**МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РФ**

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

**Кубанский государственный аграрный университет**

**ИМЕНИ И.Т. ТРУБИЛИНА**

ФАКУЛЬТЕТ ЮРИДИЧЕСКИЙ

кафедра земельного, трудового и экологического права

**Правовое регулирование земельных отношений в Краснодарском крае**

**Конспект лекций для обучающихся по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция**

**Магистерская программа**

**«Правовое обеспечение агропромышленного комплекса»**

**форма обучения (очная, заочная)**

Краснодар

КубГАУ

2017

**Авторы:**  Е.А. Гринь

Конспект лекций для обучающихся по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция» направленность (профиль) «Правовое обеспечение агропромышленного комплекса» по дисциплине «Правовое регулирование земельных отношений в Краснодарском крае» / Е.А. Гринь. – Краснодар : КубГАУ, 2017. – 32 с.

Предназначено для обучающихся по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция» (квалификация (степень) магистр) юридического факультета.

|  |
| --- |
| © Е.А. Гринь, 2017 |
| © ФГБОУ ВПО «Кубанский  государственный аграрный  университет имени И.Т. Трубилина», 2017 |

**ВВЕДЕНИЕ**

Правовое регулирование земельных отношений в Краснодарском крае активно развивается и требует адекватного отражения в учебно-методических материалах происходящих изменений.

Особенности правового регулирования земельных отношений в Краснодарском крае предопределена необходимостью реализации положений федерального земельного законодательства и четким определением компетенции субъекта Российской Федерации с целью обеспечения единства такой реализации.

Анализ нормативных правовых актов Краснодарского края 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.

В связи с этим, изучение содержания нормативных правовых актов, теории и практики правового регулирования земельных отношений в Краснодарском крае, основные направления развития земельного законодательства в указанной сфере является важным условием успешного осуществления профессиональной деятельности юриста. Правовой анализ норм земельного, гражданского и других отраслей права, предусматривающих регулирование земельных отношений в Краснодарском крае в совокупности с правовыми позициями органов судебной власти позволят приобрести необходимые практические навыки применения законодательства.

Такой подход необходим для формирования у студентов навыков анализа нормативных правовых актов и научных работ, повышения теоретического уровня знаний, подготовки к самостоятельной научно-исследовательской работе.

**Лекция 1. Земельные отношения как предмет правового регулирования законодательства Краснодарского края**

**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 ст. 72 Конституции Российской Федерации 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, 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 ст. 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 п. 3 ст. 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 ст. 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.

На основании ч. 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, 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 п. 6 ст. 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.

В настоящее время особенности передачи полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации предусмотрены Федеральным законом «О содействии развитию жилищного строительства». На основании ст. 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 ст. 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 ст. 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 ст. 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.

**Участие Краснодарского края в разработке федерального земельного законодательства.**

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.

В соответствии со ст. 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 ст. 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.

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.

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 ст. 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 (п. 7 ст. 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 (п. 3 ст. 7 ЗК РФ);

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

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

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

– определение категорий работников организаций, имеющих право на получение служебных наделов, условия их предоставления (п. 2 ст. 24 ЗК 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 (п. 2 ст. 39.4 ЗК 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 (п. 5 ст. 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 (п. 6 ст. 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 (п. 8 ст. 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 п. 2 ст. 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 п. 2 ст. 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 п. 2 ст. 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 п. 2 ст. 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 ст. 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 (п. 2 ст. 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 п. 2 ст. 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 п. 5 ст. 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 п. 11 ст. 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) (п. 2 ст. 66 ЗК РФ);

– определение порядка проведения землеустройства (п. 7 ст. 69 ЗК РФ);

– определение порядка осуществления муниципального земельного контроля (п. 2 ст. 72 ЗК РФ);

– определение порядка привлечения к дисциплинарной ответственности за земельные правонарушения (п. 2 ст. 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 (п. 4 ст. 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 (п. 1 ст. 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 (п. 5 ст. 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 (ст. 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».

Кроме того, необходимо учитывать, что реализация предоставленных ЗК РФ полномочий должна производиться с учетом норм других федеральных законов. Например, ст. 5 Федерального закона «О землеустройстве» 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 (ст. 2 рассматриваемого Закона), однако, как представляется, конкретный вид общественных отношений, подлежащих регулированию, должен быть прямо указан в законе. В частности, в соответствии со ст. 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 ст. 5.1 указанного Федерального закона возможна передача осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти в области регулирования проведения землеустройства органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

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», в котором часть норм о понятии, типах и видах мелиорации земель, является дословным воспроизведением положений Федерального закона «О мелиорации земель».

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.

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.

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; нарушение норм федеральных законов при определении порядка предоставления земельных участков многодетным семьям и многие другие.

**Разработка и принятие нормативных правовых актов Краснодарским краем, регулирующих земельные отношения. Пределы правового регулирования.**

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.

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.

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.

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.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.

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.

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 ст. 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.

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 ч. 1 ст.72 Конституции к предметам совместного ведения.

*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).

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 ст. 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.

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» и который направлен на охрану земель сельскохозяйственного назначения как природного ресурса. В этом Федеральном законе (ст. 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.

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.

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).

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. 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».

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.

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 ст. 3 Закона Краснодарского края от 22 февраля 2005 года № 836-КЗ «О социальной поддержке многодетных семей в Краснодарском крае» многодетным семьям гарантируется первоочередное предоставление земельных участков из фонда перераспределения для организации личного подсобного (фермерского) хозяйства.

**Лекция 2. Порядок предоставления и изъятия земельных участков: особенности правового регулирования в Краснодарском крае**

**Компетенция органов государственной власти и местного самоуправления в Краснодарском крае по предоставлению и изъятию земельных участков**.

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 ст. 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 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.

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.

Ко второму подходу можно отнести принятие нескольких законов субъектов Российской Федерации, регулирующих отдельные вопросы оборота земель сельскохозяйственного назначения.

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 относится Закон Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» от 5 ноября 2002 года №532-КЗ. В этих нормативных правовых актах содержаться отдельные главы, посвященные обороту земель сельскохозяйственного назначения.

В соответствии с п. 3 ст.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 ст. 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.

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».

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» 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.

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. 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.

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.

В соответствии с п. 4 ст. 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».

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

Другой подход заключается в установлении момента начала приватизации, связанного с наступлением определенных событий.

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.

Например 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](#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».

В соответствии со ст. 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».

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. Ко второй группе могут быть отнесены нормы, устанавливающие больший, по сравнению с Федеральным законом размер площади такого участка. 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» (установлен размер – 50 процентов для муниципального образования Усть-Лабинский район);

– Законом Краснодарского края от 29 декабря 2009 года № 1896-КЗ «О внесении изменения в ст. 23 Закона Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» (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.

**Особенности предоставления земельных участков для различных целей по законодательству Краснодарского края**

*Упрощенный порядок приобретения права собственности на земельные участки гражданами*

На основании данного закона п. 5 ст. 20 и п. 3 ст. 21 ЗК РФ, предусматривающие право на однократное бесплатное приобретение земельных участков в собственность, были признаны утратившими силу. Тем самым была устранена проблема «однократности» приобретения. Кроме того, измененная редакция ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» предусмотрела ряд новых правил:

– если земельный участок предоставлен до введения в действие ЗК РФ для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, гражданин, обладающий таким земельным участком на таком праве, вправе зарегистрировать право собственности на такой земельный участок, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность;

– если в акте, свидетельстве или другом документе, устанавливающих или удостоверяющих право гражданина на такой земельный участок, не указано право, на котором предоставлен такой земельный участок, или невозможно определить вид этого права, такой земельный участок считается предоставленным указанному гражданину на праве собственности, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность.

Принятие решений о предоставлении таких земельных участков в собственность граждан не требуется.

Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» был дополнен отдельной ст. 25.2, предусматривающей особенности государственной регистрации права собственности гражданина на земельный участок, предоставленный для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства. На основании данной статьи основанием для государственной регистрации права собственности гражданина на указанный в п. 1 настоящей статьи земельный участок является следующий документ:

– акт о предоставлении такому гражданину данного земельного участка, изданный органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах его компетенции и в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте издания такого акта на момент его издания;

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

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

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

Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» также был направлен на устранение правовых коллизий, связанных с наличием фактов расхождения данных, содержащихся в правоустанавливающих документах и документах о межевании земельного участка. Так, в действующий в то время Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» были внесены изменения, определяющие порядок проведения государственного кадастрового учета.

В случае, если для проведения государственного кадастрового учета земельного участка был представлен правоустанавливающий документ, в котором сведения о площади земельного участка не соответствовали сведениям об уточненной площади такого земельного участка, содержащимся в документах о его межевании, государственный кадастровый учет такого земельного участка осуществлялся на основании сведений об уточненной площади, содержащихся в документах о его межевании.

Однако уточнить данную площадь было возможно не более чем на минимальный размер, установленный в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

При всех положительных изменениях, внесенных в указанный нормативный акт, оставалось неясным, как быть в случаях, если площадь земельного участка не может подлежать уточнению в виду превышения ее размеров более, чем на установленную норму, например в случае, если оставшаяся часть земельного участка не может быть сформирована и учтена в качестве самостоятельного объекта права.

Этим законом упрощен порядок индивидуализации земельных участков в целях последующего приобретении прав на них в упрощенном порядке в части необходимости четкого определения границ земельных участков и внесены соответствующие изменения в нормативные правовые акты, регулирующие осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав.

Представляется, что установление норм о возможности указания в кадастровом паспорте земельного участка ориентировочной площади земельного участка, является очевидным шагом назад в процессе проведения реформы законодательства об индивидуализации земельных участков. Практически данные нормы соответствуют первоначальной редакции Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (незавершенность работ по кадастровому учету не являлась препятствием для регистрации права).

На наш взгляд, в процессе применения вышеупомянутого закона могут возникнуть некоторые правовые проблемы, поскольку при регистрации прав будет выдано свидетельство о государственной регистрации права на индивидуально не определенную вещь, что в дальнейшем не исключает возникновение межевых споров, что в целом противоречит нормам гражданского законодательства о необходимости четко определять объект договора.

Кроме того, нормы ст. 25.2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» вступают в противоречие с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости», поскольку в соответствии со ст. 1 этого Закона государственным кадастровым учетом недвижимого имущества 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.

В тоже время рассматриваемым законом были внесены существенные изменения, в частности, в Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Теперь граждане, к которым перешли в порядке наследования или по иным основаниям права собственности на здания, строения и (или) сооружения, расположенные на земельных участках указанных видов разрешенного использования, и находящихся в государственной или муниципальной собственности, вправе зарегистрировать права собственности на такие земельные участки, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такие земельные участки не могут предоставляться в частную собственность.

Таким образом, законодательство об упрощенном порядке приобретения прав на земельные участки гражданами является примером законодательного закрепления правил переходного характера, направленных на упорядочение отношений по приобретению прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности.

*Приобретение права собственности на земельные участки собственниками зданий, строений, сооружений*

Исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица – собственники зданий, строений, сооружений. Указанное право осуществляется гражданами и юридическими лицами в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Кодексом, федеральными законами.

Одним из важнейших вопросов, возникающих при реализации права на приватизацию собственниками объектов недвижимости, является определение перечня документов, представляемых при подаче заявления о выкупе участка. Такой перечень утвержден Приказом Министерства экономического развития и торговли РФ от 30 октября 2007 года № 370 «Об утверждении перечня документов, прилагаемых к заявлению о приобретении прав на земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположены здания, строения, сооружения».

Одним из представляемых документов является кадастровый паспорт земельного участка. С момента постановки земельного участка на государственный кадастровый учет земельный участок считается сформированным, что необходимо для включения его в гражданский оборот. Именно поэтому в п. 7 ст. 36 ЗК РФ указано, что в случае, если не осуществлен государственный кадастровый учет земельного участка или в государственном кадастре недвижимости отсутствуют сведения о земельном участке, необходимые для выдачи кадастрового паспорта земельного участка, орган местного самоуправления на основании заявления гражданина или юридического лица, либо обращения исполнительного органа государственной власти, в месячный срок со дня поступления указанных заявления или обращения утверждает и выдает заявителю схему расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории. Лицо, которое обратилось с заявлением о предоставлении земельного участка, обеспечивает за свой счет выполнение в отношении этого земельного участка кадастровых работ и обращается с заявлением об осуществлении государственного кадастрового учета этого земельного участка в порядке, установленном Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости».

Местоположение границ земельного участка и его площадь определяются с учетом фактического землепользования в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства. Местоположение границ земельного участка определяется с учетом красных линий, местоположения границ смежных земельных участков (при их наличии), естественных границ земельного участка.

В тоже время интересным представляется вопрос о полноте сведений, содержащихся в представляемом кадастровом паспорте земельного участка. Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время законодательно определены различные правовые подходы к данному вопросу, исходя из того, является ли земельный участок ранее учтенным, или его кадастровый учет осуществляется впервые.

Так, в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» в государственный кадастр недвижимости вносятся сведения об уникальных характеристиках объекта недвижимости, в числе которых указано описание местоположения границ объекта недвижимости, если объектом недвижимости является земельный участок, а также площадь, определенная с учетом установленных в соответствии с данным Федеральным законом требований.

В тоже время, государственная регистрация прав на земельный участок может осуществляться и в случае, если сведения о площади земельного участка являются ориентировочными.

В судебной практике распространенным является подход о правомерности заключения сделки с земельным участком, границы которого являются ориентировочными. Так, в Постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10 января 2007 года Ф08-6735/06 было отмечено, что в качестве основания для отказа в удовлетворении заявления общества о приватизации земельного участка судебные инстанции указали, что спорный земельный участок отсутствует как объект земельных отношений. Однако суды не учли следующее. Испрашиваемый земельный участок прошел государственный кадастровый учет, что подтверждается договором аренды участка и свидетельством о государственной регистрации договора аренды.

# В материалах дела имеется кадастровая карта (план) земельного участка в графе 16 «Особые отметки» которой указано, что площадь участка является ориентировочной и подлежит уточнению при межевании. В силу п. 4 ст. 18 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» уточненные данные о границах земельного участка могут вноситься в Единый государственный реестр прав без повторной регистрации на основании сведений, представленных органом, осуществляющим деятельность по ведению государственного земельного кадастра, при наличии согласия в письменной форме правообладателя земельного участка или на основании заявления правообладателя. Поскольку допускается государственная регистрация прав на земельный участок с ориентировочными границами, участок становится объектом гражданского оборота и ориентировочное установление границ в «Особых отметках» кадастровой карты (плана) участка не препятствует совершению сделок с ним. В этом случае имеются особенности предмета сделки, которые известны ее участникам.

Несомненно, такой вывод суда основывается на содержании действующего законодательства. Однако, на наш взгляд, законодательно допустимая возможность совершения сделки, в данном случае, купли-продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, площадь которого является ориентировочной, ставит в неравное положение субъектов гражданских правоотношений. Кроме того, вызывает сомнение возможность правильного расчета размера выкупной стоимости земельного участка, которая, как известно, находится в прямой зависимости от площади объекта.

Особенности приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, определенные действующим законодательством, основываются на необходимости соблюдения баланса частных и публичных интересов. При этом решение вопроса о наличии или отсутствии права на приобретение земельных участков зависит от вида субъекта, правового режима земельного участка (включая правила об ограничении обротоспособности), а также наличия ранее возникших прав.

Одним из распространенных оснований возникновения прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности, в том числе для целей строительства, является договор аренды, заключенный по результатам проведения торгов. Наличие обязательственных отношений между органом публичной власти и застройщиком земельного участка обеспечивает контроль, как над самим процессом строительства, так и сроками его окончания.

*Приобретение права собственности на земельный участок на основании договора о развитии застроенной территории*

Повышение роли гражданско-правовых начал в регулировании отношений по приобретению прав на земельные участки неизбежно влечет за собой введение новых видов юридических фактов, являющихся основаниями возникновения права собственности на данные объекты недвижимости. Так, договор о развитии застроенной территории представляет собой юридический факт, являющийся основанием для принятия решения органом власти о предоставлении земельного участка застройщику по его выбору на праве собственности бесплатно и без проведения торгов.

На основе анализа п. 2.1 ст. 30 ЗК РФ и ст. 46.1. ГрК РФ можно выделить ряд особенностей, присущих рассматриваемым отношениям, и условий, при которых возможна реализация норм института о развитии застроенных территорий.

Во-первых, законодательно определены условия, при которых земельный участок может быть включен в состав территории, подлежащей развитию. Так, в соответствии с нормами ЗК РФ такой участок должен находиться в муниципальной собственности, либо относиться к земельным участкам, государственная собственность на которые не разграничена.

Пункт 3 ст. 46.1 ГрК РФ содержит исчерпывающее указание о том, что решение о развитии застроенной территории может быть принято, если на такой территории расположены:

1) многоквартирные дома, признанные в установленном Правительством Российской Федерации [порядке](consultantplus://offline/ref=3311E62D760FD5AFFE771F4ACFD559F20BF36EE362F1245678AD63C72D5DC3DCBBCFA199F899AFECB2yET) аварийными и подлежащими сносу;

2) многоквартирные дома, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления.

Кроме того, на застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, могут быть расположены иные объекты капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту.

Отсутствие на земельном участке указанных объектов является безусловным основанием для признания незаконным решения о развитии застроенной территории. В судебной практике такие акты совершенно справедливо рассматриваются как противоречащие положениям [ГрК](consultantplus://offline/ref=BFEC0A8B5F22815B46CB0DC4FD038F9A5E55A0862C6DB7E4124EBA1977g7T8T) РФ и нарушающие права субъектов, осуществляющих свою деятельность в пределах территории, подлежащей реконструкции. «… Формирование границ конкретной территории, определенной законодателем как застроенной, не может быть произвольным и произведенным без учета особенностей ее состава, наличия или отсутствия определенных объектов».

Кроме того, земельный участок, в отношении которого принимается решение о развитии застроенной территории, не должен быть предоставлен в пользование и (или) во владение гражданам или юридическим лицам.

На основании п. 8.1 ст. 45 ГрК РФ в случае, если в отношении земельного участка заключен договор о развитии застроенной территории, подготовка документации по планировке территории в границах таких земельного участка или территории осуществляется лицами, с которыми заключены соответствующие договоры.

Важным представляется вопрос об учете мнения общественности при принятии решения о развитии застроенной территории. Несомненно, одним из эффективных способов учета общественного мнения является проведение публичных слушаний, однако в ГрК РФ не содержится правила об обязательности их проведения.

Примечательно, что в юридической литературе проведение публичных слушаний рассматривается как один из этапов рассматриваемой деятельности. В обоснование такой позиции как правило, приводятся положения [ч. 3 ст. 28](consultantplus://offline/ref=D99962332398DCFD73A9A66DBE2A7F7E594578D22CB4BD21FDEAB1EFF9170FF799325EQ520N) Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которой на публичные слушания в обязательном порядке должны выноситься среди прочих вопросы планировки территорий и межевания территорий, а также вопросы реконструкции объектов капитального строительства.

В соответствии со ст. 46 ГрК РФ, предусматривающей особенности подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа, проекты планировки территории и проекты межевания территории, подготовленные в составе документации по планировке территории на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа, до их утверждения подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях.

Кроме того, ст. 28 ГрК РФ предусматривает обязательность проведения публичных слушаний по проектам генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов, в том числе по внесению в них изменений с участием жителей поселений, городских округов.

Законом Краснодарского края от 5 июня 2013 года № 2725-КЗ «О внесении изменений в Закон Краснодарского края «Градостроительный кодекс Краснодарского края» в Градостроительный кодекс Краснодарского края была включена отдельная ст. 23.1, определяющая виды объектов местного значения, подлежащих отображению в генеральных планах городских и сельских поселений, городских округов. В соответствии с пунктом в) данной статьи к таким объектам относится застроенная территория, в отношении которой в соответствии с Градостроительным [кодексом](consultantplus://offline/ref=F940DFEFCEA5873464CB668968BE7008F7F08C0D61A0529D0823CF6BC99A19D47D01h9O) Российской Федерации органом местного самоуправления принимается решение о ее развитии.

Таким образом, непосредственно решение о развитии застроенной территории обсуждению на публичных слушаниях не подлежит. Однако мнение населения в виде результатов таких слушаний подлежит обязательному учету при планировке и межевании территорий, а также по проектам генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов, в том числе по внесению в них изменений.

В-третьих, особенностью регулирования рассматриваемых отношений является законодательное определение существенных условий договора о развитии застроенной территории и порядка проведения аукциона по продаже права на его заключение градостроительным законодательством. Данному договору посвящена ст. 46.2 ГрК РФ. По своей правовой природе данный договор является консенсуальным, двусторонним, возмездным.

По договору о развитии застроенной территории одна сторона обязуется в установленный договором срок своими силами и за свой счет и (или) с привлечением других лиц и (или) средств других лиц выполнить обязательства по подготовке проекта планировки застроенной территории, созданию либо приобретению, а также передаче в государственную или муниципальную собственность благоустроенных жилых помещений для предоставления гражданам, уплате выкупной цены за изымаемые на основании решения органа местного самоуправления жилые помещения, осуществлению строительства на застроенной территории, а другая сторона (орган местного самоуправления) обязуется создать необходимые условия для выполнения обязательств по утверждению проекта планировки застроенной территории, принятию решения об изъятии путем выкупа жилых помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу и расположенных на застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, а также земельных участков, на которых расположены такие многоквартирные дома и предоставлению земельного участка без проведения торгов.

Договор заключается органом местного самоуправления с победителем открытого аукциона на право заключить такой договор, порядок организации и проведения которого определен ст. 46.3 ГрК РФ.

*Особенности приобретения прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности, при их продаже на торгах*

Значение правового закрепления данного института является важнейшим шагом на пути к реализации принципа законности в отношениях по приобретению прав на земельные участки, гарантией открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по передаче имущества, находящегося в публичной собственности в собственность граждан и юридических лиц. Кроме того, «…заключение договора по итогам торгов является прямой реализацией принципа признания равенства участников отношений, регулируемых гражданским законодательством».

Концепцией развития гражданского законодательства, предполагающей изъятие и помещение в [ГК](consultantplus://offline/ref=016AB77AEF6DEA8AC6B86BB253E21E8D963CE8F8440C854EAA5C55FDC8uD0CK) РФ с необходимой их переработкой гражданско-правовых норм, содержащихся в ЗК РФ, предполагается установить правило о том, что при изъятии земельного участка ввиду его ненадлежащего использования собственником средства, вырученные от продажи земельного участка на публичных торгах, должны выплачиваться собственнику. В связи с предполагаемыми изменениями высказываются мнения о том, что [п. 3.6.6 раздела IV](consultantplus://offline/ref=C17680054C78DD182E5E2145B082B0C0E1AF3E6425FB0E59291B92C85DD2EE30F07F3B90881C03p612K) Концепции ничего не меняет по сравнению с действующими нормами [ГК](consultantplus://offline/ref=C17680054C78DD182E5E2145B082B0C0E0A33B6025FB0E59291B92C8p51DK). «В то время как остро стоит вопрос о признаках неиспользования или ненадлежащего использования земельного участка, которые могут являться основаниями для его изъятия, о порядке и организаторе торгов по продаже изымаемых земельных участков, об органах власти, принимающих решение об изъятии земельного участка». В Проекте ГК РФ, предусматривающим введение новой ст. 449.1, предусматривающей особенности организации и проведения публичных торгов, под которыми понимаются торги, проводимые в целях исполнения решения суда или исполнительных документов в порядке исполнительного производства, также не решает указанных вопросов.

Однако, на наш взгляд, торги по продаже земельных участков, проводимые на основании решения суда, как юридический факт, обладают определенной спецификой, являются основанием прекращения права собственности, как правило, в публичных интересах, поэтому детализация порядка их проведения и, тем более, определение признаков неиспользования или ненадлежащего использования земельного участка, которые могут являться основаниями для его изъятия, – должны осуществляться в рамках отраслевого законодательства.

Во втором случае продаже на торгах подлежат земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности либо земельные участки, собственность на которые не разграничена.

Все нормы, регулирующие порядок организации и проведения торгов по продаже земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности можно подразделить на следующие основные виды.

1.Общие нормы, содержащиеся в ГК РФ: заключение договора на торгах (ст. 447), организация и порядок проведения торгов (ст. 448), последствия нарушения правил проведения торгов (ст. 449).

2. Специальные нормы, определяющие особенности торгов по продаже земельных участков, содержащиеся в ЗК РФ.

Их, в свою очередь, можно подразделить на нормы, предусматривающие общие правила организации и проведения торгов (ст. 38 ЗК РФ) и нормы, содержащие специальные правила применительно к земельным участкам отдельного целевого назначения (предназначенным для жилищного строительства – ст. 38.1. и комплексного освоения в целях жилищного строительства – ст. 38.2.).

Содержание ст. 38 ЗК РФ свидетельствует о том, что ряд ее норм дублируют общие положения ГК РФ, что представляется не оправданным не только с позиции необходимости соблюдения законодательной техники, но и с позиции необходимости отражения именно специфики рассматриваемых отношений.

Например, к числу таких «повторяющихся» норм можно отнести правило о том, что в качестве организатора торгов (конкурсов, аукционов) выступает собственник или действующая на основании договора с ним специализированная организация.

Действующим законодательством предусмотрена возможность определения особенностей организации и проведения торгов по продаже земельных участков подзаконными нормативными правовыми актами. К ним относится, в частности, Постановление Правительства Российской Федерации «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков».

Законодательно установлены требования к содержанию извещения или сообщения о проведении аукциона, которое должно включать сведения: об организаторе аукциона; о наименовании органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявших решение о проведении аукциона, о реквизитах указанного решения; о месте, дате, времени и порядке проведения аукциона; о предмете аукциона, в том числе о местоположении, о площади, о границах, об обременениях земельного участка, об ограничениях его использования, о кадастровом номере, о разрешенном использовании земельного участка, о параметрах разрешенного строительства объекта капитального строительства, о технических условиях подключения (технологического присоединения) такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и об информации о плате за подключение (технологическое присоединение); о начальной цене предмета аукциона (начальной цене земельного участка или начальном размере арендной платы); о «шаге аукциона»; о форме заявки на участие в аукционе, о порядке приема, об адресе места приема, о дате и о времени начала и окончания приема заявок на участие в аукционе; о размере задатка, о порядке его внесения участниками аукциона и возврата им, о реквизитах счета для перечисления задатка; о существенных условиях договора, в том числе о сроке аренды.

На практике часто возникает вопрос о праве организатора аукциона отказаться от его проведения. Такое право предусмотрено в рассматриваемой статье, однако заявить о таком отказе возможно не позднее чем за пятнадцать дней до дня проведения аукциона.

Извещение об отказе в проведении аукциона опубликовывается организатором аукциона в течение трех дней в периодических печатных изданиях, в которых было опубликовано извещение о проведении аукциона. Организатор аукциона в течение трех дней обязан известить участников аукциона о своем отказе в проведении аукциона и возвратить участникам аукциона внесенные задатки.

Очевидно, что законодательно не определяются случаи, при которых орган государственной власти или местного самоуправления вправе отказаться от проведения торгов, хотя представляется, что определение в законе таких оснований не являлось бы излишним ввиду некоторой публичности рассматриваемых отношений. Это позволило бы сократить бюджетные расходы, понесенные при формировании земельного участка, и предотвратило бы принятие необоснованных решений органами государственной власти и местного самоуправления.

Важнейшим моментом является законодательное закрепление перечня документов, необходимых для участия в аукционе. Так, для участия в аукционе заявители представляют в установленный в извещении о проведении аукциона срок следующие документы: заявка на участие в аукционе по установленной форме с указанием реквизитов счета для возврата задатка; копии документов, удостоверяющих личность (для физических лиц); документы, подтверждающие внесение задатка. При этом истребование дополнительных документов не допускается.

Заявитель может быть не допущен к участию в аукционе при непредставлении необходимых для участия в аукционе документов или представлении недостоверных сведений; при непоступлении задатка на счет, указанный в извещении о проведении аукциона, до дня окончания приема документов для участия в аукционе; при подаче заявки на участие в аукционе по продаже земельного участка лицом, которое в соответствии с федеральными законами не имеет права приобретать в собственность земельные участки; при отсутствии сведений о заявителе в едином государственном реестре юридических лиц (для юридических лиц) или едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей (для индивидуальных предпринимателей).

Аукцион признается не состоявшимся в случае, если: в аукционе участвовали менее двух участников; после троекратного объявления начальной цены предмета аукциона ни один из участников не заявил о своем намерении приобрести предмет аукциона по начальной цене.

*Бесплатное предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц*

В соответствии с п. 2 ст. 28 ЗК РФ предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату. Предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

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 (ст. 14).

Так, в соответствии с данной статьей предоставление земельных участков в собственность отдельным категориям граждан бесплатно на территории Краснодарского края осуществляется в том числе в случаях:

– 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».

Необходимо отметить, что определение в законах оснований бесплатного приобретения права собственности на земельные участка являются правом, а не обязанностью субъекта Российской Федерации. Данный вывод подтверждается и судебной практикой.

Так, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению гражданина о признании противоречащей федеральному законодательству и не действующей в части ст. 14 Закона Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» по апелляционной жалобе на решение Краснодарского краевого суда. По мнению заявителя, указанная норма ограничивает его право на получение справедливой компенсации за ущерб, причиненный объектам недвижимого имущества в результате схода оползня.

Однако, по мнению суда, федеральное законодательство не обязывает субъект Российской Федерации устанавливать правила о бесплатном предоставлении земельных участков гражданам, пострадавшим вследствие чрезвычайных ситуаций. Установленные ст. 14 Закона Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» права граждан на предоставление земельных участков в связи с чрезвычайной ситуацией является дополнительной мерой поддержки отдельной категории граждан субъектом Российской Федерации, реализуемой из бюджета самого субъекта Российской Федерации.

**Особенности предоставления земель казачьим обществам.**

Для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения, развития традиционного образа жизни и хозяйствования казачьих обществ на территории Краснодарского края земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду без проведения торгов казачьему обществу, внесенному в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, на территории его деятельности, определенной уставом казачьего общества.

**Нормы предоставления земельных участков в Краснодарском крае.**

До утверждения правил землепользования и застройки для целей образования и предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, составляют:

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

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

3) для ведения коллективного огородничества - от 600 квадратных метров до 1500 квадратных метров;

4) для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства - в соответствии с нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в Краснодарском крае.

Максимальный размер общей площади земельных участков (приусадебных и полевых), которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, составляет 1,5 гектара, занимающихся виноградарством, садоводством, молочным животноводством и откормом крупного рогатого скота, - 2,5 гектара.

Предельный минимальный размер всех земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляемых для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, должен соответствовать требованиям статьи 22 Закона краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае».

Предельный максимальный размер всех земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляемых в аренду или собственность для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, должен соответствовать требованиям статьи 22 Закона краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» и составлять не более 200 гектаров.

В случае, если земельные участки используются либо будут использоваться крестьянским (фермерским) хозяйством для выращивания кормовых культур (кормовые травы, силосные культуры, кормовые корнеплоды, кормовые клубнеплоды, кормовые бахчевые культуры, зернофуражные культуры), предельный максимальный размер всех земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляемых в аренду или собственность для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, не ограничивается и рассчитывается:

в целях обеспечения кормами собственных животных и птицы из расчета не менее 20 условных голов на 100 гектаров;

в целях обеспечения кормами животных и птицы, принадлежащих другим владельцам, в том числе ведущим личное подсобное хозяйство, из расчета ежегодного производства и реализации не менее 7 центнеров кормовых единиц с каждого арендуемого гектара.

*Изъятие земель: особенности правового регулирования по законодательству Краснодарского края*

Прекращение прав происходит лишь в случаях, прямо предусмотренных законом. Так, в соответствии с п. 1 ст. 235 ГК РФ все способы прекращения права собственности разделены на четыре группы:

1. отчуждение собственником своего имущества;
2. отказ собственника от принадлежащего ему права собственности;
3. гибель или уничтожение имущества;
4. прекращение права собственности в иных случаях, предусмотренных законом.

В свою очередь, в соответствии со ст. 44 ЗК РФ право собственности на земельный участок прекращается: при отчуждении собственником своего земельного участка другим лицам; при отказе собственника от права собственности на земельный участок; в силу принудительного изъятия у собственника его земельного участка в порядке, установленном гражданским законодательством.

ЗК РФ не называет в качестве основания прекращения права на земельный участок уничтожение этого участка. По мнению большинства авторов, такое уничтожение физически невозможно: «земля как пространственный базис отличается признаком неуничтожимости», «даже в случае деградации земли, нарушении почвенного покрова непосредственно земельный участок никуда не исчезает», «вследствие невозможности его полной утраты даже в результате ненадлежащего использования, в силу наличия особых свойств земли, являющейся одновременно и объектом недвижимости, и природным объектом».

Ю. Г. Жариков совершенно справедливо обращает внимание на пробелы законодательства, которое упускает такой случай, как «исчезновение объекта права или коренное его изменение, которое делает оставление земли в руках бывшего пользователя бесцельным». Особенностью данного прекращения земельных прав является то, что с гибелью прекращается весь комплекс прав всех субъектов по отношению к данному объекту одновременно. Для того, чтобы констатировать гибель земельного участка, недостаточно установить уничтожение или трансформацию почвенного слоя, исключающие возможность использования, в результате каких-либо факторов. Необходимо, чтобы указанное уничтожение или трансформация носили неустранимый и необратимый характер, а участок не мог быть восстановлен.

Можно согласиться с точкой зрения Н. В. Карловой, что часть поверхности планеты Земля, определяемую географическими координатами, уничтожить невозможно, но земельный участок – это, прежде всего, определенная площадь поверхности планеты, которая отличается такими характеристиками, как рельеф, высота над уровнем моря и пр.. Поэтому, например, при обрушении берегового участка в реку, природных катаклизмах (складка земной коры, приводящая к уменьшению поверхности суши, затопление земной поверхности, в результате чего участок необратимо скрывается под водой), что может быть вызвано как естественными причинами (землетрясение, тектонические сдвиги), так и техногенным (например, сдвиг земной коры может быть спровоцирован сильным подземным ядерным взрывом) или антропогенным воздействиями (так, например, Распоряжением Совета Министров РСФСР от 19.10.1973 № 1722-р принято предложение Краснодарского крайисполкома об изъятии земельных участков общей площадью 39 227 га и предоставлении их дирекции Краснодарского водохранилища под зону затопления Краснодарского водохранилища) произойдет уничтожение земельного участка, он исчезнет как объект материального мира, перестанет физически существовать. Следовательно, такое основание прекращения прав на земельные участки, как гибель или уничтожение имущества, может быть применено и к земельному участку.

Применительно к земельным участкам можно выделить следующие основания принудительного прекращения прав на земельные участки:

1. Обращение взыскания на земельный участок по обязательствам собственника (допускается лишь на основании решения суда согласно ст. 278 ГК РФ, иной порядок обращения взыскания в соответствии со ст. 237 ГК РФ может быть предусмотрен законом или договором в отношении другого имущества).

2. Отчуждение земельного участка, который в силу закона не может принадлежать данному лицу в соответствии со ст. 238 ГК РФ, Федеральным законом РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Так, в ст. 5 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» установлена обязанность лица произвести отчуждение земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения или доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, которые не могут ему принадлежать на праве собственности. Если участок в установленный срок собственником не отчужден, орган государственной власти субъекта РФ обязан обратиться в суд с заявлением о понуждении его к продаже земельного участка на торгах (конкурсах, аукционах).

3. Выкуп у собственника земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Условия, порядок и основания такого выкупа регламентированы ст.ст. 279 – 282 ГК РФ, ст.ст. 49, 55 ЗК РФ.

4. Реквизиция земельного участка (ст. 242 ГК РФ, ст. 51 ЗК РФ) означает временное изъятие у собственника земельного участка при возникновении обстоятельств чрезвычайного характера в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства с возмещением собственнику причиненных убытков и выдачей ему документа о реквизиции.

5. Конфискация является единственным случаем безвозмездного изъятия земельного участка, так как применяется она как крайняя мера в качестве санкции за совершение преступления или иного правонарушения ст. 243 ГК РФ, ст. 50 ЗК РФ.

6. Изъятие земельного участка при ненадлежащем использовании этого участка в случаях:

а) если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в частности, если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки (ст. 285 ГК РФ);

б) если участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом (ст. 284 ГК РФ). В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не может быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или иных обстоятельств, исключающих такое использование.

7. Отчуждение земельного участка в принудительном порядке предусмотрено в случаях:

а) выплаты участнику долевой собственности остальными собственниками компенсации вместо выдела его доли в натуре в силу абз. 2 п. 4 ст. 252 ГК РФ в случаях, когда доля собственника незначительна, не может быть реально выделена, и он не имеет существенного интереса в использовании общего имущества;

б) решения суда о признании права собственника недвижимости на приобретение в собственность земельного участка, на котором эта недвижимость расположена, в силу п. 2 ст. 272 ГК РФ.

8. Кроме того, прекращение прав на земельные участки может произойти в результате национализации. Обращение в государственную собственность земельных участков производится на основании положений о выкупе земельных участков для государственных или муниципальных нужд с возмещением их стоимости и других убытков в порядке, установленном ст. 306 ГК РФ и ЗК РФ (необходимо отметить, что в настоящее время применение национализации невозможно, так как отсутствует специальный закон).

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

|  |  |
| --- | --- |
| **ВВЕДЕНИЕ**……………………………………………………………………. | 3 |

|  |  |
| --- | --- |
| **1. Земельные отношения как предмет правового регулирования законодательства Краснодарского края**...................................................................................................................... | 4 |
| **2. Порядок предоставления и изъятия земельных участков: особенности правового регулирования в Краснодарском крае** ……………………………...........................…... | 14 |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |