земельного участка, должно лежать удовлетворение прежде всего общественных интересов. Гражданский кодекс РФ и Земельный кодекс РФ связывают общественные

интересы с государственными и муниципальными нуждами, то есть с публичными интересами. Однако не каждый публичный интерес совпадает с так называемым общественным благом. Только существенный публичный интерес должен быть достаточным основанием для изъятия земельного участка. В определенной мере в ст. 49 Земельного кодекса РФ содержание существенного публичного интереса раскрывается через такие оценочные понятия, как *исключительность случая, отсутствие варианта, значимость государственных или муниципальных объектов*. Сам же перечень исключительных случаев и значимых государственных или муниципальных объектов остается открытым.

В соответствии с п.п. 3 п. 1 ст. 4 Земельного кодекса РФ применительно к изъятию, в том числе путем выкупа земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов РФ или муниципальной собственности, такие случаи могут быть предусмотрены законами субъектов РФ. Между тем ни Земельный кодекс РФ (ст. 37), ни иной закон РФ не дают исчерпывающего перечня исключительных случаев изъятия земельных участков для республиканских и муниципальных нужд. Отсутствие такого перечня, так же как его необоснованное расширение на практике, приводит к определенным негативным последствиям в виде нарушений баланса общественных и частных интересов. На практике нередко под видом осуществления государственной или общественно значимой деятельности земельные участки изымаются у одних лиц и предоставляются для строительства тех или иных объектов другим лицам.

В Республике Татарстан особое внимание обращено лишь на вопросы изъятия земельных участков, необходимых для геологического изучения, разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых и участков недр местного значения, а также их иного использования путем выкупа для государственных нужд Республики Татарстан.

Так, Указом Президента РФ от 7 июля 2007 г. № УП-345 «О координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Республике Татарстан при изъятии земельных участков с целью геологического изучения, разработки общераспространенных полезных ископаемых и использования для государственных нужд» утвержден регламент подготовки и принятия решений об изъятии земельных участков для государственных нужд [12].

При изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд на территории конкретного субъекта РФ возникает также вопрос о разграничении полномочий органов различного уровня.

В Республике Татарстан, например, согласно Информационному письму Министерства земельных и имущественных отношений от 21 марта 2006 г. № 1450 исполнительные комитеты муниципальных районов, а также палаты имущественных и земельных отношений муниципальных районов (с учетом разграничения полномочий, установленных решениями Советов муниципальных районов, и положений о них) вправе осуществлять полномочия по управлению и распоряжению земельными ресурсами, определенные п.п. 3 п. 1 ст. 48 Земельного кодекса РФ. Кроме того, в их полномочия входит изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, для муниципальных нужд. Реализация вышеуказанных полномочий осуществляется вне зависимости от факта разграничения государственной собственности на землю.

Между тем ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ относит изъятие земельных участков для муниципальных нужд к вопросам местного значения поселения, муниципального района, городского округа, где полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются ими самостоятельно (п.п. 20 п. 1 ст. 14, п.п. 15 п. 1 ст. 15, п.п. 26 п. 1 ст. 16, п. 3 ст. 17) [13]. При этом ст. 14–16 указанного Закона предоставляют муниципальным образованиям право изымать земельные участки в пределах границ соответствующего муниципального образования. Однако, как отмечают Р. Ибрагимов и П. Никитенко, встречаются случаи, когда муниципальное образование не обладает границами, утвержденными в установленном порядке, а необходимый картографический материал отсутствует, в том числе у заявителя. Тогда в силу статьи 200 АПК РФ доказывать факт нахождения изымаемого земельного участка в пределах границы муниципального образования обязано само муниципальное образование [14, с. 4–5]. Примером здесь может служить также г. Казань. В настоящее время в кадастре объектов недвижимости точные сведения о границах этого города отсутствуют, что создает трудности в доказывании права собственности на соответствующие земли.

На территории Республики Татарстан до сих пор до конца не урегулирован вопрос о разграничении государственной собственности на землю, а следовательно, и вопрос о разграничении полномочий между федеральными органами власти и органами власти Республики. Об этом свидетельствует судебная практика. Так, Федеральным арбитражным судом Поволжского округа 4 июня 2007 г. была рассмотрена кассационная жалоба [15], в которой указывалось, что Кабинет министров РТ в нарушение ст. 3 ФЗ от 25 октября 2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса РФ», ст. 16–19 ЗК РФ 21 апреля 2003 г. принял Постановление № 221 «Об изъятии земельного участка» с превышением полномочий, поскольку имущество ФГУП «КАПО им. С.П. Горбунова» относилось к объектам федеральной собственности и распоряжение используемым предприятием земельным участком путем его изъятия неправомерно. Федеральный арбитражный суд Поволжского округа в своем решении от 16 октября 2008 г. [16], давая оценку представленным сторонами доказательствам, сослался на постановление Кабинета министров Республики Татарстан об изъятии земельного участка в размере 12 га у Квартирно-эксплуатационной части (КЭЧ) Казанского района и передаче его в постоянное пользование Республиканской клинической больницы под индивидуальное жилищное строительство, принятое еще 16 сентября 1995 г. Было также установлено, что это постановление было принято после согласования отвода спорного земельного участка с КЭЧ Казанского района от 26 июля 1995 г. и составления Акта обследования выбора участка под строительство, подписанного начальником Казанского гарнизона и начальником КЭЧ на основании разрешения заместителя Министерства обороны СССР по строительству и расквартированию войск.

Такого рода ситуации появляются и будут появляться, пока не будут произведены четкий кадастровый учет государственных и муниципальных земель и государственная регистрация прав на них.

Summary

Z.F. Safin, E.F. Nigmatullina. Some Legal Aspects of Land Relations Regulation in Tatarstan Republic.

The article regards the situation and prospects of legal regulation of some actual and practically significant problems of land relations. These problems are mostly connected with establishment of public easement, with definition of law status of suburban zones, and land plot ejection for state and local requirements.

Key words: land relations, rules of land law, right of land tenure, limitation of rights, public easement, public hearing, zoning of territory, suburban zones, land plot ejection, reserve territories.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – М.: Известия, 1993. – 59 с.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с изм. и доп. от 14 марта 2009 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
3. Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» (с изм. и доп. от 23 июля 2008 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 26. – Ст. 2582.
4. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с изм. и доп. от 8 мая 2009 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3594.
5. Постановление Исполнительного комитета Альметьевского муниципального района РТ от 28 марта 2006 г. № 605 «Об утверждении Положения об общественных слушаниях по установлению публичных сервитутов в муниципальном образовании “Альметьевский муниципальный район Республики Татарстан”» // Знамя труда. – 2006. – № 71.
6. Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2008. – № 22. – 91 с.
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изм. и доп. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2005. – № 1, ч. I. – Ст. 16.
8. Решение Казанской городской Думы от 8 июня 2006 г. № 7–9 «О порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Казани» // Казан. ведомости. – 2006 г. – № 126.
9. *Гойман В.* Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву. «Круглый стол» журнала «Государство и право» // Государство и право. – 1998. – № 7. – С. 26–27.
10. *Карпов Д.* Критерии правомерности ограничения прав и свобод человека и гражданина // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву: Сб. науч. тр. / Под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород, 1998. – Т. 2 – С. 41.
11. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» / Под ред. В.П. Крашенинникова. – М.: Юстицинформ, 1999. – 60 с.
12. Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2007. – № 7, ч. III.
13. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

14. *Ибрагимов Р., Никитенко П.* Оценка рисков инвесторов при приобретении земельных участков, изъятых у третьих лиц // Корпоративный юрист. – 2006. – № 9. – С. 23–29.
15. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 4 июня 2007 г. № А65-13583/2006-СГЗ-33 // Сайт Федерального арбитражного суда Поволжского округа по договору об информационно-правовом сотрудничестве. – Режим доступа: <http://faspo.arbitr.ru>.
16. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 16 октября 2008 г. № А65-10922/07 // Сайт Федерального арбитражного суда Поволжского округа по договору об информационно-правовом сотрудничестве. – Режим доступа: <http://faspo.arbitr.ru>.

Поступила в редакцию
09.04.09

Сафин Завдат Файзрахманович – доктор юридических наук, профессор кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского государственного университета.

Нигматуллина Эльмира Фаатовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского государственного университета.

E-mail: elm71@mail.ru