

*Абдрашитов В.М., к.ю.н.
доцент
Фролов С.А., к.ю.н.
доцент*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И РОЛЬ ЕЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ В УСЛОВИЯХ НОВОГО МИРОВОГО ПОРЯДКА И ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Слабая конкурентоспособность современной России и неоспоримое богатство природных ресурсов на всей ее обширной территории распаляют вожделения многих добраться до них. РФ и сама позиционирует себя в мировом хозяйстве как сырьевую колонию индустриальных стран с гарантией их ресурсообеспечения. Однако новый этап цивилизованного развития с его виртуальным миром предоставляет России шанс обернуть нынешнюю слабость силой¹. При этом, вовлечение земельных участков в оборот выполняет не только функцию перераспределения с учетом реальных возможностей владельцев (в пользу тех, кто хочет и может успешно использовать землю), но еще и функцию обеспечения исполнения обязательств (например, путем залога при кредите), функцию хозяйственного маневрирования ресурсами (например, при передаче части свободных земель в аренду, доверительное управление), функцию инструмента управления ресурсами соответствующего административно-территориального образования².

Оборот земельных участков придает стабильность предпринимательской деятельности, позволяет изыскивать экономические резервы и в целом обеспечивает земельным отношениям необходимую динамичность, адекватную условиям рыночной экономики. В числе определяющих элементов оборота земель следует назвать гражданско-правовые сделки. Нормы, регулирующие отношения при заключении, исполнении и прекращении сделок, в том числе договоров, содержатся преимущественно в гражданском законодательстве. Однако земля - особый, специфический объект правоотношений, и значительная их часть регулируется также нормами земельного законодательства. В этой связи изучение сделок с землей немыслимо без внимательного анализа именно земельного законодательства, без учета тех правил, которые закреплены в Земельном кодексе РФ³, других нормативных правовых актах, а также доктринальных теориях и концепциях, выработанных в правовой науке. Безусловно, земля обладает особой ценностью не только потому, что

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2006 № 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства" (в ред. от 24.07.2009 N 209-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 27.07.2009, N 30, ст. 3735.

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 № 136-ФЗ (в ред. от 27.12.2009 N 365-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 28.12.2009, N 52 (1 ч.), ст. 6441.

³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 № 136-ФЗ (в ред. от 27.12.2009 N 365-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 28.12.2009, N 52 (1 ч.), ст. 6441.

способна обеспечить экономический эффект⁴, но и в силу тех своих качеств и естественных свойств, которые лежат за пределами сугубо меркантильного, стоимостного подхода. В связи с этим имеются значительные особенности оборота отдельных категорий земельных участков, предопределяемые спецификой земли как основы жизни и деятельности людей, средства производства, важнейшей составной части природы и т.п.

Известно, что Россия после вступления во Всемирную торговую организацию (ВТО), которая обеспечивает регулирование международной торговли товарами, в том числе и сельскохозяйственными, открыла новую страницу международных отношений со всем торгующим миром. Правовой основой данного регулирования являются Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994г. и Соглашение по сельскому хозяйству⁵. Основные обязательства стран, согласно данным обязательным для исполнения договорам - следующие: обязательства по доступу иностранных товаров на национальный рынок, обязательства по внутренней поддержке отечественных производителей и по субсидированию экспорта. Что касается доступа на внутренний рынок, то в данной сфере отменяются, во-первых, все количественные ограничения - квоты, скрытые барьеры во внешней торговле (государственные меры, мешающие максимально свободному проникновению импортных товаров на отечественный рынок). Запрещена любая дискриминация импортных товаров: режим должен быть не менее благоприятным, чем предоставляемый аналогичным отечественным товарам или любым другим импортным. В отношении внутренней поддержки отечественных производителей право ВТО делит государственные меры подобно цветам светофора на "желтые" и "зеленые". Ключевой критерий такого разделения - наличие (либо отсутствие) искажающего воздействия на международную торговлю, т.е. если государство выделяет финансовые средства какому-либо сельхозпроизводителю, и в результате его товар становится дешевле и вытесняет с рынка аналогичный иностранный, то это - искажающие международную торговлю меры "желтой корзины". Практика зарубежных стран показывает, что реализация Соглашения по сельскому хозяйству порождает множество проблем. Очевидно, что любая страна, являясь членом ВТО, желает получить как можно больше преимуществ, но всеми возможными способами старается обойти свои обязательства. Думается, не стоит сразу ожидать от вступления России в ВТО резкого повышения экспорта сельскохозяйственных продуктов и завоевания новых рынков сбыта⁶.

⁴ См.: Федотова Е.А. Методические принципы оценки состояния экономической безопасности региона // Налоги (журнал), 2008. N 3(2). С. 14-16.

⁵ См.: Акмалова А.А., Капицын В.М. Предыстория и история социального правового государства // Социальное и пенсионное право, 2008. N 1.

⁶ См.: Анисимов А.П., Мелихов А.И. Правовой режим земельных участков: новый межотраслевой подход к соотношению норм гражданского и земельного права // Право и экономика, 2008. N 12.

Современный мир, уже давно отказавшись от полностью автономного существования государств, переживает эпоху глобализации. Ее можно обозначить как мировые политико-экономические интеграционные процессы, характеризующиеся интенсификацией трансграничного движения товаров, услуг, финансов, рабочей силы, имеющие своим результатом превращение мирового хозяйства в единый комплекс². Единый же хозяйственный комплекс связан, помимо всего прочего, с международным разделением труда. Это означает, что с недавних пор мировая экономика в целях ее интенсификации, оптимизации и прочих развивающих факторов предполагает, что отдельно взятая страна будет специализироваться на производстве тех продуктов (в отношении сельского хозяйства), которые у нее получается производить лучше всего. Это в идеале. На деле же далеко не каждая страна отважится в полной мере зависеть от импортных товаров.

Это вопрос продовольственной безопасности, основные компоненты которой можно свести к следующим: способность сельскохозяйственной отрасли функционировать в режиме расширенного производства, то есть она должна быть достаточно развита для обеспечения функционирования государства в обычных и экстремальных условиях; сохранение государственного контроля над стратегическими ресурсами продовольствия; исключение зависимости экономики от импорта важнейших видов продовольствия; поддержание условий жизни населения выше уровня бедности; обеспечение необходимого государственного регулирования экономических процессов, способного гарантировать нормальное функционирование рыночной экономики⁷.

Результатом обеспечения указанных ранее требований должно быть создание такого уровня развития сельскохозяйственной отрасли в стране, "когда любой человек в любое время имеет физические и экономические возможности доступа к полноценным, безопасным, питательным продуктам, отвечающим его диетическим потребностям, предпочтениям и требованиям для активной и здоровой жизни"⁸.

Скорее всего, можно говорить, что экономически развитые страны (США, ЕС и другие) вряд ли подрывают собственную продовольственную безопасность вследствие принятия обязательств в сфере либерализации торговли. В этой связи, основная категория стран, для которых продовольственная безопасность в контексте процессов глобализации - одна из ключевых проблем, - это развивающиеся и наименее развитые страны. Надо отметить, что многие иностранные источники, а также представители международных организаций, говоря о продовольственной безопасности и ВТО, рассматривают исключительно развивающиеся страны¹. Думается, что это явно недостаточно. Каждая страна, независимо от ее экономического

⁷ См.: Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. N 1.

⁸ См.: Зрилова Е.С. Правовые институты регулирования экономических отношений собственности // Право и экономика, 2010. N 2.

развития, может столкнуться с проблемами продовольственной безопасности (правда в меньшей степени, нежели развивающиеся страны). Более того, в законодательстве всех стран уделяется внимание продовольственной безопасности, что красноречиво свидетельствует о том, что существует необходимость правового регулирования аналогичных вопросов, "обязательства по программе реформы должны быть справедливо распределены между всеми членами, учитывая неторговые вопросы". Говоря о либерализации международной торговли, следует учитывать, что в нормативно-правовых текстах ВТО все же имеются поправки на продовольственную безопасность. Во-первых, продовольственная безопасность упоминается в преамбуле к Соглашению, в которой зафиксировано, что "обязательства по программе реформы должны быть справедливо распределены между всеми членами, учитывая неторговые вопросы, в том числе продовольственную безопасность". Подобное заявление, однако, носит лишь декларативный характер, поскольку реального контроля за заявленной "справедливостью" не существует. В настоящее время по вопросам продовольственной безопасности существует несколько значительных предложений. Одним из них является Концепция развития, предложенная на последнем раунде переговоров группой развивающихся стран, а также Концепция продовольственной безопасности, предложенная ЕС в 2003 году. Двумя вопросами современной переговорной практики, реализации Соглашения ВТО по сельскому хозяйству отдельными странами являются следующие:

- реализация тарифных обязательств по различным товарам и установление новых тарифных обязательств;
- вопросы неторгового характера.

Это основные моменты, вокруг которых ведутся активные дискуссии в современном мире. Национальное законодательство государств-членов ВТО, конечно же, приведено в соответствие с требованиями ГАТТ и Соглашения по сельскому хозяйству (далее - Соглашение). Другой аспект представляет собой реализацию заложенных во внутренние законы норм и персональных обязательств стран по определению таможенных пошлин и объемов внутренней поддержки, что во многом носит экономический характер. Страны активно применяют действительные и спорные права, позволяющие снизить общий объем обязательств.

Но, в свою очередь, это указывает на иную проблему - вопросы неторгового характера. Именно поэтому таможенная политика ЕС вызывает столько критики со стороны остальных стран. В то же время ЕС обращает внимание на многоаспектность сельского хозяйства, на его особую роль, в связи с чем оно требует большей защиты и внимания по сравнению с иными отраслями промышленности. "Со времен интеграции сельского хозяйства в ГАТТ оно проявило себя не просто как очередную отрасль промышленности, производящую товары". Это относится к так называемым "неторговым аспектам", лишь вскользь упомянутым в Соглашении:

продовольственной безопасности, охране окружающей среды, благополучию сельского населения, генетически модифицированным организмом (ГМО) и т.д.

Хотя ГАТТ и распространяется на сельскохозяйственные продукты, по сравнению с остальными промышленными товарами обязательства в области сельского хозяйства кажутся весьма умеренными. Можно даже говорить, что рассматриваемое Соглашение является своеобразным исключением из общих правил ГАТТ. Действительно, это и отсутствие мер "красной" корзины, и специальные защитные меры, и оговорка о должной сдержанности (peace clause).

Но даже несмотря на изложенное, позиция ЕС такова, что назревшие вопросы сельского хозяйства не решаются исключительно пересмотром Соглашения. Многие аспекты остаются за его рамками. Например, положения Соглашения по санитарным и фитосанитарным мерам и Соглашения по техническим барьерам в торговле недостаточны для должного регулирования гормональных добавок и ГМО.

Согласно заявлению Франца Фишлера, комиссара Европейского Союза по сельскому хозяйству и рыболовству, ЕС будет придерживаться жесткой, но конструктивной позиции в целях определения справедливого баланса между дальнейшей либерализацией сельского хозяйства и вопросами неторгового характера (что признается ст. 20 Соглашения) с учетом текущей позицией ЕС на основе Плана 2000. Кроме того, Продовольственной и Сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО) была разработана Концепция устойчивого развития села и сельского хозяйства. Таким образом, налицо дисбаланс между текущими обязательствами стран, заложенными в Соглашение, и реальными потребностями общества, выражающимися в неторговых аспектах.

Отметим, что в РФ в 2006 г. в преддверии вступления ее в ВТО был создан закон, который определил государственную аграрную политику как составную часть государственной социально-экономической политики, направленную на устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий. При этом под устойчивым развитием сельских территорий понимается их стабильное развитие, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель (статья 5 Закона)⁹. К мерам, с помощью которых будет реализовываться государственная аграрная политика по поддержке сельхозпроизводителей от давления сельхозпродукцией другими членами ВТО, в частности, относятся: предоставление бюджетных средств сельскохозяйственным товаропроизводителям; применение в отношении них особых налоговых

⁹ Федеральный закон от 29 декабря 2006 № 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства" (в ред. от 24.07.2009 N 209-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 27.07.2009, N 30, ст. 3735.

режимов; осуществление закупки, хранения, переработки и поставок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных и муниципальных нужд; проведение закупочных и товарных интервенций, залоговых операций; регулирование рынка, в том числе антимонопольное, таможенно-тарифное и нетарифное; информационное обеспечение и предоставление консультационной помощи товаропроизводителям и другим участникам рынка (статья 6 Закона). Государственная программа, включающая в себя основные показатели и прогноз развития сельского хозяйства, цели и задачи, показатели результативности и расходные обязательства, в том числе распределение финансовых средств на предстоящий период по годам, утверждается Правительством РФ на пятилетний период (статья 8 Закона). Федеральные и отраслевые целевые программы формируются в соответствии с законодательством РФ.

Но, в 2008 году наступил финансовый кризис, и государству понадобилось, правда с трудом развивать земельное законодательство. Поскольку реализация правовых отношений права собственности на земельный участок подчиняется требованиям как минимум двух отраслей законодательства - гражданского, которое устанавливает общие положения о праве собственности на имущество, и земельного, устанавливающего особенности реализации этого права для земельных участков, постольку данная категория тесно связана с обеими отраслями, каждая из которых привнесла особенности в ее реализацию. При этом если право собственности как совокупность норм всегда являлось институтом гражданского законодательства, то право собственности на земельный участок в том же понимании считается институтом как гражданского, так и земельного законодательства¹⁰.

В рамках изучения отношения права собственности на землю следует обратить особое внимание на ту особенность, что право собственности распространяется, по сути, не на один вид объекта в земельных правоотношениях, а как минимум на два - земельный участок и землю. Действительно, право собственности на земельные участки закрепляется за конкретными лицами - гражданами, юридическими лицами и публичными образованиями - муниципальными, государственными. Иные земли РФ, не сформированные в земельные участки (их площадь достаточно велика), также находятся в собственности - в государственной собственности без определения конкретного субъекта. Таким образом, право собственности в земельных отношениях распространяется как на земельные участки - недвижимость, имущество, так и на землю - объект правовых отношений, не подпадающий в современных правовых условиях под понятие недвижимости.

¹⁰ См.: Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. N 1.

В качестве одной из отличительных черт и проблем земельного законодательства РФ при вступлении в ВТО, можно назвать отсутствие единого подхода в регулировании оборота земель, находящихся в публичной или частной собственности. С точки зрения механизмов государственного регулирования отношений оборота земель, в них можно усмотреть стремление власти разграничить способы и средства воздействия на оборот земельных участков, находящихся в публичной и частной собственности. Эта особенность проявилась практически с самых первых мероприятий земельной реформы. Для земель, находящихся в государственной собственности, как было сказано, такой процедурой является разграничение государственной собственности на землю. Однако если основания и общие процедуры разграничения земель, хотя и с известными трудностями, действуют, то в регулировании перехода права собственности от одного публичного образования к другому есть пробелы¹¹.

В целях ликвидации этого пробела, по нашему мнению, было бы целесообразно внести ряд дополнений в ЗК РФ, предусматривающих, например, передачу земельного участка иному публичному образованию по основаниям, предусмотренным ЗК РФ.

В том, что касается государственного регулирования оборота земель, Россия находится в уникальном положении, так как приходится одновременно осваивать и классические приемы регулирования оборота земель частноправовыми методами, и сложные механизмы государственного регулирования рынка земли, недвижимости и природных ресурсов. При этом регулирование земельного рынка, как известно, представляет собой сложную совокупность механизмов, включающих в себя как частноправовые, так и публично-правовые элементы, которые могут дать ожидаемый эффект только в совокупности.

К методам регулирования, известным и наиболее реализуемым в земельном законодательстве, можно отнести: изъятие или ограничение в обороте определенных видов земель или земельных участков¹, установление условий использования земель с определением их правового режима на основании установленной категории и разрешенного использования, определение механизмов территориального планирования и зонирования. Правовые условия пользования земельными участками (что составляет сущность их правового режима) объективно оказывают влияние на положения об их обороте. Так, законодатель предусматривает несколько большую свободу оборота земельных участков в рамках одного целевого назначения. Оборота земельных участков с изменением их категории осуществляется с учетом законодательно установленных административных процедур. Еще один механизм, направленный на регулирование оборота земель, включая и нормы об ограничении этого оборота, - это механизм

¹¹ См.: Пескова А.А. Местное самоуправление: распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (по материалам судебной практики Дальневосточного региона) // Конституционное и муниципальное право, 2009. N 20.

территориального планирования и зонирования, установленный Градостроительным кодексом РФ. Основные черты оборота земельных участков в РФ в современный период учитываются при помощи ряда специальных правовых механизмов, опирающихся на нормы как гражданского, так и земельного законодательства. В то же время в том, что касается учета особенностей рынка земли как такового, приходится признать, что нормы действующего законодательства способствуют последовательному регулированию рыночных отношений только отчасти. Так, можно заметить, что законодатель в настоящее время сориентирован на приоритетный учет и удовлетворение отдельных интересов (спроса) в использовании земли. Регулирование сбалансированного перераспределения земельных ресурсов в новых условиях оборота пока не является первостепенной задачей законодателя. Насколько обоснован такой подход в регулировании, можно ответить только в рамках уяснения общей концепции государственного регулирования социальных и экономических отношений.

Развитие рыночных отношений потребует дальнейшего сближения правового регулирования рынка земли и недвижимости, расположенной на ней. При этом предполагается последовательное обеспечение установленного законодательством принципа единства судьбы земельного участка и недвижимости.

Обеспечение развития строительного комплекса в РФ потребует в том числе: согласования норм ЗК РФ и норм Градостроительного кодекса РФ в части предоставления земельных участков для строительства; ликвидации противоречий законодательства, затрудняющих реализацию основных способов предоставления земельных участков для строительства; уточнения функций органов государственной власти и органов местного самоуправления в этой области.

Как известно, одним из основных принципов земельного законодательства Российской Федерации в соответствии со ст. 1 ЗК РФ является приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде (п. 2 ч. 1 ст. 1). Однако законодатель не определил соотношение интересов общества в целом и гарантии прав каждого гражданина, что порождает неопределенность в области соотношения публичных и частноправовых основ при применении норм ЗК РФ¹². Обратимся к ст. 129 ГК РФ, регуливающей оборотоспособность объектов гражданских прав. Пункт 3 данной статьи устанавливает: земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к

¹² Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 № 136-ФЗ (в ред. от 27.12.2009 N 365-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 28.12.2009, N 52 (1 ч.), ст. 6441.

другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Земельный фонд Российской Федерации поделен на категории в зависимости от целевого назначения. Земельный кодекс РФ разделяет все земли на¹³:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики;
- земли для обеспечения космической деятельности;
- земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса (ст. 7).

Все указанные земли должны использоваться в строгом соответствии с их целевым назначением. Для каждой категории земель законодательством установлены виды разрешенного использования, причем выбор такого использования является неотъемлемым правом лица, владеющего либо распоряжающегося конкретным участком, и осуществляется самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования (ст. 7 ЗК РФ). Однако, учитывая коллизии норм земельного и гражданского законодательства, а также наличие в ЗК РФ положений, допускающих двоякое толкование, отнесение земельного участка к определенной категории на практике сопряжено с рядом трудностей.

Рассмотрим подробнее проблемы, возникающие при отнесении земельных участков к категории земель промышленности. До принятия Земельного кодекса РФ в нашей стране отсутствовали нормативные правовые акты, четко определяющие основания для отнесения земель к категории промышленных. Единственное указание на такие земли дается в Законе РФ "О плате за землю"¹⁴: законодатель упомянул карьеры и земли, нарушенные производственной деятельностью (ст. 9). Однако этими землями вовсе не исчерпываются все виды участков, которые должны входить в состав рассматриваемой категории земель. Причем в Законе отмечается, что речь идет только о землях, находящихся за пределами населенных пунктов. Однако по такому признаку, как нарушение земли производственной деятельностью, к категории промышленных могут быть отнесены едва ли не все земельные участки предприятий промышленности. В то же время практически все такие предприятия находятся в границах

¹³ См.: там же.

¹⁴ См.: Ламаш В.А., Понька В.Ф. Особенности правового статуса земель промышленности // Законодательство и экономика, 2009. N 11; Ламаш В.А., Понька В.Ф. Теоретические и практические аспекты перевода земель и земельных участков из одной категории в другую // Адвокат. 2009. N 12.

городов и поселений, что приводит к включению их земель по целевому назначению в категорию земель населенных пунктов. Здесь необходимо учитывать, что на момент своего создания многие предприятия действительно создавались вне городской черты, но быстрое расширение границ населенных пунктов привело к включению территорий этих предприятий в состав городских земель. Согласно одному из основных принципов земельного законодательства (платности использования земли) любое использование земли осуществляется за плату, если закон не установил особые исключения. Законодательство, регламентирующее плату за пользование земельными участками, определяет различные ставки в зависимости от категории, к которой отнесен тот или иной участок. Таким образом, непосредственно для лица, осуществляющего использование земельного участка, крайне важно правильно определить его целевое назначение, так как от этого напрямую зависит сумма уплачиваемого налога на землю и платы за пользование земельным участком. Ставки как по земельному налогу, так и по плате за пользование землей значительно различаются в зависимости от целевого использования, что делает крайне значимым правильное и своевременное отнесение земельного участка к определенной категории.

Статья 88 ЗК РФ ввела развернутое определение земель промышленности: таковыми признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности и права на которые возникли у участников земельных отношений на законных основаниях. Однако нельзя не отметить сохранение в законодательстве положения о том, что земли промышленности должны находиться за чертой населенных пунктов. В то же время закон не устанавливает каких-либо ограничений, связанных со взаимным расположением земель различных категорий, признавая независимость категорий, имеющих различное целевое назначение в связи с чем возникает рейдерство¹⁵.

Таким образом, в целях обеспечения более эффективного землепользования и защиты от рейдерства целесообразно земли, отвечающие признакам, определенным в ст. 88 ЗК РФ, относить к категории земель промышленности несмотря на их расположение между земельными участками, отнесенными к иным категориям¹⁶.

В настоящее время значительное количество предприятий промышленности, находящихся в пределах городской черты, исчисляют и уплачивают налог на землю по ставке, установленной для данного населенного пункта, основанной на градостроительной ценности земель. Это

¹⁵ См.: Пименов Н.А. Проблемы рейдерства в России // Налоги. 2010. N 3; Проблемы и перспективы правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения // Правовые вопросы строительства, 2009. N 1.

¹⁶ Ламаш В.А., Понька В.Ф. Особенности правового статуса земель промышленности // Законодательство и экономика. 2009. N 11. С. 40–41.

происходит по причине указания в документах, на основе которых участок был предоставлен землепользователю, а также в заверенных налоговыми службами справках вида разрешенного использования либо непосредственной цели предоставления, но не земельной категории участка. Это связано с отсутствием на протяжении длительного времени законодательно установленного требования об указании категории земель в подобных бумагах. Сейчас Земельный кодекс приводит полный перечень документов, где необходимо указывать категорию земельного участка:

- акты федеральных органов исполнительной власти, акты о предоставлении земельных участков;
- договоры, предметом которых являются земельные участки;
- государственный кадастр недвижимости;
- документы о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Как отмечалось ранее, в Законе о плате за землю было указано, что карьеры и территории, нарушенные производственной деятельностью, относятся к землям промышленности. Однако отсутствие в законодательстве критериев, по которым можно было бы установить, имеет ли место указанное нарушение земель, сильно затрудняло правоприменительную практику (ст. 9 названного Закона). Дополнительную неясность в рассматриваемый вопрос вносит само название данной статьи: из него следует, что устанавливаемая норма применима исключительно к землям промышленности вне городской черты. Это обстоятельство крайне важное для лиц, являющихся непосредственными собственниками либо пользователями такого участка, так как напрямую определяет ставку земельного налога¹⁷.

В настоящее время в ст. 87 ЗК РФ четко определено: в состав земель промышленности и иного специального назначения в целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации объектов промышленности, энергетики, особо радиационно-опасных и ядерно-опасных объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, транспортных и иных объектов могут включаться охранные, санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования земель.

Земельные участки таких зон у собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, но в их границах может быть введен особый режим их использования, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, не совместимые с целями установления зон. Законодатель отметил также необходимость предъявления проектно-технической документации для определения размеров такого участка (п. 2 ст. 88 ЗК РФ). При возникновении проблем,

¹⁷ Ставка налога на земли промышленности равна 20% от ставки, установленной для поселений численностью 20 тыс. человек.

связанных с объединением земельных участков, имеющих различные виды разрешенного использования, (напомним: вид разрешенного использования выбирается самим собственником либо землепользователем без дополнительных согласований), целесообразно отражать в ЕГРЗ выбранные виды разрешенного использования в рамках одной категории.

Возвращаясь к проблеме отнесения земельных участков к категории промышленных, можно сказать: Земельный кодекс РФ частично ее разрешил, обозначив признаки таких земель. Среди этих признаков можно указать использование или предназначение для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, установление санитарно-защитных и иных зон с особыми условиями использования, а также принадлежность предприятия к специальным отраслям промышленности, в частности горнодобывающей и нефтегазовой. В случае, когда нахождение такого предприятия на территории населенного пункта привело к включению его территории в состав соответствующей категории земель, предусмотрена возможность оспорить такое решение в судебном порядке, если уполномоченные органы исполнительно-распорядительной власти отказали землепользователю в требовании об изменении категории земельного участка.

Предприятие также имеет право на возмещение земельного налога или платежа за пользование участка, если он исчислен без учета отнесения к категории земель промышленности. В этом случае необходимо в установленный законом срок (срок исковой давности) подать в уполномоченные налоговые органы уточненную налоговую декларацию. В случае отказа в возмещении землепользователь вправе обратиться в суд.

Однако, к сожалению, политическое и макроэкономическое развитие России, а вернее, отсутствие целиком и полностью, мешает развитию эффективного управления землей, в том числе и реализацией права на обращение в суд, и особо отметим, что заложено не в экономике, а в политическом и идеологическом поле государства. По оценкам российских и международных экспертов, темпы роста экономики на период до 2011 г. сохранятся на уровне 5,9 - 6,2% в годовом исчислении.

Основываясь на данных по увеличению ВВП РФ в первом полугодии 2009 г., Международный валютный фонд (МВФ) повысил прогноз роста экономики РФ и заявили что у российской экономики ожидается самый высокий рост с учетом инвестиционной составляющей в земельных отношениях. Однако, что такое инвестиции в землю - это, если говорить языком военных, допустимый захват территории экономическими противником бескровно и позволяющий последнему контролировать власть, которая захвачена, а на языке финансистов, профессора, д.э.н. Е.В. Сибирской и к.э.н. А.А. Навоева - одной из главных проблем макроэкономики в сфере земли является проблема идентификации земельного товара при измерении национального продукта без инвестиции и кредитов с использованием собственных ресурсов с целью быть

экономически и политически независимыми с целью сохранения конкурентоспособности¹⁸.

Таким образом, чтобы экономические показатели эффективности земельных отношений в России были действительными и ощутимыми по кошелькам граждан, а не как этого хочется показать в рамках неизвестно как рассчитываемой государством инфляции и иным показателям, необходимо, помнить о том, что как утверждает С.А. Боголюбов¹⁹, публичный, общественный характер природопользования и природоохраны достигается посредством принятия и реализации федеральных законов о земле и иных природных ресурсах, которыми определяются особенности и ограничения оборота природных объектов как вещей, имущества и обеспечиваются в приоритетном порядке природоохранные требования к ним как к природным компонентам, элементам окружающей среды.

На основании всего вышеизложенного можно сделать только один вывод: чтобы макроэкономические показатели в рамках управления земельными отношениями стали эффективны необходимо перестать равняться на «американскую модель экономики» развязавшую мировой финансовый кризис, необходимо разработать свою и более эффективную форму развития.

Итак, рассмотрев поставленный в работе вопрос, в заключении хотелось бы сказать о том, что во-первых, напрашивается еще один довод в пользу самостоятельности земельного и иного природоресурсного, природоохранного законодательства, которое согласно п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ находится в ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, тогда как гражданское право согласно п. "о" ст. 71 Конституции РФ - в ведении Российской Федерации.

Думается, что дело не только в ч. 3 ст. 36 Конституции РФ, устанавливающей, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона, и в многочисленных региональных законах об использовании и охране земель в субъектах РФ, об обороте земель сельскохозяйственного назначения (в конце концов, последнее слово принадлежит законодателю), а в том, что именно земля как объект правового регулирования имеет столько природных, географических и иных региональных особенностей, что лишить законодателя возможности учета этих особенностей не представляется возможным и кажется бесперспективным¹.

Во-вторых, перспективно только эффективное государственное управление землей на основе норм Конституции РФ и федерального

¹⁸См.: Сибирская Е.В. Содержание и особенности интегрированной системы в макроэкономических показателях эффективности экономики России // Экономический анализ: теория и практика. 2010. N 3, а также Навоев А.А. Некоторые аспекты анализа причинно-следственной связи доходов и общественного продукта // Экономический анализ: теория и практика. 2009. N 33. С. 28 - 37.

¹⁹ Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. N 1. С. 38 – 39.

законодательства, т.к. в региональном и местном огромное количество несоответствий, на что указывают акты многочисленных проверок Генеральной Прокуратуры РФ.

В-третьих, можно констатировать достоинства сочетания гражданского и земельного, природоресурсного законодательства, при котором региональное правотворчество не должно выходить за рамки компетенции Российской Федерации, устанавливающей общие правила поведения в имущественных отношениях, и использовать совместную и собственную компетенцию в области регулирования земельных, иных природоресурсных отношений, но необходимо констатировать полный беспредел в охранной сфере земельных отношений - это касается и рейдерства, и сырьевой экономики, и браконьерства.

В-четвертых, все можно было бы решить в рамках судебной системы, но последняя испытывает в настоящее время такие перегрузки от количества и характера дел, что добавление ей новых функций, не обусловленных рассмотрением конкретных споров, еще более затруднит перманентную, продолжающуюся два десятилетия и никак не заканчивающуюся судебно-правовую реформу.

Также следует отметить, что в некоторых положениях, определяющих порядок предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством, устанавливались максимальные сроки аренды земельных участков, что явно не соответствует требованиям ГК РФ. Согласно п. 3 ст. 610 ГК РФ максимальные (предельные) сроки договора для отдельных видов аренды, а также для аренды отдельных видов имущества могут устанавливаться только законом. В связи с этим соответствующие нормы были признаны не действующими в судебном порядке²⁰.

В некоторых случаях, установление максимальных сроков аренды земельных участков для некоторых видов разрешенного использования необходимо признавать целесообразным. Например, максимальные сроки аренды земельных участков, предоставленных для строительства, стимулируют своевременное возведение на нем объекта капитального строительства, обеспечивая эффективное использование земельного участка, что является одной из целей государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации²¹.

Принимая свои нормативные правовые акты, органы местного самоуправления должны обеспечить реализацию принципов представления

²⁰См.: Кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Саратовского областного суда от 9 июня 2011 г. по делу N 33-2556/2011 "О признании недействующим пункта 3.4 и абзаца 11 пункта 3.2 Положения о предоставлении земельных участков, расположенных на территории муниципального образования "Город Саратов", для целей, не связанных со строительством, утвержденного решением Саратовской городской Думы от 7 июля 2010 года N 53-632"//Документ официально опубликован не был. См.: СПС "КонсультантПлюс".

²¹ См.: Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 годы. Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. N 297-р // СЗ РФ. 2012. N 12. Ст. 1425.

земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, которые закреплены в п. 1 ст. 34 ЗК РФ: эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления. Кроме того, в этих же целях органы управления обязаны обеспечить подготовку информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам на определенном праве и предусмотренных условиях (за плату или бесплатно), и заблаговременную публикацию такой информации. Размещение информации в средствах массовой информации предполагает обращение с заявками о предоставлении такого земельного участка нескольких лиц, в связи с чем, в нормативных правовых актах, принимаемых в муниципальных образованиях, предусматривается проведение торгов при предоставлении земельных участков для целей, не связанных со строительством, в случае если подано несколько заявок²².

При этом необходимо помнить о коррупции и бюрократии²³. Многочисленные факты незаконного захвата водоохранных зон водоемов, земель особо охраняемых природных территорий, лесных участков вопиют и требуют усиления государственного, муниципального, общественного контроля за землепользованием, повышения административной ответственности за земельные правонарушения. Этому должно способствовать давно определенное четкое формулирование пределов действия гражданского, земельного и иных отраслей российского законодательства, которое остается основополагающим в принципе и в связи с признанием равноправных частной, государственной и муниципальной форм собственности²⁴.

Таким образом, не представляются перспективными попытки бесконечного расширения, превышения поля действия норм гражданского законодательства в отношении природных ресурсов, нуждающихся в повышенной публичной защите, глубоком научном исследовании²⁵ всех объектов, входящих в земельные отношения, если уже “можно сказать еще вчера” не будет восстановлены конституционный порядок и торжество закона в указанной сфере.

²²Некоторое время назад подобные нормы содержались и в Положении о предоставлении земельных участков, расположенных на территории муниципального образования "Город Саратов", для целей, не связанных со строительством. Однако решением Волжского районного суда г. Саратова от 24 марта 2011 г. по делу N 2-758/11 они были отменены.

²³ Пескова А.А. Местное самоуправление: распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (по материалам судебной практики Дальневосточного региона) // Конституционное и муниципальное право, 2009. N 20. С. 29 - 30.

²⁴См.: Анисимов А.П., Мелихов А.И. Правовой режим земельных участков: новый межотраслевой подход к соотношению норм гражданского и земельного права // Право и экономика, 2008. N 12. С. 14; Сиваков Д.О. Режим водоохранных зон: охрана вод и лесов // Законодательство и экономика, 2008. N 10. С. 15; Пескова А.А. Местное самоуправление: распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (по материалам судебной практики Дальневосточного региона) // Конституционное и муниципальное право, 2009. N 20. С. 29 - 32.

²⁵ Боголюбов С.А. Исследование зарубежного и международного экологического права в целях научного обеспечения законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения, N2 (51), 2015. С. 322-323.