

ФГБОУ ВПО «МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПУТЕЙ СООБЩЕНИЯ» (МИИТ)
Юридический институт

На правах рукописи

ЧЕРНОБАЙ
Екатерина Юрьевна

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ
ПОЛОСЫ ОТВОДА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ**

Специальность 12.00.06 – Земельное право;
природоресурсное право; экологическое право;
аграрное право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель
доктор юридических наук,
профессор Н.А. Духно

Москва – 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

Перечень сокращений	4
ВВЕДЕНИЕ	6
Глава 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ПОЛОСЕ ОТВОДА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ	24
§ 1.1. Общая характеристика правового режима земель в полосе отвода железных дорог	24
§ 1.2. Соотношение норм земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений в полосе отвода железных дорог	50
Глава 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ В ПОЛОСЕ ОТВОДА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ	74
§ 2.1. Федеральная собственность на земельные участки в полосе отвода железных дорог	74
§ 2.2. Ограничения права собственности на земельные участки в полосе отвода железных дорог	98
Глава 3. ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В ПОЛОСЕ ОТВОДА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ	118
§ 3.1. Правовое регулирование охраны земель в полосе отвода железных дорог	118
§ 3.2. Особенности земельно-арендных отношений в полосе отвода железных дорог	126
§ 3.3. Правовое регулирование резервирования и изъятия земельных участков для государственных нужд в целях формирования полосы отвода железных дорог	154
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	182
Список использованных источников	192
Приложения:	
1. Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 9 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»	209
2. Ставки арендной платы за земельные участки, являющиеся федеральной собственностью и предоставленные открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», по субъектам Российской Федерации	210

3. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменения в Правила пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264»	213
4. Проект распоряжения ОАО «РЖД» «О внесении изменений и дополнений в Порядок организации работы по передаче в субаренду земельных участков (частей земельных участков), находящихся у ОАО «РЖД» на праве аренды, утвержденный распоряжением ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р»	214
5. Проект приказа Минэкономразвития России «О внесении изменений и дополнений в приказ Минэкономразвития России от 22 июля 2006 г. № 197»	216
6. Форма уведомления правообладателей земельных участков, подлежащих изъятию для государственных нужд, об их изъятии	217
7. Форма уведомления государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений о досрочном прекращении в одностороннем порядке договоров аренды или безвозмездного срочного пользования предоставленными им земельными участками в связи с их изъятием для государственных нужд	218
8. Форма соглашения о выкупе земельного участка, изымаемого для государственных нужд	219

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ

абз. – абзац

БНА – Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти

в. – век

ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации

гл. – глава

ГрадК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации

ЗАО – закрытое акционерное общество

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации

ЕГРП – Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

МПС России – Министерство путей сообщения Российской Федерации

МВД России – Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минимущество России – Министерство имущественных отношений Российской Федерации

Минтранс России – Министерство транспорта Российской Федерации

Минэкономразвития России – Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации

млн. – миллион

млрд. – миллиард

ОАО «РЖД» – открытое акционерное общество «Российские железные дороги»

ООО – общество с ограниченной ответственностью

п. – пункт

Росжелдор – Федеральное агентство железнодорожного транспорта

Росимущество – Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

Росреестр – Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

руб. – рубль

РФ – Российская Федерация

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

ст. – статья

табл. – таблица

тыс. – тысяча

ФАС – Федеральный арбитражный суд

ФГУП – федеральное государственное унитарное предприятие

ч. – часть

ВВЕДЕНИЕ

Железнодорожный транспорт является одним из крупнейших землепользователей в Российской Федерации. Согласно статистическим данным общая площадь земель железнодорожного транспорта в России составляет 1 304 975 га. В среднем на каждый километр железной дороги приходится 9–12 га полосы отвода¹.

ОАО «РЖД» в настоящее время использует более 27 тыс. земельных участков общей площадью свыше 1 млн. га, в том числе:

- 9 тыс. земельных участков, внесенных в уставный капитал ОАО «РЖД», общей площадью порядка 41 тыс. га;
- 6 тыс. земельных участков полосы отвода железной дороги, находящихся в федеральной собственности, общей площадью порядка 971 тыс. га;
- около 12 тыс. иных земельных участков, используемых по договорам аренды с публично-правовыми образованиями².

Использование земель железнодорожного транспорта в настоящее время сопровождается множеством актуальных проблем правового регулирования предоставления, распоряжения, охраны, аренды земельных участков в полосе отвода железных дорог. До настоящего времени не проводились фундаментальные исследования по проблемам правового режима земель полосы отвода железных дорог. Отсутствие научно обоснованной характеристики юридических особенностей земельных участков, составляющих

¹ См.: Доклад и.о. руководителя Федерального агентства железнодорожного транспорта В.Ю. Чепца на заседании Совета Федерального агентства железнодорожного транспорта 1 от 7 марта 2013 г. [Электронный ресурс] URL <http://www.roszeldor.ru/council/> (дата обращения – 10.07.2013).

² Распоряжение ОАО «РЖД» от 29 июня 2012 г. № 1357р «Об утверждении Функциональной стратегии управления недвижимым имуществом холдинга "Российские железные дороги"» (документ официально опубликован не был) [Электронный ресурс] URL <http://jd-doc.ru/2012/iyun-2012/iyun-2012-4/1392-ot-29-iyunya-2012-g-n-1357r/> (дата обращения – 15.10.2012).

полосу отвода железных дорог, создает трудности в решении практических задач при использовании правовых норм различных отраслей права, образующих единый правовой режим полосы отвода железных дорог.

Эффективное использование этого огромного земельного фонда – вопрос чрезвычайной важности. На это было обращено внимание на заседании Государственного совета РФ, состоявшемся 17 июля 2012 г. Президент РФ В.В. Путин в своем выступлении отметил, что самыми крупными владельцами земли из числа федеральных структур являются Министерство обороны РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, РЖД, Российская академия наук. Однако, отметил Президент РФ, «...95 процентов принадлежащих им земель не используется. Многие начинают этой землёй приторговывать. Но эта земля выделялась этим ведомствам не для того, чтобы они ею торговали, а для того, чтобы использовали»³.

В связи с изложенным **актуальность исследования** проблем правового режима земель в полосе отвода железных дорог обусловлена следующими обстоятельствами:

– *во-первых*, значительным объемом земельных ресурсов, находящихся в ведении организаций железнодорожного транспорта, что требует постоянного внимания к вопросу правового обеспечения рационального использования этих земель;

– *во-вторых*, наличием значительного числа правонарушений в сфере землепользования в полосе отвода железных дорог⁴, что обуславливает

³ Путин В.В. Выступление на заседании Государственного совета Российской Федерации 17 июля 2012 г. [Электронный ресурс] URL <http://special.kremlin.ru/transcripts/16004/> (дата обращения – 12.11.2012).

⁴ Например, в результате проверок соблюдения законодательства при пользовании и распоряжении земельными участками в полосе отвода Московской железной дороги в 2011 г. транспортной прокуратурой выявлено 564 нарушения, принесено 6 протестов, внесено 38 представлений, в суды заявлено 66 исков об освобождении незаконно занятых земельных участков, привлечено 66 лиц к административной ответственности, направлено 2 материала

необходимость адекватного на них реагирования, в том числе путем принятия мер нормотворческого характера;

– *в-третьих*, несовершенством механизма правового регулирования отношений, связанных с использованием земельных участков, находящихся в полосе отвода железных дорог;

– *в-четвертых*, необходимостью совершенствования законодательства, связанного с изъятием земельных участков в интересах развития сети железных дорог, и возмещения собственникам и землепользователям убытков, связанных с их изъятием;

– *в-пятых*, недостаточностью научных исследований проблем, связанных с обеспечением правового режима земельных участков, составляющих полосу отвода железных дорог.

Таким образом, повышение эффективности рационального использования и охраны земельных участков полосы отвода железнодорожного транспорта вызывает необходимость проведения комплексного научного исследования, направленного на выявление, постановку и разрешение теоретических проблем, связанных со спецификой правового режима таких земель, выработку на этой основе научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию земельного и другого законодательства, а также правоприменительной практики в данной области.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере предоставления, использования, охраны и управления земельными участками, образующими полосу отвода железных дорог в Российской Федерации.

для решения вопроса об уголовном преследовании, возбуждено 2 уголовных дела. . [Электронный ресурс] URL (<http://www.mmtproc.ru/news/1/7390/>) (дата обращения – 29.01.2013).

Предмет исследования составляют нормы, образующие институты земельного и других отраслей права, определяющие особенности правового режима земель в полосе отвода железных дорог, правоприменительная, в том числе судебная, практика в данной сфере, а также научные взгляды и концепции, сложившиеся в отечественной правовой доктрине по поводу правового режима земельных участков, относящихся к землям специального назначения.

Цель исследования заключается в выработке теоретических положений о правовом режиме земель полосы отвода железных дорог, сформулированных на основе анализа современного состояния законодательства и практики его применения, а также в разработке предложений по совершенствованию действующего земельного, градостроительного, транспортного и иного законодательства в данной сфере общественных отношений.

Цель диссертационной работы обусловила постановку следующих **задач**:

- 1) раскрыть специфику правового режима земельных участков в полосе отвода железных дорог;
- 2) проанализировать соотношение норм гражданского, земельного и административного законодательства в обеспечении правового режима в полосе отвода железных дорог;
- 3) дать характеристику отношений собственности на земельные участки в полосе отвода железных дорог;
- 4) обосновать необходимость законодательного закрепления ограничений в пользовании и распоряжении земельными участками в полосе отвода железных дорог;
- 5) изучить актуальные правовые проблемы охраны земель, составляющих полосу отвода железных дорог;

6) выявить и описать особенности арендных отношений по поводу земельных участков в полосе отвода железных дорог;

7) рассмотреть правовые проблемы изъятия земельных участков для государственных нужд в целях формирования полосы отвода железных дорог;

8) сформулировать научно обоснованные предложения и рекомендации по совершенствованию норм земельного и других отраслей права, регулирующих правовой режим земельных участков в полосе отвода железных дорог, по правильному и единообразному их применению.

Методологической основой диссертационного исследования является общенаучный *диалектический метод познания*, который дал возможность выявить особенности правового режима земельных участков в полосе отвода железных дорог, а также рассмотреть правовые средства предупреждения правонарушений в сфере землепользования.

Историко-правовой метод позволил изучить эволюцию развития института землепользования в сфере транспортной деятельности.

Сравнительно-правовой метод использован в работе при сопоставлении норм земельного, гражданского, административного и иных отраслей права в области обеспечения правового режима земель полосы отвода железных дорог.

Системно-структурный метод обеспечил познание механизма возникновения противоречий в рассматриваемой сфере, дал возможность сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования пользования земельными участками, составляющими полосу отвода железных дорог.

Методы формальной логики – сравнение, описание, классификация, анализ, синтез и др. – позволили охарактеризовать существующий правовой режим полосы отвода железных дорог с позиции его конкретного нормативного содержания. Кроме того, с применением данных методов научного познания в

работе проведено исследование пробелов и противоречий в правовом регулировании земельных отношений в полосе отвода железных дорог, что позволило выявить имеющиеся в нормативных правовых актах дефекты и обосновать предложения по их совершенствованию.

Из числа частнонаучных методов научного исследования использован *формально-юридический метод* в целях анализа норм законодательства о правовом режиме полосы отвода железных дорог; *логико-юридический*, посредством которого исследовано содержание юридических норм применительно к рассматриваемой проблеме; *конкретно-социологический* – при анализе статистических данных, относящихся к проблематике исследования.

Применение комплекса указанных методов позволило исследовать предмет диссертационного исследования во всех его взаимосвязях и взаимозависимостях, выявить определённые тенденции, сделать обобщения и сформулировать теоретические выводы и практические предложения. При написании работы использован междисциплинарный подход, который заключался в рассмотрении вопросов регулирования отношений землепользования в полосе отвода железных дорог как с позиций различных юридических наук (земельного, гражданского, административного, транспортного права и др.), так и иных сфер гуманитарного знания (истории, экономики, политологии и др.).

Степень научной разработанности темы исследования. Правовой режим земель полосы отвода железных дорог предметом диссертационных исследований не был. Отдельные проблемы правового режима земель специального назначения были предметом исследований в следующих диссертационных работах: В.В. Попов «Правовой режим земель

железнодорожного транспорта» (2002)⁵; О.В. Тарасенко «Правовой режим земель транспорта» (2009)⁶; Л.Е. Бандорин «Разрешенное использование земельных участков (2011); Д.В. Абузярова «Правовой режим земель автомобильного транспорта Российской Федерации» (2011)⁷; О.А. Золотова «Правовой режим охранных зон» (2013).

Данная диссертация является первым специальным комплексным исследованием правового режима земель полосы отвода железных дорог.

Правовые и экономические проблемы функционирования железнодорожного транспорта, включая сферу имущественных отношений в области землепользования, явились предметом научного анализа в докторских диссертациях В.Г. Баукина, Ф.С. Пехтерева, М.О. Сураевой⁸.

Л.В. Галактионова исследовала исторические аспекты земельных отношений в сфере функционирования железнодорожного транспорта⁹. С.Г. Аккерман осуществил научный анализ технологических аспектов

⁵ Бобылев А.И. Правовое регулирование земель железнодорожного транспорта; Попов, В.В. Правовой режим земель железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Попов Владимир Валентинович. М., 2002; Солдатова, Л.В. Правовой режим земель железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Солдатова Лариса Владимировна. М., 2008.

⁶ Тарасенко, О.В. Правовой режим земель транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Тарасенко Оксана Валерьевна. М., 2009.

⁷ Абузярова, Д.Ф. Правовой режим земель автомобильного транспорта Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Абузярова Дина Фатиховна. М., 2011.

⁸ Баукин, В.Г. Правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Баукин Вячеслав Геннадьевич. СПб., 2005; Пехтерев, Ф.С. Железные дороги в системе транспортных коммуникаций России: проблемные вопросы и пути их решения : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / Пехтерев Федор Степанович. М., 2012; Сураева, М.О. Теория и методология инновационного развития железнодорожного транспорта России : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / Сураева Мария Олеговна. СПб., 2012.

⁹ Галактионова, Л.В. Регулирование поземельных отношений на железнодорожном транспорте в Российской империи (1836 – 1917 гг.): историко-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Галактионова Людмила Валерьевна. Екатеринбург, 2009.

формирования полосы отвода железных дорог¹⁰. Н.А. Духно и В.М. Корякин обосновали пути совершенствования административно-правового регулирования в сфере земельных отношений с участием организаций железнодорожного транспорта¹¹.

Изучение перечисленных, а также иных научных работ по проблематике настоящего диссертационного исследования позволяет прийти к выводу, что отечественной наукой накоплен определенный потенциал идей и подходов к обоснованию специфики правового режима земель, составляющих полосу отвода железных дорог. Однако в указанных научных работах исследуются вопросы правового режима земель транспорта в целом, либо анализируются земельные правоотношения применительно к деятельности различных видов транспорта. Однако проблемы правового режима полосы отвода железных дорог пока еще не становились предметом самостоятельного диссертационного исследования. Настоящая работа призвана в определенной степени восполнить данный пробел в отечественной земельно-правовой науке.

Теоретическую основу исследования составили научные работы отечественных ученых-правоведов в области теории права (С.С. Алексеев, А.Б. Венгеров, Д.А. Керимов, В.С. Нерсисянц, А.С. Пиголкин, Ю.Н. Тихомиров, В.Н. Хропанюк и др.), теории транспортного права (Е.А. Бевзюк, А.И. Бобылев, Н.А. Духно, В.А. Егиазаров, В.М. Корякин, И.А. Стрельникова и др.), земельного права (А.П. Анисимов, С.А. Боголюбов, А.К. Голиченков, Г.Л. Землякова, И.А. Иконницкая, О.М. Козырь, И.О. Краснова, О.И. Крассов, А.Е. Черноморец, Г.В. Чубуков и др.), гражданского права (Ю.Н. Андреев,

¹⁰ Аккерман, С.Г. Организация полосы отвода как части транспортной инфраструктуры : дис. ... канд. техн. наук : 05.22.01 / Аккерман Сергей Геннадьевич. Екатеринбург, 2003.

¹¹ Духно, Н.А. Административное регламентирование деятельности Федерального агентства железнодорожного транспорта в сфере земельных отношений : монография / Н.А. Духно, В.М. Корякин. М.: ЮИ МИИТ, 2012.

В.В. Витрянский, О.С. Иоффе, Г.А. Суханов, Г.Ф. Шершеневич и др.), других отраслей отечественной правовой системы.

В ходе подготовки диссертации изучено более 30 диссертаций и авторефератов диссертаций по проблематике исследования, более 40 изданий монографического характера, около 40 научных и публицистических статей, более 50 нормативных источников, а также обширная судебная практика. Все это позволило обеспечить требуемую всесторонность исследования, достоверность, обоснованность и научность полученных результатов.

Эмпирическая база. Достоверность диссертационного исследования подтверждают данные судебной практики, информация, содержащаяся в стенограммах докладов и совещаний в государственных органах, рекомендациях экспертов, статистические данные органов транспортной прокуратуры, а также официальные статистические данные и публикации СМИ. При подготовке работы использован также опыт практической деятельности соискателя в Федеральном агентстве железнодорожного транспорта (Росжелдора).

Нормативную правовую базу составили такие основополагающие акты, как Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие правовой режим земель полосы отвода железных дорог.

Научная новизна исследования заключается в том, что проведено первое комплексное монографическое исследование правового режима полосы отвода железных дорог, выявлены особенности правового режима расположенных в ее пределах земельных участков. Диссертационное исследование содержит ряд

новых теоретических положений о правовом режиме полосы отвода железных дорог, обладающих научной новизной. Выработанные предложения развивают и дополняют научные знания в исследуемой области. В диссертации также даны конкретные практические рекомендации по совершенствованию законодательства.

Комплексное исследование теоретико-правовых аспектов регулирования правового режима земель полосы отвода железных дорог позволяет сформулировать и вынести на защиту **следующие положения, которые отражают новизну исследования:**

1. Дано авторское определение *правового режима полосы отвода железных дорог*, который предлагается рассматривать как особый правовой режим функциональной зоны, включающей совокупность земельных участков в пределах полосы отвода, находящихся в федеральной собственности, используемых или предназначенных для размещения линейных и иных объектов железнодорожного транспорта. Специфика правового режима полосы отвода железных дорог определяется ее функциональным назначением, обусловленным необходимостью обеспечения безопасности движения и объектов железнодорожного транспорта, защиты населения и охраны окружающей среды от негативного воздействия железнодорожного транспорта.

Правовой режим полосы отвода железных дорог носит комплексный характер, поскольку определяется не только земельным, но и иным законодательством: о железнодорожном транспорте, экологическим, санитарно-эпидемиологическим, градостроительным, гражданским, административным и другим законодательством.

2. Особенности правового режима земельных участков в пределах полосы отвода железных дорог определяются назначением таких участков для размещения объектов железнодорожного транспорта, в зависимости от

функционального назначения которых выделяются требуемые земельные участки:

- занятые железнодорожными путями или предназначенные для их размещения;
- прилегающие к железнодорожным путям;
- занятые или предназначенные для размещения соответствующих объектов железнодорожного транспорта.

Правовой режим конкретного земельного участка полосы отвода обеспечивает размещение и функционирование определенного объекта железнодорожной инфраструктуры: полотна железнодорожных путей, объектов капитального строительства, инженерных коммуникаций, линий электропередачи, связи и других линейных сооружений.

3. Обосновывается необходимость сохранения федеральной собственности на земельные участки в полосе отвода железных дорог, в наибольшей мере обеспечивающей их эффективное использование и охрану, транспортную и национальную безопасность, а также установления запрета на приватизацию этих земельных участков в условиях планируемого сокращения доли участия Российской Федерации в уставном капитале ОАО «РЖД» со 100 до 75% плюс 1 акция и расширения применения форм государственно-частного партнерства в процессе осуществления инновационного развития железнодорожного транспорта.

4. В связи с отсутствием нормативно закреплённой процедуры принятия решений по определению разрешенного использования земельных участков полосы отвода, в том числе при передаче в субаренду земельных участков (их частей), находящихся на правах аренды у ОАО «РЖД», обоснована необходимость разработки и принятия нормативного правового акта, устанавливающего административную процедуру в Федеральном агентстве

железнодорожного транспорта по использованию земельных участков в границах полосы отвода железных дорог, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются.

5. При рассмотрении охраны земель, составляющих полосу отвода железных дорог, предложена авторская редакция понятия охранных зон железных дорог, под которыми предлагается понимать совокупность земельных участков, прилегающих к землям, предназначенным для размещения объектов железнодорожного транспорта, в пределах которых устанавливаются особые условия использования земельных участков, характеризующиеся ограничениями прав субъектов земельных отношений, необходимыми для обеспечения сохранности, прочности и устойчивости объектов железнодорожного транспорта, охраны земель, прилегающих к железным дорогам, включая полосу отвода.

6. Проанализировано соотношение правовых режимов полосы отвода железных дорог и охранных зон железных дорог, исходя из их принадлежности к землям железнодорожного транспорта, а также установленного особого порядка их использования.

Предлагается учитывать требования «двойного», «совмещенного» правового режима: режим охранных зон и режим полосы отвода в местах эксплуатации железных дорог, в которых установлены охранные зоны. Данное предложение обосновывается необходимостью единообразного применения законодательства, устанавливающего правовые режимы полосы отвода и охранных зон железных дорог в целях обеспечения безопасности железнодорожного транспорта.

7. Исследована специфика субъектного состава договора аренды (субаренды) земельных участков в полосе отвода железных дорог, которая определяется:

– *во-первых*, принадлежностью указанных земель к федеральной собственности и к землям транспорта, что обуславливает наличие законодательно установленных ограничений в пользовании данными земельными участками;

– *во-вторых*, особым субъектным составом сторон этого договора: в договоре аренды одной стороной выступает Росимущество от имени Российской Федерации, второй стороной – ОАО «РЖД»; в договоре субаренды земельных участков одна сторона договора также конкретно указана в законе – это ОАО «РЖД» (никто другой не вправе выступать в качестве субарендодателя этих земель);

– *в-третьих*, ограничением применения принципа свободы договора. В договоре аренды земельных участков в полосе отвода железных дорог свобода выбора субарендатора данного договора сведена к минимуму (обе стороны указаны в законе). В договоре субаренды земельных участков реализация данного принципа ограничена обязанностью ОАО «РЖД» заключать договоры субаренды земельных участков в полосе отвода с лицами, имеющими в собственности либо в хозяйственном ведении расположенные на этих участках объекты недвижимости, а также с лицами, осуществляющими строительство и эксплуатацию линейных сооружений в полосе отвода железной дороги.

8. Выявлено несоответствие норм ряда подзаконных актов, регулирующих вопросы аренды земельных участков полосы отвода железных дорог, требованиям ст. 38 ЗК РФ о том, что договоры аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности, должны заключаться на торгах, за исключением отдельных случаев, прямо указанных в законе. Однако на

практике исключения из указанного общего правила устанавливаются и в подзаконных актах.

В целях преодоления указанного противоречия и устранения из законодательства коррупциогенных факторов в диссертации сформулированы конкретные научно обоснованные предложения по внесению изменений и дополнений в следующие нормативные правовые акты, регулирующие порядок землепользования в полосе отвода железных дорог:

а) Правила пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденные постановлением Правительства РФ от 29 апреля 2006 г. № 264, – внесено предложение по исключению из Правил норм, позволяющих ОАО «РЖД» заключать договор субаренды незастроенного земельного участка (его части) без проведения торгов;

б) Порядок организации работы по передаче в субаренду земельных участков (частей земельных участков), находящихся у ОАО «РЖД» на праве аренды, утвержденный распоряжением ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р, — внесено предложение по исключению из указанного Порядка норм, позволяющих ОАО «РЖД» заключать договор субаренды незастроенного земельного участка (его части) без проведения торгов, а также возложению на ОАО «РЖД» обязанности передавать земельные участки в субаренду только с учетом их разрешенного использования;

в) Примерная форма договора аренды земельного участка, являющегося федеральной собственностью и предоставленного открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденная приказом Минэкономразвития России от 22 июля 2006 г. № 197, – внесено предложение об исключении из указанной примерной формы положений,

предусматривающих возможность заключения договора субаренды земельного участка полосы отвода без проведения торгов.

Авторские проекты соответствующих правовых актов приведены в приложениях к диссертации.

9. Проведена систематизация и классификация действий, процедур, осуществляемых в целях формирования полосы отвода железных дорог, в зависимости от категории земель, на которых планируется строительство или реконструкция железной дороги, а также форм собственности, к которой относятся данные земли.

Обоснована необходимость совершенствования законодательства о резервировании и изъятии земельных участков в целях формирования полос отвода строящихся и реконструируемых железных дорог. Одним из возможных направлений решения данной задачи могла бы стать разработка и принятие административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению указанной государственной функции. Хотя данный документ носит административный характер, однако в силу его нацеленности на регулирование вопросов частноправового характера (выкуп земельных участков, возмещение правообладателям убытков, причиненных изъятием земельных участков для государственных нужд и др.) его в полной мере можно считать правовым актом частнопубличной направленности.

В диссертации предложены формы отдельных документов, связанных с выкупом земельных участков в целях формирования полосы отвода строящихся и реконструируемых железных дорог:

- форма уведомления правообладателей земельных участков, подлежащих изъятию для государственных нужд;
- форма уведомления государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений о досрочном

прекращении в одностороннем порядке договоров аренды или безвозмездного срочного пользования предоставленными им земельными участками;

– форма соглашения о выкупе для Российской Федерации земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости.

Теоретическая и практическая значимость исследования. При проведении диссертационного исследования разработаны новые теоретические положения, связанные с правовым режимом земельных участков полосы отвода железных дорог, выявлены его особенности, определены и уточнены правовые понятия, относящиеся к предмету исследования. Содержащиеся в диссертации выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы в качестве теоретического обоснования при совершенствовании законодательства, проведении дальнейших научных исследований в данной области, подготовке лекционных курсов, практических занятий по дисциплине «Земельное право», разработке спецкурсов по этой учебной дисциплине, организации научно-исследовательской работы со студентами на юридических факультетах высших учебных заведений и других заведений специального профиля.

Положения диссертации могут быть использованы в нормотворческой, практической работе государственных органов исполнительной власти по совершенствованию и обеспечению правового режима полосы отвода железных дорог, а также в деятельности ОАО «РЖД» как субъекта земельных правоотношений.

Апробация результатов исследования осуществлялась в ходе его обсуждения на кафедрах «Природоресурсное право и предпринимательское право» и «Транспортное право» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения МГУПС (МИИТ), кафедре экологического и природоресурсного права ФБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», а

также в ходе выступлений автора на научных конференциях и семинарах. Результаты исследования нашли отражение в результатах научно-исследовательской работы «Разработка предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования исполнения Федеральным агентством железнодорожного транспорта государственных функций в области установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог, а также резервирования и изъятия земель в целях развития железных дорог», выполненной с участием автора в 2011 г.

Основные результаты и положения исследования используются в учебном процессе Юридического института МИИТ при преподавании учебных дисциплин «Земельное право», «Гражданское право», «Транспортное право», а также нашли отражение в опубликованных автором научных статьях.

Структура диссертационного исследования обусловлена объектом, предметом, целями и задачами исследования и отражает его логику. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, списка нормативных правовых актов, судебной практики и литературы, а также приложений.

Глава 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ПОЛОСЕ ОТВОДА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ

§ 1.1. Общая характеристика правового режима земель в полосе отвода железных дорог

Законодательное определение понятия «полоса отвода железной дороги» содержится в ст. 2 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»¹², где под полосой отвода железных дорог понимаются земельные участки, прилегающие к железнодорожным путям, земельные участки, предназначенные для размещения железнодорожных станций, водоотводных и укрепительных устройств, защитных полос лесов вдоль железнодорожных путей, линий связи, устройств электроснабжения, производственных и иных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта.

Полоса отвода железной дороги образуется в результате специальной процедуры отвода земель для нужд железнодорожного транспорта. Этимологически понятие «отвод» (от глагола «отвести») означает «назначить, отдать в пользование»¹³. Отвод (англ. rejection) – назначение, предоставление в пользование с указанием цели и условий решением государственного органа¹⁴. В юридической литературе *земельный отвод* в узком значении определяется как земельный участок, предоставленный в пользование (кроме аренды) или пожизненное наследуемое владение; в широком смысле слова земельный отвод

¹² СЗ РФ, 2003, № 2, ст. 169.

¹³ Ожегов, С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой; 18-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1986. С. 401.

¹⁴ Тихомирова, Л.В. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Изд. Тихомирова, 1997. С. 305.

означает земельный участок, право на который возникло по основаниям, установленным в законе¹⁵.

Важное уточнение относительно правовой природы земель, составляющих полосу отвода железных дорог, дает О.И. Крассов: «... было бы не совсем точным применять термин "земельный участок" в отношении таких земель, учитывая, что их основной отличительный признак – очень большая протяженность. В связи с этим в отношении данных земель используется термин "полоса отвода"»¹⁶. Полоса отвода, таким образом, – это совокупность земельных участков, имеющих линейную протяженность. Соответственно объектом земельных правоотношений выступает не сама по себе полоса отвода, а составляющие ее земельные участки.

Полоса отвода представляет собой полосу земли, предоставляемую Правительством Российской Федерации из земельного фонда страны под постройку железной дороги со всеми ее устройствами: земляным полотном, искусственными сооружениями, станционными площадками, водоснабжением, производственными, служебными зданиями и т.п. Ширина полосы отвода устанавливается с учетом возможности беспрепятственного развития всех железнодорожных устройств не менее чем на 10 лет вперед, а также постройки второго пути. В зависимости от ценности занимаемых земель и находящегося на них имущества, часть их, не занимаемая непосредственно при постройке железной дороги, обращается в запретную зону, на которой не допускается постройка капитальных сооружений¹⁷.

¹⁵ Голиченков, А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов / А.К. Голиченков. М.: Городец, 2008. С. 120.

¹⁶ Крассов, О.И. Юридическое понятие «земельный участок» / О.И. Крассов // Экологическое право. 2004. № 2. С. 13.

¹⁷ Бевзюк Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» / под ред. С.Ю. Морозова / Е.А. Бевзюк [Электронный ресурс] // Подготовлен для СПС «Консультант Плюс». М., 2011.

Земельные участки, образующие полосу отвода железных дорог, являются составной частью более широкого понятия – «земли железнодорожного транспорта», которые представляют собой земли федерального значения, предоставляемые безвозмездно в постоянное (бессрочное) пользование предприятиям и учреждениям железнодорожного транспорта для осуществления возложенных на них специальных задач. К землям железнодорожного транспорта относятся земли, отведенные под железнодорожные пути и станции (включая полосу отвода), а также под защитные и укрепительные насаждения, строения, здания, сооружения и иные объекты, необходимые для эксплуатации и реконструкции железных дорог с учетом перспективы их развития. Для целей, носящих временный характер, предприятиям и учреждениям железнодорожного транспорта могут предоставляться земли на условиях аренды¹⁸.

В научной литературе выделяются следующие особенности использования земель железнодорожного транспорта:

- 1) земли федерального железнодорожного транспорта служат пространственным базисом для размещения объектов и сооружений, имеющих специальное назначение по обслуживанию железнодорожного транспорта;
- 2) правовой режим данных земель может распространяться не только на земельные участки, предоставляемые организациям железнодорожного транспорта, но и на соседние, смежные участки;
- 3) в целях создания условий для строительства и реконструкции объектов железнодорожного транспорта осуществляется резервирование земель;
- 4) земли железнодорожного транспорта ограничены в обороте;
- 5) определенная специфика правового режима использования земель устанавливается в зависимости от хозяйственного назначения этих земель, т.е.

¹⁸ Энциклопедический словарь экономики и права. М.: Инфра-М, 2005.

земель полосы отвода железных дорог; охранных зон; земель, занятых защитными лесными насаждениями; служебных земельных наделов¹⁹.

В свою очередь, земли железнодорожного транспорта являются элементом понятия более высокого порядка – земель транспорта, которыми согласно ч. 1 ст. 90 Земельного кодекса Российской Федерации²⁰ (ЗК РФ) признаются земли, используемые или предназначенные для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с ч. 2 ст. 90 ЗК РФ в целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов железнодорожного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

- 1) размещения железнодорожных путей;
- 2) размещения, эксплуатации и реконструкции строений, зданий, сооружений, в том числе железнодорожных вокзалов, железнодорожных станций, а также устройств и других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта;
- 3) установления полос отвода и охранных зон железных дорог.

Схематично соотношение рассматриваемых понятий можно представить следующим образом (см. рисунок 1).

¹⁹ Бакунина, Т.С. Земельный кодекс Российской Федерации: проблемы теории и практики / Т.С. Бакунина, Г.Л. Землякова // Государство и право. 2002. № 10. С. 92.

²⁰ Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ, 2001, № 44, ст. 4147.

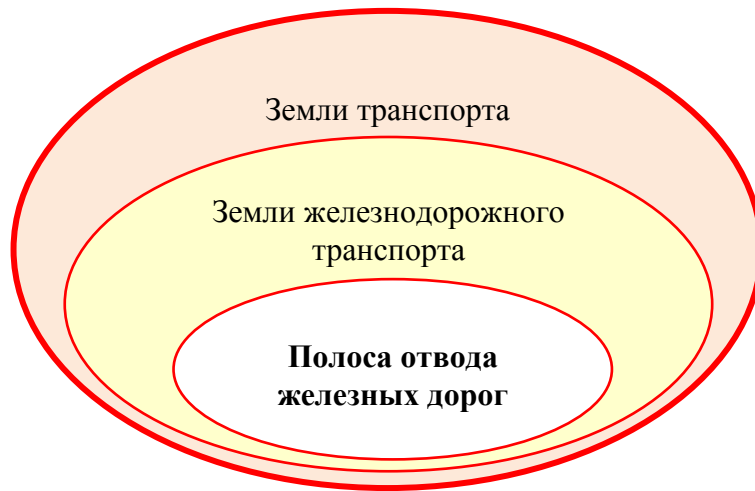


Рисунок 1. Соотношение понятий «земли транспорта», «земли железнодорожного транспорта» и «полоса отвода железных дорог»

Таким образом, полоса отвода железных дорог представляет собой совокупность земельных участков, имеющую линейную протяженность и предназначенную для размещения объектов железнодорожного транспорта и обеспечения их нормального функционирования в соответствии с назначением.

С функциональной точки зрения полоса отвода железной дороги выполняет двоякую функцию:

- во-первых, функцию защиты полотна железной дороги и других объектов железнодорожного транспорта от опасных факторов природного и антропогенного характера, обеспечения безопасности эксплуатации железнодорожного транспорта;
- во-вторых, функцию защиты населения и окружающей природной среды от воздействия неблагоприятных факторов, возникающих вследствие деятельности железнодорожного транспорта.

Исходя из указанного функционального назначения таких земельных участков, следует согласиться с мнением, что полосу отвода железных дорог следует рассматривать и пространственно-операционный базис, и как

природный ресурс²¹. По образному выражению С.Г. Аккермана, полоса отвода играет роль своего рода «буферной зоны», обеспечивающей безопасность и бесперебойность движения поездов, смягчающей экологически неблагоприятное воздействие транспорта на окружающее пространство²².

Следует отметить, что в качестве синонима понятия «полоса отвода железной дороги» нередко употребляется термин «полоса (или зона) отчуждения железной дороги». По своему смысловому значению указанные понятия являются идентичными. Между тем любопытным является тот факт, что в некоторых странах термин «полоса отчуждения» закреплён законодательно. Так, например, согласно п. 11 ст. 1 Закона Латвии от 1 апреля 1998 г. «О железной дороге» под железнодорожной полосой отчуждения земли понимается «предусмотренная для размещения объектов железнодорожной инфраструктуры земельная площадь, задачей которой является обеспечение развития и безопасной эксплуатации, а также предохранение людей и среды от вредного влияния железной дороги».

В данном определении достаточно четко обозначено отмеченное выше двоякое функциональное предназначение полосы отвода (полосы отчуждения) железной дороги.

Указанная специфика функционального предназначения полосы отвода железных дорог предопределяет необходимость установления в отношении нее специального правового режима.

В целях научного анализа понятия «правовой режим полосы отвода железной дороги» необходимо, прежде всего, определить, что в юридической науке понимается под термином «правовой режим».

²¹ Гладышева, О.А. Гражданско-правовые особенности договора аренды (субаренды) земельных участков (частей земельных участков) «полосы отвода железной дороги» / О.А. Гладышева // Аспирантский вестник Поволжья. 2010. № 1 – 2. С. 112.

²² Аккерман, С.Г. Организация полосы отвода как части транспортной инфраструктуры. С. 26.

На дефинитивном уровне понятие «режим» трактуется как «способ управления, совокупность административных мероприятий»²³; «совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели»²⁴. В научной литературе 60 – 70-х годов под понятием «режим» в правовом контексте авторами понимались различные правовые категории: законность²⁵, порядок²⁶, специальный режим определенного объекта или вида деятельности, закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств²⁷. Характеризуя причины и условия применения государством такого специфического способа правового регулирования общественных отношений, каковым являются правовые режимы, Б. Емельянов указывает: «В тех случаях, когда негативные изменения любого вида выходят из-под контроля и не могут быть нейтрализованы обычными мерами, органы государственной власти должны иметь возможность применения особых, специфических мер государственно-управленческого (административно-правового) реагирования, совокупность которых определяют как "административно-правовые режимы"»²⁸.

В теории права под правовым режимом понимается специфический вид правового регулирования, выраженный в своеобразном сочетании комплекса нормативных правовых средств (дозволений, запретов, обязываний, правовых ограничений, стимулов, общедозволительного и разрешительного порядка

²³ Даль, В. Толковый словарь живого великорусского языка / Т. 3. М., 1998. С. 1670.

²⁴ Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров; редкол.: А.А. Гусев и др.; изд. 4-е. М.: Сов. энциклопедия, 1987. С. 1013.

²⁵ Самощенко, И.С. Охрана режима законности советским государством / И.С. Самощенко. М., 1960. С. 12.

²⁶ Резвых, В.Д. Взаимодействие в процессе административно-правового обеспечения режима социалистического хозяйствования / В.Д. Резвых, И.А. Скляров. Горький, 1977. С. 5.

²⁷ Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М., 1987. С. 258 – 259.

²⁸ Емельянов, Б. Понятие и содержание режима чрезвычайного положения [Электронный ресурс] // Право и жизнь. 2003. № 57 / Режим доступа: www.law-n-life.ru/arch/n57.htm

регулирования и др.). Правовой режим выражает степень жесткости правового регулирования, наличие известных ограничений и льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности²⁹.

Правовой режим связывает воедино целостный комплекс правовых средств в соответствии со способами правового регулирования (дозволением, запрещением и обязыванием), его типами (общедозволительным и разрешительным), методами – централизованным, императивным или децентрализованным, диспозитивным, использованием публично-правовых или частноправовых средств регуляции поведения. Как правило, различные сферы общественных отношений требуют разного сочетания способов, методов, типов правового регулирования. Как образно отмечается в научной литературе, «... правовой режим создает известный климат, настрой в регулировании»³⁰.

И.Л. Бачило определяет правовой режим как «нормативно установленные правила относительно определенного предмета отношений или ситуации, которые должны соблюдаться участниками отношений по поводу этого предмета (объекта или определенной ситуации)». По ее мнению, «... правовой режим дает определение юридической природы предмета отношений и содержит требования и принципы поведения субъектов в определенной ситуации»³¹.

Приведенные теоретические положения в полной мере можно применить в отношении правового режима полосы отвода железных дорог.

Для формирования определения понятия «правовой режим полосы отвода железных дорог» представляется продуктивным использовать методологический подход, использованный в диссертационном исследовании Д.Ф. Абузаровой, заключающийся в использовании критериев определения

²⁹ Алексеев, С.С. Теория права / 2-е изд. М., 1995. С. 244.

³⁰ Элементарные начала общей теории права : учеб. пособие для вузов / под общей ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Червонюка. М.: КолосС, 2003.

³¹ Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001. С. 812.

правового режима земель путем движения от общего к частному, к особенному³². Пользуясь указанным методом, можно утверждать, что для решения данной задачи необходимо исходить из критериев, используемых для определения:

- общего правового режима земель;
- правового режима земель транспорта (особенный правовой режим);
- правового режима земель железнодорожного транспорта (специальный правовой режим).

Все указанные правовые режимы тесно взаимосвязаны, вытекают один из другого. Диалектика их соотношения может рассматриваться как соотношение целого и части, общего и отдельного. Д.А. Керимов по поводу применения указанных философских категорий к области правовых явлений указывал, что «... в праве, как и в любых иных явлениях, взаимодействие целого и части во многом сходно с взаимодействием общего и отдельного. Подобно тому, как общее существует лишь в отдельном, через отдельное, целое существует только благодаря своим частям, в своих частях. Как отдельное не существует иначе, как в той связи, которая ведет к общему, так и часть не существует вне целого, равно как и наоборот»³³.

Характеризуя соотношение различных правовых режимов, А.А. Минаева вполне обоснованно утверждает, что «... общий и особенный правовые режимы земель действуют в части, не исключаемой действием специального правового режима, и, вместе с тем, специальный правовой режим действует с учетом положений общего земельно-правового режима»³⁴.

³² Абузярова, Д.Ф. Правовой режим земель автомобильного транспорта Российской Федерации. С. 18.

³³ Керимов, Д.А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права : монография / Д.А. Керимов. М.: Изд. СГУ, 2008. С. 215.

³⁴ Минаева, А.А. Понятие «правовой режим земель» и его значение в земельном праве / А.А. Минаева // Правовые вопросы недвижимости. 2005. № 1.

Поскольку исследуемый нами правовой режим земель полосы отвода железных дорог является частью упомянутых выше режимов (общего режима земель, правового режима земель транспорта и правового режима земель железнодорожного транспорта), можно утверждать, что правовой режим земель полосы отвода железных дорог, отражая родовые признаки этих режимов, в то же время имеет ряд специфических признаков, позволяющих рассматривать его в качестве относительно самостоятельного правового явления.

Общий правовой режим земель в науке земельного права рассматривается как установленный законом порядок государственного регулирования и охраны земли, обеспеченный мерами предупреждения правонарушений и установленной ответственности за их совершение. Данный режим определяется как особый порядок правового регулирования поведения участников общественных отношений в сфере использования, управления и охраны земель, выражающийся в сочетании юридических средств, направленный на обеспечение рационального использования и охраны земель Российской Федерации в интересах всего общества, исходя из положений о земле как о природном объекте, важнейшей составной части природы, природном ресурсе, и создание условий для приобретения, осуществления и защиты прав физических, юридических лиц и публичных образований на земельные участки как объекты недвижимости³⁵. По мнению О.И. Крассова, «правовой режим земель представляет собой определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, выражающееся в правах и обязанностях лиц, использующих земельные участки, посредством установления основного целевого назначения земель, зонирования, ограничения прав»³⁶.

³⁵ Болтанова, Е.С. Правовой режим в земельном праве: теория вопроса / Е.С. Болтанова // Вестник Томского государственного университета. 2008. № 315. С. 115.

³⁶ Крассов, О.И. Земельное право: учебник / О.И. Крассов. М.: Юрист, 2000. С. 40.

Правовой режим земель транспорта в научных исследованиях определяется как установленный нормами права общий порядок использования и охраны земель транспорта, складывающийся из совокупности его основных элементов, и как специальный порядок использования и охраны земель транспорта, установленный с учетом особенностей правовых режимов земель железнодорожного транспорта, автомобильного транспорта, воздушного транспорта, морского, внутреннего (речного) транспорта и трубопроводного транспорта³⁷.

Правовой режим земель железнодорожного транспорта представляет собой установленный нормами права порядок использования и охраны земель железнодорожного транспорта, который включает в себя следующие элементы:

- а) порядок предоставления земель железнодорожного транспорта;
- б) право собственности на землю, право землепользования, землевладения, аренды земли;
- в) права и обязанности участников земельных отношений на железнодорожном транспорте;
- г) управление землями железнодорожного транспорта;
- д) охрана земель;
- е) ответственность за нарушение земельного законодательства на железнодорожном транспорте;
- ж) разрешение земельных споров с участием организаций железнодорожного транспорта³⁸.

В.В. Попов выделяет следующие особенности правового режима земель железнодорожного транспорта:

³⁷ Тарасенко, О.В. Правовой режим земель транспорта. С. 7.

³⁸ Попов, В.В. Правовой режим земель железнодорожного транспорта. С. 15.

– во-первых, земли железнодорожного транспорта служат пространственным базисом для размещения объектов и сооружений, имеющих специальное назначение по обслуживанию железнодорожного транспорта;

– во-вторых, деятельность организаций железнодорожного транспорта связана со значительным загрязнением земель и окружающей среды;

– в-третьих, правовой режим этих земель может распространяться не только на земельные участки, предоставленные железнодорожному транспорту, но и на соседние, смежные земельные участки;

– в-четвертых, в целях создания условий для строительства и реконструкции объектов железнодорожного транспорта осуществляется резервированием земель³⁹.

Для земель железнодорожного транспорта характерны следующие признаки:

а) предоставляются и используются организациями железнодорожного транспорта;

б) предназначены для размещения и обеспечения безопасного функционирования объектов железнодорожного транспорта;

в) обладают специфической внутренней структурой;

г) земельные участки в составе земель железнодорожного транспорта, обеспечивающие безопасное функционирование железнодорожного транспорта, находятся в государственной собственности и ограничены в обороте⁴⁰.

Как показано выше, составной частью земель железнодорожного транспорта являются земельные участки, составляющие полосу отвода железных дорог. В отношении указанных земель действует правовой режим, установленный следующими нормативными правовыми актами:

а) Земельным кодексом Российской Федерации (ст. 90);

³⁹ Там же. С. 15 – 16.

⁴⁰ Солдатова, Л.В. Правовой режим земель железнодорожного транспорта. С. 5.

б) Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (ст. 2, 9);

в) Федеральным законом от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»⁴¹ (ст. 4, 8);

г) Правилами пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264⁴²;

д) Правилами установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 611⁴³;

е) Нормами отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также нормами расчета охранных зон железных дорог, утвержденными приказом Минтранса России от 6 августа 2008 г. № 126⁴⁴.

В числе правовых актов, регулирующих вопросы землепользования в полосе отвода железных дорог, формально числится также Положение о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог, утвержденное приказом МПС России от 15 мая 1999 г. № 26Ц⁴⁵. Однако учитывая, что ст. 5 Федерального закона от 25 августа 1995 г. № 153-ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте»⁴⁶, во исполнение которой принят указанный ведомственный правовой акт, в

⁴¹ СЗ РФ, 2003, № 9, ст. 805.

⁴² СЗ РФ, 2006, № 19, ст. 2086.

⁴³ СЗ РФ, 2006, № 42, ст. 4385.

⁴⁴ БНА, № 38, 2008.

⁴⁵ БНА, № 33, 1999.

⁴⁶ СЗ РФ, 1995, № 35, ст. 3505.

настоящее время не действует, имеются все основания для его признания недействующим. Это обусловлено также тем, что нормы Положения, утвержденного приказом МПС России от 15 мая 1999 г. № 26Ц, не соответствуют нормам Федеральных законов от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта».

Обобщая перечисленные нормативные правовые акты, можно выделить следующие основные положения, характеризующие правовой режим полосы отвода железных дорог:

1) земельные участки, находящиеся в полосе отвода железных дорог, находятся в федеральной собственности;

2) указанные земельные участки передаются в пользование на основании договора аренды земельного участка, заключаемого Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом (его территориальным органом) с ОАО «РЖД». Указанный договор помимо общих требований, предъявляемых к договорам аренды гражданским законодательством, должен содержать следующие обязательные положения, предусматривающие:

- передачу земельного участка в аренду на 49 лет;
- обязательство арендатора обеспечивать беспрепятственный переезд (переход) через железнодорожные пути в местах железнодорожных переездов (переходов) в порядке, установленном Минтрансом России;
- обязательство арендатора обеспечивать беспрепятственный доступ собственников линейных сооружений к расположенным на земельном участке линейным сооружениям для их ремонта и текущего обслуживания на условиях, определяемых Минтрансом России;

– право арендатора передавать арендованные земельные участки (их части) в субаренду гражданам и юридическим лицам в пределах срока действия договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления об этой передаче;

– обязательство арендатора передавать часть арендованного земельного участка в субаренду лицам, имеющим в собственности либо в хозяйственном ведении расположенные на этом участке здания, строения, сооружения, а также лицам, осуществляющим строительство и эксплуатацию линейных сооружений, по их заявлению на срок, указанный в заявлении, но не более чем на срок действия договора аренды земельного участка, и за плату, размер которой не превышает размера арендных платежей, рассчитанных пропорционально размеру соответствующей части арендованного земельного участка;

– обязательство арендатора заключать договор субаренды незастроенного земельного участка (его части) в городах с численностью населения более 250 тыс. человек исключительно на торгах, кроме случая передачи земельного участка (его части) в субаренду для размещения линейных сооружений и объектов транспортной инфраструктуры;

3) земельные участки (их части) полосы отвода железных дорог, не занятые объектами железнодорожного транспорта и объектами, предназначенными для обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, могут использоваться в соответствии с законодательством Российской Федерации для сельскохозяйственного производства, оказания услуг пассажирам, складирования грузов, устройства погрузочно-разгрузочных площадок, сооружения прирельсовых складов (за исключением складов горюче-смазочных материалов и автозаправочных станций любых типов, а также складов, предназначенных для хранения опасных веществ и материалов) и иных

целей при условии соблюдения требований безопасности движения, установленных федеральными законами;

4) в границах полосы отвода в целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта заинтересованная организация обязана обеспечить следующий режим использования земельных участков:

- не допускать размещение капитальных зданий и сооружений, многолетних насаждений и других объектов, ухудшающих видимость железнодорожного пути и создающих угрозу безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта;

- не допускать в местах расположения инженерных коммуникаций строительство и размещение каких-либо зданий и сооружений, если это угрожает безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, а в местах расположения водопроводных, канализационных сетей и водозаборных сооружений – проведение сельскохозяйственных работ;

- не допускать в местах прилегания к сельскохозяйственным угодьям разрастание сорной травянистой и древесно-кустарниковой растительности;

- не допускать в местах прилегания к лесным массивам скопление сухостоя, валежника, порубочных остатков и других горючих материалов;

- отделять границу полосы отвода от опушки естественного леса противопожарной опашкой шириной от 3 до 5 метров или минерализованной полосой шириной не менее 3 метров;

5) размещение объектов капитального строительства, инженерных коммуникаций, линий электропередачи, связи, магистральных газо-, нефтепроводов и других линейных сооружений в границах полосы отвода допускается только по согласованию с заинтересованной организацией;

6) в границах полосы отвода разрешается на условиях договора размещать на откосах выемок, постоянных заборах, строениях, устройствах и других

объектах железнодорожного транспорта наружную рекламу. Такая реклама должна соответствовать требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, и не угрожать безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта.

Из перечисленных нормативных положений можно выделить следующие элементы правового режима земель полосы отвода железных дорог:

- право собственности и иные виды прав на земельные участки, составляющие полосу отвода;
- права и обязанности правообладателей земельных участков и иных участников земельных отношений в полосе отвода;
- управление в сфере использования и охраны земель полосы отвода;
- правовая охрана земель полосы отвода;
- особенности изъятия и предоставления земель для формирования полосы отвода.

Содержание правового режима земель, составляющих полосу отвода железных дорог, определяется совокупностью следующих основных положений:

- 1) земли, составляющие полосу отвода, предназначены для размещения объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта⁴⁷;
- 2) земельные участки в полосе отвода железных дорог являются государственной собственностью и ограничиваются в обороте;

⁴⁷ В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» инфраструктура железнодорожного транспорта представляет собой технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства электроснабжения, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы и систему управления движением и иные обеспечивающие функционирование этого комплекса здания, строения, сооружения, устройства и оборудование

3) свободные земельные участки в полосе отвода могут предоставляться в субаренду юридическим и физическим лицам (при условии соблюдения ограничений в пользовании ими, установленных законодательством);

4) государственное управление в сфере использования и охраны земель полосы отвода железных дорог осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта⁴⁸;

5) в целях формирования полосы отвода строящихся и реконструируемых железных дорог может быть осуществлено резервирование земель и изъятие земельных участков для государственных нужд.

Обобщая рассмотренные выше теоретические и нормативные положения, можно прийти к выводу, что правовой режим полосы отвода железных дорог определяется совокупностью норм нескольких отраслей права:

а) нормами *административного права* регулируются отношения в сфере исполнения Росжелдором следующих полномочий⁴⁹:

– определение видов разрешенного использования земельных участков в границах полосы отвода железных дорог, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются;

– принятие решений о подготовке документации по планировке территории в границах полосы отвода железных дорог в отношении земельных участков, на

⁴⁸ В настоящее время таким федеральным органом исполнительной власти является Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор), действующее на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 397.

⁴⁹ Данные полномочия возложены на Росжелдор постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2011 г. № 239.

которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются;

- принятие решений об образовании земельных участков из земельных участков, которые находятся в федеральной собственности, в целях установления границ полосы отвода железных дорог;

- принятие решений о резервировании земель и об изъятии для нужд Российской Федерации земельных участков в целях развития сети железных дорог, а также обеспечение необходимых действий, связанных с изъятием указанных земельных участков⁵⁰;

б) *земельным правом* регулируются отношения:

- отнесения земель к землям транспорта, а в пределах данных земель – к землям железнодорожного транспорта, включая полосу отвода;

- определения целевого назначения и разрешенного использования земельных участков в полосе отвода железных дорог;

- резервирования земель в целях формирования полосы отвода строящихся и реконструируемых железных дорог;

- ведения кадастрового учета земель в полосе отвода железных дорог;

- изменения границ земельных участков в полосе отвода;

в) а так же, *гражданским правом*:

- права собственности на земельные участки в полосе отвода;

- аренды и субаренды земельных участков в полосе отвода;

- установления сервитутов (ограничений в пользовании земельными участками) в полосе отвода железных дорог;

- выкупа земельных участков у собственников в целях формирования полосы отвода строящихся и реконструируемых железных дорог;

⁵⁰ Более подробно о порядке исполнения Росжелдором указанных полномочий см.: Духно, Н.А. Административное регламентирование деятельности Федерального агентства железнодорожного транспорта в сфере земельных отношений.

– возмещения правообладателям убытков, связанных с резервированием земель и изъятием земельных участков для государственных нужд в целях формирования полосы отвода железных дорог.

Таким образом, выявлен комплексный характер правового режима полосы отвода железных дорог, который определяется земельным правом, а также совокупностью норм отраслей права гражданского, административного и других, которые, взаимодействуя и дополняя друг друга, обеспечивают функционирование специального правового режима.

Сегодня уже практически никем не отрицается то обстоятельство, что в правовой системе любого государства наряду с основными подразделениями (отраслями права), которые обособляются по юридическим режимам, выраженным в особых методах и механизмах регулирования, имеются правовые образования комплексного характера (они именуются в одних случаях комплексными отраслями права⁵¹, в других – комплексными отраслями законодательства⁵²).

С.С. Алексеев по данному поводу утверждает, что эти образования являются комплексными в том смысле, что входящие в них нормы не связаны единым методом и механизмом регулирования; почти все они имеют «прописку» в основных отраслях правовой системы. Юридические нормы, входящие в комплексные образования, остаются по своим исходным моментам в главной структуре, в основных отраслях, и на них распространяются общие положения соответствующих основных отраслей. «И все же, – резюмирует указанный автор, – перед нами особая юридическая целостность. Нормы комплексного образования по иному предмету и по иным, пусть и не главным, юридическим особенностям вторично, ничуть не нарушая архитектоники основных отраслей

⁵¹ См., например: Алексеев, С.С. Государство и право : учеб. пособие / С.С. Алексеев. М.: Проспект, 2009. С. 53.

⁵² См., например: Хропанюк, В.Н. Теория государства и права : учебник / В.Н. Хропанюк. М.: Омега-Л, 2010. С. 273 – 274.

и не исключая из их состава ни единой нормы, объединяются в особую общность»⁵³.

К числу таких комплексных правовых образований традиционно относят *транспортное право*, представляющее собой «... объединение сложных комплексных межотраслевых функциональных правовых институтов морского, железнодорожного, внутреннего водного, воздушного и автотранспортного права, совокупность правовых норм которых регулирует посредством сбалансированного сочетания приоритетных частноправовых совместно со вспомогательными публично-правовыми началами разнородные общественные отношения, складывающиеся в процессе выполнения транспортом своих функций и нуждающиеся в силу своих особенностей в специальном правовом регулировании»⁵⁴. Следует согласиться с мнением, что общая цель объединения в едином комплексе транспортного права норм различных отраслей права – гражданского, административного, трудового, земельного и т.д. – состоит в регулировании деятельности различных видов транспорта как единой транспортной системы страны⁵⁵.

Сторонником выделения транспортного права в самостоятельную отрасль отечественной правовой системы является, в частности, А.И. Бобылев, который предлагает под транспортным правом понимать совокупность правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений по организации и деятельности транспортных организаций, предприятий, физических лиц присущими ей методами, основанная на определенных правовых принципах и

⁵³ Алексеев, С.С. Общая теория права : учебник; 2-е изд., перераб. и доп. / С.С. Алексеев. М.: Проспект, 2009. С. 180 – 181.

⁵⁴ Стрельникова, И.А. Понятие и место транспортного права в системе права России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Стрельникова Ирина Александровна. М., 2009. С. 10 – 11.

⁵⁵ Егизаров, В.А. Транспортное право : учебник; 7-е изд., доп. и перераб. / В.А. Егизаров. М.: Юстицинформ, 2011. С. 16.

обладающая самостоятельными источниками права, обеспечиваемая поддержкой общества и государства⁵⁶.

Некоторыми исследователями, в частности, В.Г. Баукиным, из общей системы транспортного права выделяется *транспортное железнодорожное право*, под которым он предлагает понимать совокупность частноправовых норм, регулирующих транспортные железнодорожные отношения. Под транспортными железнодорожными отношениями, в свою очередь, понимаются имущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. В то же время деятельность организаций железнодорожного транспорта связана и с отношениями по публичной организации этой деятельности, которые строятся по принципу власти и подчинения. Соединяя в себе как нормативные акты, регулирующие транспортные железнодорожные отношения, так и акты административного права, транспортное железнодорожное законодательство является комплексным (комплексной отраслью законодательства)⁵⁷.

Характерным примером проявления комплексности транспортного права является сфера регулирования отношений землепользования в полосе отвода железных дорог, где, как показано выше, действуют одновременно нормы нескольких отраслей права. Значение институционализации транспортного права в качестве относительно самостоятельного структурного подразделения отечественной правовой системы обусловлено тем, что «структурирование отдельных норм права из разных отраслей права в одну комплексную отрасль, ориентированную на соответствующий технологический комплекс, позволяет максимально использовать все юридические ценности и средства в целях укрепления порядка, повышения производительности труда и обеспечения

⁵⁶ Бобылев, А.И. Место транспортного права в системе российского права / А.И. Бобылев // Государство и право. 2004. № 9. С. 118.

⁵⁷ Баукин, В.Г. Правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта. С. 8.

качества оказываемых услуг»⁵⁸. Общая цель объединения в едином комплексе норм различных отраслей права состоит в регулировании деятельности автономных видов транспорта как единой транспортной системы страны⁵⁹.

Таким образом, под *правовым режимом полосы отвода* предлагается рассматривать как установленный правовыми нормами земельного и других отраслей права порядок предоставления, использования и охраны находящихся в федеральной собственности земельных участков в пределах полосы отвода, которые используются или предназначены для размещения линейных и иных объектов железнодорожного транспорта. Функциональным назначением полосы отвода железных дорог является обеспечение безопасности движения и объектов железнодорожного транспорта, защиты населения и охраны окружающей среды от негативного воздействия железнодорожного транспорта.

Как показывает практика, правовой режим использования полосы отвода железных дорог нередко нарушается. Так, в конце 2011 г. Московской межрегиональной транспортной прокуратурой проверено исполнение земельного законодательства при пользовании и распоряжении территорией в полосе отвода Московской железной дороги – филиала ОАО «РЖД». При проверке выявлены многочисленные факты самозахвата земельных участков в полосе отвода железной дороги, являющихся федеральной собственностью, на которых осуществлялось незаконное строительство с возведением капитальных и некапитальных строений, а также использования различными субъектами хозяйствующей деятельности земли без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов.

⁵⁸ Духно, Н.А. Понятие и сущность транспортного права / Н.А. Духно // Транспортное право. 2012. № 3. С. 5.

⁵⁹ Филиппова, М.Ю. Приоритеты отраслевого праворегулирования / М.Ю. Филиппова // Мир транспорта. 2012. № 4. С. 195.

Так, на ст. Обнинское в Калужской области с личного разрешения начальника в полосе отвода станции установлены торговые палатки без оформленных правоустанавливающих документов.

В границах полосы отвода железной дороги в районе Киевского вокзала г. Москвы на части земельного участка ООО «Артен» самовольно без разрешений на строительство возвело капитальное строение – одноэтажное кирпичное здание.

ООО «ССП Андроновка» в полосе отвода Московской железной дороги по адресу г. Москва, Андроновское шоссе, владение 10, незаконно возвело двухэтажное капитальное строение.

На ст. Унеча в Брянской области выявлено незаконное использование и регистрация права собственности на земельный участок полосы отвода железной дороги за юридическим лицом ООО «Янтарный», которое возвело на нем нежилое 4-х этажное здание общей площадью свыше 4 тыс. кв.м. под торговый центр. Вместе с тем, должностными лицами Московской железной дороги никаких мер по судебному обжалованию незаконных регистрационных действий не принято.

Подобные факты выявлены также в районе Савеловского вокзала г. Москвы, Комсомольской площади, платформы Беговая, остановочных пунктов Тайнинская и Рабочий поселок, на территории железнодорожных станций ст. Кунцево-2, Подольск, Люблино, Одинцово, на перегоне Коломенское – Бирюлево Товарное, в междупутье станции Царицыно.

Указанные нарушения стали возможны вследствие недостаточного уровня организации и координации деятельности структурных подразделений Московской железной дороги, курирующих указанные направления работы, а также ненадлежащего контроля за их деятельностью со стороны руководства, что привело к образованию задолженности по арендным платежам перед ОАО

«Российские железные дороги» более 50 млн. руб., а также уменьшению размера дивидендов Российской Федерации, формирующихся из доходов акционерного общества.

По результатам проверки в адрес Президента ОАО «РЖД» внесено представление об устранении нарушений закона с требованием принять исчерпывающие меры по пресечению в дальнейшем заведомо незаконной эксплуатации объектов недвижимости и привлечении виновных лиц к установленной законом ответственности⁶⁰.

Как показывает анализ выявленных нарушений, помимо ненадлежащего исполнения своих функциональных обязанностей соответствующими органами и должностными лицами, изложенные выше нарушения правил землепользования в полосе отвода железных дорог в значительной степени обусловлены наличием противоречий и пробелов в правовом регулировании данной области общественных отношений. Все это свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего земельные отношения в полосе отвода железных дорог.

Выводы по § 1.1:

1. Правовой режим полосы отвода железных дорог, следует рассматривать как особый правовой режим функциональной зоны, включающей совокупность земельных участков в пределах полосы отвода, находящихся в федеральной собственности, которые используются или предназначены для размещения линейных и иных объектов железнодорожного транспорта.

2. Специфика правового режима полосы отвода железных дорог определяется ее функциональным назначением, обусловленным

⁶⁰ <http://www.mmtproc.ru/news/1/7390/>

необходимостью обеспечения безопасности движения и объектов железнодорожного транспорта, защиты населения и охраны окружающей среды от негативного воздействия железнодорожного транспорта.

3. Правовой режим полосы отвода железных дорог носит комплексный характер, поскольку определяется не только земельным, но и иным законодательством: о железнодорожном транспорте, экологическим, санитарно-эпидемиологическим, градостроительным, гражданским, административным и другим законодательством.

§ 1.2. Соотношение норм земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений в полосе отвода железных дорог

В предыдущем параграфе показано, что характерной особенностью правового режима полосы отвода железных дорог является его комплексный характер. Исследуя соотношение норм земельного и гражданского права в регулировании отношений землепользования в полосе отвода железных дорог, аргументируем, что качество (свойство) земель, находящихся в полосе отвода железных дорог, как природного ресурса, как средства обеспечения деятельности железнодорожного транспорта служит предметом регулирования земельного законодательства, отражающего публичные и частные интересы и имеющего преимущественно публичный характер. Представление же о земле в полосе отвода как о недвижимом имуществе, объекте права собственности относится к сфере действия гражданского законодательства, представляющего частные и публичные интересы и содержащего в основном частноправовые предписания. При этом объектом гражданских правоотношений выступает не полоса отвода сама по себе, а составляющие ее земельные участки.

Наиболее важным для целей настоящего исследования является анализ соотношения норм земельного и гражданского законодательства в данной

сфере, соотношения частно-правовых и публично-правовых методов регулирования вопросов землепользования в полосе отвода железных дорог.

При регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения норм гражданского и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель. В действующем законодательстве данный принцип реализуется следующим образом.

В соответствии с гражданским законодательством (ст. ст. 129, 130, 209, 260 ГК РФ и др.) земля является видом недвижимого имущества и включена в гражданский оборот. В то же время, учитывая ее специфику, гражданское право предоставляет регулирование особенностей земельных правоотношений земельному праву (ст. ст. 3, 209, 264, 607 ГК РФ и др.). Согласно ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации земля используется и охраняется в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Указанные конституционные положения предопределяют наличие в регулировании земельных правоотношений публичного элемента.

Пункт 3 ст. 129 ГК РФ предусматривает, что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. Подп. 11 п. 1 ст. 1 ЗК РФ закрепляет, что акты земельного законодательства основываются на принципе сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Однако действующее земельное и гражданское законодательство не определяют критериев четкого разграничения сферы действия обеих отраслей

законодательства в регулировании земельных имущественных отношений, в том числе отношений по обороту земельных участков. Как верно заметил А.К. Голиченков, «общепринятого теоретического подхода к разграничению норм гражданского и земельного законодательства сегодня нет»⁶¹.

В.Ф. Яковлев отмечал, что гражданское (частное) право начало регулировать земельные отношения лишь теперь, поскольку до недавнего времени частная собственность на землю в стране отсутствовала. Далее автор указывает: «Но как только появилась частная собственность на землю, частное владение землей, появилась и возможность регулирования земельных отношений гражданским правом как частным правом. Так вот, право собственности, право владения, оборот земли должны регулироваться частным правом, то есть гражданским. А вот все, что касается сбережения земли как национального достояния, поскольку земля – это условие существования народа и нации, должно быть урегулировано путем установления соответствующего режима»⁶².

Вопросы о том, как сложные по своему составу земельные отношения, регулируемые нормами гражданского и земельного законодательств, разграничить при применении, какова степень участия гражданского права в этом процессе, являются в настоящее время дискуссионными. Ю.Г. Жариков по данному поводу справедливо утверждает, что актуальность этих вопросов будет возрастать по мере утверждения в нашей экономике цивилизованных рыночных отношений с усилением при этом роли норм гражданского права: сфера их применения в области регулирования земельных отношений будет

⁶¹ Голиченков, А.К. Комментарий к главе 1 Земельного кодекса Российской Федерации // Волков Г.А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. А.К. Голиченкова / Г.А. Волков, А.К. Голиченков, О.М. Козырь. М.: Агентство (ЗАО) «Библиотечка РГ», 2002. С. 22.

⁶² Интернет-конференция советника Президента Российской Федерации В.Ф. Яковлева: Актуальные правовые вопросы в Российской Федерации на современном этапе [электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

расширяться⁶³. Правоотношения в сфере оборота земельных участков, составляющих полосу отвода железных дорог, – убедительное подтверждение данного вывода, поскольку законодательно предусмотрена возможность передачи свободных земельных участков в полосе отвода в аренду физическим и юридическим лицам и при этом земельным законодательством установлены существенные ограничения гражданского оборота таких земельных участков.

Следует согласиться с мнением указанного ученого о несостоятельности предложения ряда авторов (Г.А. Гаджиев, В.А. Дозорцев и др.)⁶⁴ о том, чтобы ограничить сферу применения норм ЗК РФ областью управленческих отношений. Данное предложение «опережает реалии не только настоящего, но и ближайшего будущего. Многие вопросы пользования, владения и распоряжения землей как частного, так и публичного права могут и должны регулироваться нормами ЗК РФ и нормами, изданными в его дополнение и развитие»⁶⁵.

Одним из инициаторов данной дискуссии был В.А. Дозорцев, сделавший радикальный вывод об отсутствии самостоятельного предмета правового регулирования у земельного законодательства и о полном его подчинении гражданскому. Указанный автор полагал, что поскольку «... земельные отношения распались на регулируемые гражданским и административным правом, то основания для признания земельного права самостоятельной отраслью перестали существовать, теперь земля попала в сферу действия гражданского права, являясь объектом экономического оборота»⁶⁶. Возражая

⁶³ Жариков, Ю.Г. Нормы гражданского права в сфере земельных отношений / Ю.Г. Жариков // Журнал российского права. 2011. № 11.

⁶⁴ Гаджиев, Г.А. О некоторых проблемах развития земельного законодательства на современном этапе / Г.А. Гаджиев // Государство и право. 1997. № 3. С. 30; Дозорцев, В.А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике / В.А. Дозорцев // Государство и право. 1994. № 1. С. 26.

⁶⁵ Жариков, Ю.Г. Нормы гражданского права в сфере земельных отношений.

⁶⁶ Цит. по: Анисимов, А.П. Соотношение земельного и гражданского права: вопросы теории / А.П. Анисимов, К.Г. Пандаков, А.Е. Черноморец // Бюллетень нотариальной практики. 2009. № 5.

данному выводу, Н.И. Краснов справедливо отмечал, что «единое понятие земельных отношений в современных условиях отражает единство сочетания частных интересов (автономия воли) и общественных (государственное регулирование), которое представляет собой объективную реальность, нашедшую свое выражение в правовых системах всего мира. И суть проблемы заключается не в распаде земельных отношений, а в установлении правильного соотношения гражданского и земельного права»⁶⁷.

Данное мнение созвучно позиции Е.А. Суханова, который полагает, что право собственности и иные вещные права на землю, а также сделки с земельными участками являются частью имущественного, гражданско-правового оборота. Земельные участки в рыночной экономике становятся объектом гражданского оборота и одновременно приобретают режим объектов гражданских прав, в связи с этим оборот земельных участков составляет предмет регулирования уже не земельного, а гражданского законодательства⁶⁸. Что касается земельно-правовых норм, то они устанавливают ограничения, связанные с предельными размерами земельных участков, находящихся в частной собственности, обеспечением их строго целевого назначения и наиболее рационального использования, определением категорий земель и их учетом и т.п., а также предусматривают последствия их нарушения (в основном административно-правового характера), т.е. имеют публично-правовую природу⁶⁹.

Эту же идею развивает Н.П. Лотникова: «Имущественные отношения по совершению сделок с земельными участками отвечают критериям гражданско-

⁶⁷ Краснов, Н.И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике / Н.И. Краснов // Государство и право. 1994. № 7. С. 58.

⁶⁸ Суханов, Е.А. Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации / Е.А. Суханов // Экологическое право. 2003. № 1. С. 51.

⁶⁹ Суханов, Е.А. Вступительная статья к книге: Копылов А.В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном российском гражданском праве / Е.А. Суханов. М., 2000. С. 4 – 5.

правового отношения (регулируются методом юридического равенства сторон, объектом является недвижимая вещь и т.д.), в связи с чем их следует отнести к предмету только гражданского права и регулировать соответственно гражданским законодательством, при этом отдав приоритет нормам Гражданского кодекса Российской Федерации. Тем самым данные правоотношения будут отграничены от отношений, составляющих предмет земельного права, которые являются публичными по методу регулирования и преследуют основную цель – сохранение земли как основы жизни и деятельности людей»⁷⁰.

Особенностью публично-правового режима земельных участков полосы отвода железных дорог является возможность ограничения или даже принудительного прекращения субъективного гражданского права правообладателя на предоставленный ему земельный участок, а при формировании полосы отвода строящихся железных дорог – возможность принудительного прекращения права собственности вследствие изъятия земель для государственных нужд. При этом всякое ограничение субъективных гражданских прав в подобных случаях имеет определенные пределы, установленные законодательством. Кроме того, ограничение прав на земельный участок не должно осуществляться с намерением причинить вред правообладателю земли, но имеет общепользные цели, как в случае добровольного, так и в случае принудительного (государственного) ограничения. Иначе (в последнем случае) решения государственных органов власти по ограничению субъективных гражданских прав на земельный участок, а тем более изъятие земельного участка для государственных нужд можно

⁷⁰ Лотникова, Н.П. Особенности правового регулирования сделок с земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Лотникова Наталья Петровна. М., 2007. С. 9.

квалифицировать как злоупотребление правом⁷¹.

Говоря о соотношении норм земельного и гражданского права в регулировании отношений землепользования в полосе отвода железных дорог, следует согласиться с имеющимся в научной литературе мнением о том, что нельзя говорить о приоритете гражданско-правовых норм по отношению к земельно-правовым⁷². Так, земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а также имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками и по совершению сделок с ними (п. 1 ст. 3 ЗК РФ). Гражданское же законодательство регулирует имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников (п. 1 ст. 2 ГК РФ).

Наличие тесных связей между нормами и институтами земельного и гражданского права привело некоторых авторов к выводу о том, что «... к началу XXI века в системе права России сформировалась новая комплексная отрасль права (ее можно именовать как угодно: "имущественное право", "право недвижимости" и т.д.), которая включает в себя нормы различной отраслевой принадлежности (главным образом земельного и гражданского права), сохраняющие "двойную прописку" – в рамках этой новой комплексной отрасли и в своих "основных" отраслях»⁷³. Впрочем, сами авторы этой идеи отмечают,

⁷¹ Бобровская, О.Н. Проблемы ограничения и прекращения субъективных гражданских прав собственников на земельный участок / О.Н. Бобровская // Современное право. 2010. № 11.

⁷² Актуальные проблемы земельного, экологического права и законодательства в современных условиях : матер. науч.-практ. конф. // Государство и право. 1995. № 12; Карлова, Н.В. Возникновение, изменение и прекращение прав на землю в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Карлова Наталья Владимировна. М., 2003.

⁷³ Анисимов, А.П. Земельная функция современного государства : монография /

что, несмотря на столь интересный теоретический итог в многолетней дискуссии между «цивилистами» и «аграрниками» о соотношении земельного и гражданского законодательства, даже всеобщее признание данной концепции все же не сможет помочь на практике преодолению многочисленных коллизий норм земельного и гражданского права.

С.А. Боголюбов выделяет следующие свойства земель как специфичных вещей, являющихся предметом и гражданского, и земельного права:

- нерукотворное в основном происхождение земельных участков и иных природных объектов, их незаменимость, непереключаемость, невозможность, неуничтожаемость и неупотребляемость до конца;
- преимущественно публичный характер землепользования, всего природопользования и целей, направлений, способов охраны окружающей среды;
- многочисленные ограничения и обременения на оборот земельных участков и иных природных объектов, полное исключение некоторых природных объектов из гражданского оборота;
- деление земель на категории по их целевому назначению, зонирование земель⁷⁴.

Из анализа указанных свойств земли как специфической разновидности вещей С.А. Боголюбов делает вывод относительно соотношения публично-правовых и частно-правовых методов регулирования отношений в сфере землепользования: «Что касается земли, – пишет указанный автор, – то по сравнению с другими вещами количество и масштаб особенностей достигают здесь такого уровня, что переходят в иное качество, предполагающее приоритетность публично-правовых форм регулирования, не исключаящих и

А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков. М.: Новый индекс, 2012.

⁷⁴ Боголюбов, С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства С.А. Боголюбов // Журнал российского права. 2010. № 1.

диспозитивных методов»⁷⁵.

Основываясь на указанном выводе, можно утверждать, что качество (свойство) земель, находящихся в полосе отвода железных дорог, как природного ресурса, как средства обеспечения деятельности железнодорожного транспорта служит предметом регулирования земельного законодательства, отражающего публичные и частные интересы и имеющего преимущественно публичный характер; представление же о земле в полосе отвода как о недвижимом имуществе, объекте права собственности относится к сфере действия гражданского законодательства, представляющего частные и публичные интересы и содержащего в основном частноправовые предписания.

При этом эти две отрасли законодательства тесно взаимосвязаны: «нормы гражданского права могут содержаться в актах земельного законодательства, и наоборот»⁷⁶. Такой прием юридической техники в действующем законодательстве встречается довольно часто. Так, в ЗК РФ получили развитие и конкретизацию такие институты гражданского права, как владение, пользование, распоряжение и регистрация прав применительно к особенностям такого объекта гражданских прав, как земельный участок. Эти нормативные положения ЗК РФ развивают положения гл. 17 ГК РФ. «Поэтому мы не вправе не использовать нормы земельного законодательства, посвященные объектам гражданских прав»⁷⁷. В свою очередь, нормы земельного и других публичных отраслей законодательства представляют собой изъятия, ограничения, приспособления и дополнения к общим правилам, регулирующим осуществление права собственности и других вещных прав на землю. Именно в этом смысле следует понимать п. 3 ст. 3 ЗК РФ, согласно которому

⁷⁵ Там же. С. 46.

⁷⁶ Писарев, Г.А. О соотношении гражданского и земельного законодательства в регулировании и охране вещных прав на земельные участки / Г.А. Писарев // Юрист. 2006. № 8.

⁷⁷ Там же.

имущественные отношения по владению, пользованию, распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ним регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным и другими указанными в данной статье отраслями законодательства.

По обоснованному утверждению Л.А. Грось, «данное правило ограничивает действие гражданского законодательства в части регулирования вещных отношений по поводу земли и сделок с земельными участками, придавая им (нормам ГК РФ) статус субсидиарно применяемых институтов. Нормы ЗК РФ о вещных правах на землю и сделках с земельными участками являются гражданско-правовыми. Их приоритет над гражданско-правовыми нормами ГК РФ не установлен в самом Гражданском кодексе, хотя мы находим в нем варианты, когда указывается конкретный специальный закон и лишь в случае соответствия ему применяются нормы ГК РФ (ст. 815, п. 3 ст. 968, ст. 970 ГК РФ)»⁷⁸.

Обобщая приведенные выше различные подходы к трактовке вопроса о соотношении земельного и гражданского права, их можно условно разделить на три группы⁷⁹:

1) «цивилистическая» группа авторов признает приоритет норм гражданского права в регулировании земельных отношений;

2) «земельная» группа ученых предлагает сохранить в новых экономических и политических условиях приоритетность земельно-правового регулирования отношений в области использования и охраны земель;

3) «компромиссная» группа авторов пытается примирить спорящие стороны и предлагает компромиссные варианты решения теоретического и

⁷⁸ Грось, Л.А. О сопоставлении понятий «гражданское законодательство», «гражданское право» и «земельное законодательство» и вещных правах на земельные участки / Л.А. Грось // Журнал российского права. 2002. № 9.

⁷⁹ Дзагоев, С.В. Гражданско-правовой режим земельных участков в юридической науке и законодательстве / С.В. Дзагоев // Современное право. 2008. № 11.

практического вопросов соотношения земельного и гражданского законодательства в земельных отношениях.

Применяя указанные подходы к правовому регулированию отношений землепользования в полосе отвода железных дорог, мы полагаем наиболее приемлемым второй (земельный) подход к поиску соотношения земельного и гражданского права. По нашему мнению, земельные отношения в полосе отвода как таковые включают в себя отношения по использованию и по охране земель, составляющих полосу отвода железных дорог (кадастровый учет, планировка территории в полосе отвода, определение видов разрешенного использования земельных участков, резервирование земель в интересах развития сети железных дорог и т.д.).

Следует отметить, что в определенной степени ясность в многолетнюю дискуссию цивилистов и аграриев по вопросу о соотношении норм земельного и гражданского законодательства в регулировании отношений, связанных с оборотом земельных участков, будет внесена новой редакцией ГК РФ. Согласно п. 1 ст. 264 действующего ГК РФ условия и порядок предоставления собственниками земельных участков другим лицам относится к совместному ведению гражданского и земельного законодательства. В новой редакции ГК РФ (п. 1 ст. 291) условия и порядок предоставления земельных участков их собственниками другим лицам во владение и пользование или только в пользование в полном объеме отнесены к сфере регулирования гражданского законодательства. Т.е. осуществлено более четкое разделение сфер регулирования между гражданским и земельным законодательством⁸⁰.

В качестве примера соотношения норм земельного и гражданского права при регулировании землепользования в полосе отвода железных дорог, рассмотрим такую сферу регулирования, как определение разрешенного использования земельных участков в полосе отвода.

⁸⁰ Мохова, М.А. Право собственности на земли железнодорожного транспорта в проекте новой редакции Гражданского кодекса Российской Федерации / М.А. Мохова // Земельное и аграрное право. 2012. № 11. С. 21.

В соответствии со ст. 7 ЗК РФ земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на семь категорий. Основой такого разграничения земель является закрепленный в ст. 1 ЗК РФ принцип, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Одной из категорий земель, выделяемых в земельном законодательстве, являются земли транспорта, которыми согласно ч. 1 ст. 90 ЗК РФ признаются земли, используемые или предназначенные для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Целевое предназначение таких земель дифференцировано в зависимости от видов транспорта. Так, согласно ст. 1 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» земли железнодорожного транспорта – это земли транспорта, используемые или предназначенные для обеспечения деятельности организаций железнодорожного транспорта и (или) эксплуатации зданий, строений, сооружений и других объектов железнодорожного транспорта, в том числе земельные участки, расположенные на полосах отвода железных дорог и в охранных зонах.

Попытки дать научное определение понятия «земли железнодорожного транспорта» предпринимались и учеными. Например, Л.В. Солдатова сформулировала такое определение достаточно лаконично: «это земли,

предоставленные и используемые для размещения и обеспечения безопасного функционирования объектов железнодорожного транспорта»⁸¹.

Таким образом, основным критерием разделения земель на категории является их целевое предназначение, под которым понимается «юридически закрепленный общий, основной характер их использования, устанавливаемый в зависимости от выполняемой в общественных отношениях роли и с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов»⁸². Наряду с целевым назначением ЗК РФ предусматривает разделение земельных участков по признаку их разрешенного использования (об этом более подробно пойдет речь в § 2.1 настоящего исследования).

В сфере землепользования в полосе отвода железных дорог переплетаются публично-правовые и частно-правовые методы правового регулирования, нормы земельного, а также административного и гражданского права. При этом проведение административной процедуры по определению разрешенного использования земельных участков, регулируемой нормами земельного и административного права, является необходимым условием возникновения гражданского правоотношения, связанного со сдачей в аренду физическим и юридическим лицам свободных земельных участков в полосе отвода железных дорог.

Поскольку речь зашла о понятии «правоотношение», то представляется необходимым для полноты общей картины теоретических основ взаимодействия норм земельного и гражданского права в отношении земель полосы отвода железных дорог рассмотреть данную проблему через призму термина «правоотношение», под которым в самом общем виде понимается

⁸¹ Солдатова, Л.В. Правовой режим земель железнодорожного транспорта. С. 7.

⁸² Буров, В. Некоторые вопросы применения и совершенствования законодательства об изменении целевого назначения земельных участков / В. Буров // Законодательство и экономика. 2009. № 8. С. 45.

общественное отношение, урегулированное правом⁸³. А.Б. Венгеров указывает, что «правоотношения – это право в действии, в жизни, это превращение абстрактного правила поведения (нормы) в конкретное действие или бездействие конкретного индивида или коллективных образований»⁸⁴. Из данного определения следует, во-первых, что среди участников правоотношений выделяются индивиды и коллективные образования. Во-вторых, в правоотношениях происходит реализация правил, которые установлены правовыми нормами, в форме действия или бездействия, т.е. субъекты реализуют правила, осуществляя либо какие-то активные действия, либо, наоборот, вообще воздерживаются от каких-либо действий.

В трудах других ученых встречаются несколько иные определения понятия «правоотношения». Так, например, В.Н. Хропанюк определяет правоотношение как «... такое общественное отношение, в котором стороны связаны между собой взаимными юридическими правами и обязанностями, охраняемыми государством»⁸⁵. А.С. Пиголкин дает понятие правоотношениям как урегулированным правом волевым общественным отношениям, участники которых наделены субъективными правами и юридическими обязанностями⁸⁶.

Из данных определений логично вытекает, что их авторы в качестве возможных способов участия в общественных отношениях, урегулированных нормами права, определяют реализацию прав и выполнение обязанностей, установленных правовыми нормами. С.С. Алексеев участие в правоотношениях сводит к материальному содержанию правоотношения, называя его

⁸³ Иоффе, О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Правоотношение по советскому гражданскому праву. Спорные вопросы учения о правоотношении / О.С. Иоффе. М.: Статут, 2000. С. 665.

⁸⁴ Венгеров, А.Б. Теория государства и права : учебник / А.Б. Венгеров. М., 1999. С. 391.

⁸⁵ Хропанюк, В.Н. Теория государства и права. С. 304.

⁸⁶ Теория государства и права : учебник / А.С. Пиголкин, А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев / под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева; 2-е изд., перераб. и доп. М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. С. 618.

«фактическим поведением (действием или бездействием), которое управомоченный может, а правообязанный должен совершить»⁸⁷.

В ЗК РФ в качестве форм участия субъектов в земельных правоотношениях упоминается о реализации прав и выполнении обязанностей. Так ст. 40 ЗК РФ определяет права собственников земельных участков, а ст. 42 ЗК РФ устанавливает обязанности собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков. Схожие положения о реализации прав и выполнении обязанностей, как формах участия субъектов в правоотношениях, представлены в Конституции Российской Федерации, ГК РФ и в других актах.

Итак, норма права, являющаяся основой правоотношений, определяет в качестве форм участия реализацию прав и выполнение обязанностей. Однако не стоит отмечать как несостоятельную другую представленную точку зрения. Если рассматривать права и обязанности субъектов правоотношений через призму действия и бездействия, то выходит, что реализация прав и выполнение обязанностей, которые, как мы выявили, считаются формами реализации права, сами могут быть облачены в форму действия и бездействия. При этом, на наш взгляд, стоит рассматривать реализацию прав не только как активную деятельность, а выполнение обязанностей не только как воздержание от активных действий. Возможны варианты, когда осуществление прав может выражаться в форме бездействия, и наоборот, выполнение обязанностей является активными действиями.

Не менее важным является ответ на вопрос: по поводу чего возникают правоотношения, поскольку для того, чтобы определенные субъекты вступили в правоотношения, нужен какой-то повод, т.е. то, ради чего происходит осуществление прав и выполнение обязанностей участниками отношений, на

⁸⁷ Алексеев, С.С. Общая теория права : учебник. 112.

что направлены их действия или бездействие. В теории государства и права данная категория рассматривается как объект правоотношений. Однако однозначного понимания того, что является объектом правоотношений, ученые не находят.

В юридической науке существует представление о наличии двух основных теоретических концепций об объекте правоотношения: теория множественности правовых объектов (плюралистическая) и теория единого правового объекта, которая получила название монистической концепции⁸⁸. Согласно плюралистической концепции под правовым объектом понимают «... те материальные и духовные блага, предоставлением и использованием которых удовлетворяются интересы управомоченной стороны правоотношения»⁸⁹. Таким образом, сторонники плюралистической концепции доказывают множественность объектов правоотношения, признавая ими в различных комбинациях предметы материального мира, действия субъектов, результаты действий, продукты духовного творчества, личные неимущественные блага, т.е. различные материальные и нематериальные блага. В свою очередь, представители монистического понимания говорят о единстве объекта правоотношения, которым является поведение субъекта правоотношения, считают одни, или фактическое общественное отношение в целом, полагают другие⁹⁰.

На наш взгляд, для поиска истины стоит обратиться к семантическому значению слова «объект». В толковых словарях русского языка в качестве

⁸⁸ Толстой, Ю.К. К теории правоотношения / Л.К. Толстой. Л.: Изд. ЛГУ, 1959. С. 53 – 64; Некрасов, В.Е. Земельный участок, находящийся в долевой собственности: понятие и совершенствование сделок с ним : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Некрасов Владимир Евгеньевич. Ставрополь, 2007. С. 64.

⁸⁹ Проблемы общей теории права и государства / под ред. В.С. Нерсесянца. М., 2001. С. 382.

⁹⁰ Толстой Ю.К. К теории правоотношения. / Ю.К. Толстой. Л.: Изд. ЛГУ, 1959. С. 53 – 64

объекта рассматривается «явление или предмет, на который направлена какая-нибудь деятельность человека»⁹¹. Исходя из такого значения этого слова, видится, что наиболее правильной является трактовка объекта правоотношений, предложенная С.С. Алексеевым: «это те явления (предметы) окружающего нас мира, на которые направлены субъективные юридические права и обязанности»⁹². Таким образом, если исходить из общего содержания понятий «явление» и «предмет окружающего мира», а также его наложения на область правовых отношений, можно опровергнуть монистическую теорию, согласно которой объектом правоотношений могут быть или поведение субъекта, или фактическое общественное отношение в целом.

Имея представление о системе права, о ее подразделениях – отраслях права, а также уяснив смысл понятия «правоотношение», можно определить значение термина «земельные правоотношения», являющегося одним из ключевых для настоящего диссертационного исследования.

В науке встречаются такие трактовки понятия «земельные правоотношения»:

а) земельные правоотношения – это общественные отношения, урегулированные нормами земельного права, т.е. возникающие, осуществляющиеся, изменяющиеся и прекращающиеся в соответствии с нормами земельного права⁹³;

б) земельные правоотношения – правовая форма соответствующих сфер имущественных и организационных земельных отношений⁹⁴. При этом

⁹¹ Ожегов, С.И. Словарь русского языка. С. 362.

⁹² Алексеев, С.С. Общая теория права: учебник. С. 393.

⁹³ Советское земельное право : учебник / под ред. Н.И. Краснова. М., 1981. С. 55.

⁹⁴ Крассов, О.И. Земельное право : учебник / 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 111.

земельные отношения – это отношения, складывающиеся между членами общества по поводу земли⁹⁵;

в) земельные правоотношения – это круг общественных отношений по поводу владения, пользования, распоряжения земельными участками, охраны земли, урегулированных нормами земельного законодательства⁹⁶;

г) земельные правоотношения – это юридическая форма выражения и закрепления экономических отношений в области использования земли как своеобразного объекта собственности⁹⁷.

При предыдущем изложении материалов настоящего исследования нами доказано, что земельные участки, составляющие полосу отвода железных дорог, являются объектом не только земельного, но также гражданского и административного права, которые дополняют друг друга.

Развивая данную мысль, можно утверждать, что система общественных отношений, складывающихся по поводу земель полосы отвода железных дорог, который определяется земельным правом, а также совокупностью норм отраслей права гражданского, административного и других, которые, взаимодействуя и дополняя друг друга, обеспечивают функционирование специального правового режима.

Легальное определение объекта земельных правоотношений закреплено в ст. 6 ЗК РФ, которая гласит, что объектами земельных отношений являются: земля как природный объект и природный ресурс; земельные участки; части земельных участков.

⁹⁵ Крассов, О.И. Земельное право современной России : уч. пособие. М.: Дело, 2003. С. 15.

⁹⁶ Научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постратейными материалами и судебной практикой / под ред. С.А. Боголюбова; 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2009. С. 32.

⁹⁷ Аксененок, Г.А. Земельные правоотношения в СССР / Г.А. Аксененок. М., 1958. С. 410.

Земля как природный объект – это, по сути, часть природы. Е.А. Галиновская отмечает, что земля как природный объект может выступать в качестве объекта земельных отношений в целом. Это, прежде всего, отношения, связанные с охраной земель, с контролем за соблюдением требований по охране и использованию земли⁹⁸. Следовательно, в данном качестве земля в полосе отвода железной дороги является предметом земельных отношений в т.н. «чистом» виде.

Что касается земельного участка как объекта правоотношений, то здесь уже нет действия земельного права в «чистом» виде, поскольку земельный участок может быть объектом не только земельного, но и гражданского права. А.К. Голиченков предлагает рассматривать понятие «земельный участок» в нескольких аспектах: 1) как объект земельных общественных отношений и земельных правоотношений; 2) для целей ЗК РФ – как один из видов объектов земельных отношений, часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке; земельный участок может быть делимым (может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами) и неделимым; 3) для целей Федерального закона «О государственном земельном кадастре»⁹⁹ – как часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным

⁹⁸ Научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постратейными материалами и судебной практикой / по ред. С.А. Боголюбова. С. 36.

⁹⁹ Данный Федеральный закон утратил силу в связи с изданием Федерального закона от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости"».

органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами; 4) для целей Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»¹⁰⁰ – как один из объектов землеустройства; 5) как недвижимое имущество (недвижимость), права на которое подлежат государственной регистрации (земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства), являющееся объектом гражданских общественных отношений и гражданских правоотношений¹⁰¹.

И.А. Иконицкая полагает, что земельный участок как объект правоотношений – это часть поверхности земли, имеющая фиксированную границу, площадь, местоположение, правовой статус и другие характеристики, отражаемые в государственном земельном кадастре и документах государственной регистрации¹⁰². Т.е. данным автором среди основных признаков земельного участка как объекта земельных отношений выделяются: граница, площадь, местоположение, правовое положение (имеется ввиду установленное разрешенное использование участка). О.И. Крассов полагает, что для того, чтобы земельный участок был признан объектом земельных отношений, он должен быть индивидуализирован¹⁰³. Под индивидуализацией земельного участка автор понимает «выявление таких особых его характеристик, с помощью которых возможно однозначно определить данный

¹⁰⁰ СЗ РФ, 2001, № 26, ст. 2582.

¹⁰¹ Голиченков, А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. С. 120.

¹⁰² Иконицкая, И.А. Земельное право Российской Федерации : учебник / И.А. Иконицкая. М., 1999. С. 31.

¹⁰³ Крассов, О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. 2009. [электронный ресурс]

участок среди иных земельных участков. Основными признаками земельного участка, с помощью которых осуществляется его индивидуализация, являются местоположение, площадь и границы участка»¹⁰⁴.

Таким образом, когда на земельный участок имеются документы, содержащие данные о его индивидуализации, тогда данный участок считается сформированным, и он может быть объектом гражданского оборота (купли-продажи, аренды и субаренды, залога, ренты и др.). Т.е. речь идет о том, что земельный участок может стать объектом гражданского оборота лишь после того, как о нем будут внесены все сведения как об объекте недвижимости в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»¹⁰⁵.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что выделение земельного участка из общего массива земель в целях установления полосы отвода железных дорог необходимо, во-первых, для размещения на нем объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта; во-вторых, для возможности его вовлечения в гражданский оборот. В принципе этот факт свидетельствует о том, что земельный участок выделяется для установления гражданских правоотношений. Тем не менее, земельный участок, становясь в данном случае объектом недвижимости, все-таки остается частью земли. При этом на него будут распространяться нормы земельного права, к примеру, об охране или об использовании земли в соответствии с теми правилами, которые установлены для категории земли, в состав которой этот участок входит. От того, что земельный участок в результате определенных правовых и технических действий станет недвижимой вещью, не означает, что он потеряет свои природные свойства и больше не будет являться природным объектом выступающим как объект земельных правоотношений.

¹⁰⁴ Там же.

¹⁰⁵ СЗ РФ, 2007, № 31, ст. 4017.

Выводы по § 1.2:

1. Особенности правового режима земельных участков в пределах полосы отвода железных дорог определяются предназначением таких участков для размещения объектов железнодорожного транспорта, в зависимости от функционального назначения которых выделяются требуемые земельные участки:

- занятые железнодорожными путями или предназначенные для их размещения;
- прилегающие к железнодорожным путям;
- занятые или предназначенные для размещения соответствующих объектов железнодорожного транспорта.

2. Выделение земельного участка из общего массива земель в целях установления полосы отвода железных дорог необходимо, во-первых, для размещения на нем объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта; во-вторых, для возможности его вовлечения в гражданский оборот. Это свидетельствует о том, что земельный участок выделяется для установления гражданских правоотношений. Тем не менее, земельный участок, становясь в данном случае объектом недвижимости, все-таки остается частью земли. При этом на него будут распространяться нормы земельного права, к примеру, об охране или об использовании земли в соответствии с теми правилами, которые установлены для категории земли, в состав которой этот участок входит. То, что земельный участок в результате определенных правовых и технических действий станет недвижимой вещью, не означает, что он потеряет свои природные свойства и больше не будет являться природным объектом. Все это позволяет говорить о том, что земельный участок полосы отвода железных дорог выступает как объект земельных отношений. При этом имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению такими земельными

участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным законодательством.

2. Качество (свойство) земель, находящихся в полосе отвода железных дорог, как природного ресурса, как средства обеспечения деятельности железнодорожного транспорта служит предметом регулирования земельного законодательства, отражающего публичные и частные интересы и имеющего преимущественно публичный характер. Представление же о земле в полосе отвода как о недвижимом имуществе, объекте права собственности относится к сфере действия гражданского законодательства, представляющего частные и публичные интересы и содержащего в основном частноправовые предписания. При этом объектом гражданских правоотношений выступает не полоса отвода сама по себе, а составляющие ее земельные участки.

3. Правовой режим конкретного земельного участка полосы отвода обеспечивает размещение и функционирование определенного объекта железнодорожной инфраструктуры: полотна железнодорожных путей, объектов капитального строительства, инженерных коммуникаций, линий электропередачи, связи и других линейных сооружений.

Глава 2

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ В ПОЛОСЕ ОТВОДА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ

§ 2.1. Федеральная собственность на земельные участки в полосе отвода железных дорог

Одной из фундаментальных правовых категорий, определяющих специфику правового режима земельных участков в полосе отвода железных дорог, является понятие «право собственности», которое может рассматриваться как в объективном, так и в субъективном смыслах.

В объективном смысле право собственности на земельные участки в полосе отвода железных дорог представляет собой систему правовых норм, регулирующих содержание, основания возникновения и прекращения, порядок реализации правомочий собственника указанных земельных участков – Российской Федерации. Право собственности в субъективном смысле на земельные участки в полосе отвода железных дорог – это закрепленная за собственником юридически обеспеченная возможность владеть, пользоваться и распоряжаться указанными земельными участками своей волей и в своих интересах в пределах, установленных законом.

С философской точки зрения категория «собственность» представляет собой систему вещных (экономических), а также волевых или властных (юридических) отношений и прав определенных субъектов по поводу обладания ресурсами и имуществом. Собственность возникает как социальный институт, регулирующий общественные отношения и определяющий характер общественного производства. Это, прежде всего, воплощенные в экономике и праве социальные отношения и нормы, но вместе с тем эти отношения имеют антропологические корни, содержание которых оказывается мощным регулятором экономического поведения человека, импульсом его активности, изобретательности, предприимчивости, хозяйственности и других свойств и

качеств, пороков и добродетелей¹⁰⁶. В государственно-организованном обществе собственность выступает в форме имущественного правоотношения, содержанием которого являются субъективное право собственности и обязанность всех не собственников воздерживаться от неразрешенного им собственником воздействия на вещь¹⁰⁷.

Указанные теоретические положения в полной мере распространяются на отношения собственности на землю, включая земельные участки, составляющие полосу отвода железных дорог. Однако следует согласиться с мнением о том, что нельзя рассматривать земельные участки как обычное имущество, и чисто цивилистический подход к праву собственности на них неприемлем. Это обусловлено тем, что «земля – ценность особого рода. Во-первых, она продукт природы, ее никто не создавал своим трудом и поэтому она должна быть достоянием народа. Во-вторых, земля – категория не только экономическая, но и экологическая, важнейший элемент природного комплекса. В-третьих, она ничем не заменима, призвана служить бесчисленным поколениям людей. Земля – основное национальное богатство. Вот почему правовой режим собственности на землю не может быть таким же, как на обычное имущество: дом, одежду»¹⁰⁸.

Следует, правда, согласиться с имеющимся в научных исследованиях мнением, что по своей природе эти понятия несут политическую, социальную нагрузку, но не определяют сущность самого права, которое подразумевает наличие не только определенного содержания и объекта, но и субъекта – конкретного носителя прав и обязанностей. Ни народ, ни общество не могут быть субъектами вещных прав. Тезис о том, что природа и ее богатства

¹⁰⁶ Шебе, З.Н. Собственность как предмет философского осмысления : автореф. дис. ... канд. филол. наук : 09.00.11 / Шебе Злата Николаевна. Уфа, 2012. С. 13 – 14.

¹⁰⁷ Кабытов, Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Кабытов Николай Петрович. Казань, 2004. С. 13 – 14.

¹⁰⁸ Анисимов, А.П. Соотношение земельного и гражданского права: вопросы теории. С. 42.

являются народным (национальным) достоянием, не затрагивает вопроса о праве собственности на природные богатства, а лишь означает, что они служат источником для развития производительных сил страны, увеличения ее экономического потенциала и решения социальных проблем России. Поэтому необходимо использовать титул права собственности как наиболее полного вещного права государства на землю¹⁰⁹.

Главной особенностью правового режима земельных участков, входящих в полосу отвода железных дорог, определяющей специфику реализации правомочий собственника, является то, что они относятся к федеральной собственности, т.е. находятся в собственности Российской Федерации. Законодательством Российской Федерации признается особая значимость федеральных земель транспорта, о чем свидетельствуют положения п. 5 ч. 5 ст. 27 и п. 4 ст. 87 ЗК РФ, устанавливающие перечень государственных земель специального назначения, которые в силу своей социальной значимости (оборонной, стратегической, экономической) изъяты из свободного гражданского оборота и могут находиться исключительно в федеральной собственности. В соответствии с п. «д» ст. 71 Конституции Российской Федерации федеральная государственная собственность и управление ею относятся к предметам ведения Российской Федерации. Полномочия по управлению федеральной собственностью, в том числе и земельными участками, возложены на Правительство Российской Федерации (ст. 114 Конституции Российской Федерации, ст. 14 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹¹⁰).

Согласно п. 1 ст. 4 Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об

¹⁰⁹ Прохорова, Н.А. Право государственной собственности на землю в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Прохорова Наталья Александровна. М., 2006. С. 6 – 7.

¹¹⁰ СЗ РФ, 1997, № 51, ст. 5712.

особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» земельные участки, предоставленные для размещения объектов федерального железнодорожного транспорта, ограничиваемых в обороте, а также земельные участки, на которых размещены железнодорожные станции и железнодорожные вокзалы, являются федеральной собственностью. Порядок и условия пользования указанными земельными участками, определены Правилами пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными ОАО «РЖД», утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264. Как обоснованно утверждает учеными, такое решение вопроса о собственности на земли железнодорожного транспорта удовлетворяет интересам национальной безопасности, обороноспособности государства, способствуя одновременно повышению инвестиционной привлекательности предприятий отрасли¹¹¹.

Для проведения всестороннего анализа права собственности на земельные участки в полосе отвода железных дорог рассмотрим каждое из предусмотренных п. 1 ст. 209 ГК РФ трех правомочий собственника: владение, пользование и распоряжение. Специфика реализации указанных правомочий в отношении земель полосы отвода железных дорог определяется особым субъектом носителя этих прав, каковым выступает государство. Следует согласиться с имеющимся в научной литературе методологическим подходом, согласно которому государство условно можно подразделить на два вида: государство как аппарат власти и государство как участник гражданско-правовых отношений. Данное разделение признается и законодательством Российской Федерации. Так, согласно ст. 124 ГК РФ Российская Федерация

¹¹¹ Духно Н.А. Правовые основы возмездного пользования землями железнодорожного транспорта Российской Федерации / Н.А. Духно, Г.В. Чубуков // Вопросы гражданского и предпринимательского права : сб. научных статей. Вып. 15 / под ред. Н.А. Духно, А.И. Бобылева. М.: ЮИ МИИТ, 2008. С. 334.

выступает в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. Именно государство как аппарат власти наделено правом издавать законы, а государство-участник гражданско-правовых отношений лишено данного права. При этом оно обязано подчиняться закону (воле государства как аппарата власти)¹¹².

К государству как собственнику земель железнодорожного транспорта, включая полосу отвода железных дорог, относятся, следовательно, все основные, принципиальные положения ГК РФ, касающиеся права собственности. Реализацию правомочий государства-собственника осуществляет конкретный государственный орган – Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество).

Современная наука гражданского и земельного права под содержанием права государственной собственности на землю понимает права и обязанности государства в отношении принадлежащих ему земель и земельных участков, реализуемые через полномочия владения, пользования, распоряжения и управления ими.

Правомочие *владения* (*ius possidendi*) – это юридически обеспеченная возможность хозяйственного господства собственника над вещью. Владение означает хозяйственное господство собственника над вещью, фактическая или юридическая возможность собственнику иметь имущество в своем хозяйственном властном господстве, чувствовать себя законным хозяином вещи. Благодаря владению, проявляется «статика» права собственности.

А.С. Трифонов, исследуя правовой режим земель промышленности, пришел к обоснованному выводу о том, что особенность владения землями

¹¹² Климов, Д.Ф. Правовой механизм реализации права государственной (федеральной) собственности на земли промышленности в Российской Федерации : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / Климов Дмитрий Феликсович. М., 2009. С. 26.

промышленности стоит в том, что оно неотъемлемо от владения промышленным объектом¹¹³. Как представляется, данный вывод вполне применим и по отношению к земельным участкам полосы отвода железных дорог: владение указанными земельными участками неотъемлемо от владения расположенными на них объектами инфраструктуры железнодорожного транспорта. Российская Федерация является собственником 100 процентов акций единого хозяйствующего субъекта – ОАО «РЖД», являющегося владельцем инфраструктуры железнодорожного транспорта (ст. 7 Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»).

Правомочие *пользования* (*ius utendi – fruendi*) – это юридически обеспеченная возможность извлечения из вещи полезных свойств в процессе потребления или использования, которое можно подразделить на личное и производственное. «Пользованием является употребление вещи для достижения тех или иных целей, в частности, для удовлетворения каких-либо потребностей, а также для извлечения доходов»¹¹⁴. Реализуя право пользования земельными участками, составляющими полосу отвода железных дорог, государство реализует свою экономическую функцию в сфере транспортной деятельности в общегосударственных национальных интересах.

Правомочие *распоряжения* (*ius disponendi*) – это юридически обеспеченная возможность определить судьбу вещи путем совершения юридических действий в отношении этой вещи. Под распоряжением понимается совершение действий, влекущих за собой существенное изменение самой вещи (вплоть до перехода ее в иное состояние) либо ее правовой принадлежности, а также предполагающих возможность такой перемены. Распоряжение землями

¹¹³ Трифонов, А.С. Правовой режим земель промышленности. С. 19.

¹¹⁴ Агарков, М.М. Избранные труды по гражданскому праву : в 2 т. / М.М. Агарков. М., 2002. Т. 2. С. 398.

железнодорожного транспорта и входящими в их состав земельными участками полосы отвода железных дорог осуществляется компетентными органами федеральной исполнительной власти посредством принятия решений о предоставлении земельных участков из состава данных земель в постоянное (бессрочное) пользование, в аренду и др. В постановлении Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»¹¹⁵ сказано, что управление государственным имуществом в нашей стране осуществляет Росимущество. Данный федеральный орган исполнительной власти осуществляет контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и при выявлении нарушений принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации необходимые меры по их устранению и привлечению виновных лиц к ответственности.

Следует отметить, что некоторыми учеными в содержание права государственной собственности на землю включается еще одно правомочие – *управление* земельными участками. При этом делается ссылка на ст. 9 и 10 ЗК РФ, где сказано, что Российская Федерация и субъекты Российской Федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в их собственности. Под правомочием управления сторонниками данного подхода предлагается понимать осуществление учета государственных земель, контроля за их использованием, а также организации их рационального использования и охраны со стороны собственника¹¹⁶. В Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре

¹¹⁵ СЗ РФ, 2008, № 23, ст. 2721.

¹¹⁶ Иконичкая, И.А. Земельное право Российской Федерации : учебник / И.А. Иконичкая. М.: Юристъ, 2002. С. 89.

федеральных органов исполнительной власти»¹¹⁷ под управлением понимается осуществление полномочий собственника в отношении имущества. Применительно к имуществу железнодорожного транспорта правомочие управления имуществом, в состав которого включаются и земельные участки полосы отвода железных дорог, употребляется в самом названии Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта». В Функциональной стратегии управления недвижимым имуществом холдинга «Российские железные дороги», утвержденной распоряжением ОАО «РЖД» от 29 июня 2012 г. № 1357р, под управлением недвижимостью ОАО «РЖД» понимается система мер по организации учета имущества и распоряжения им (совершения сделок с имуществом в соответствии с законодательством).

Мы согласны с выводом о том, что «... содержание права собственности едино для частных и публичных собственников. Наделение государства-собственника каким-либо дополнительным правомочием нецелесообразно. Используемое в законодательстве в качестве одного из правомочий "управление", осуществляемое государством-собственником, излишне в характеристике права государственной собственности на землю, т.к. не несет в себе содержания, определяющего специфику права государственной собственности на землю по сравнению с правом частной собственности»¹¹⁸. Термин «управление землями» отражает лишь административную деятельность государственных органов по реализации правомочий собственника и не может рассматриваться как самостоятельное правомочие.

Учитывая, что государство реализует свои права собственника земельных участков в полосе отвода железных дорог путем передачи этих участков в

¹¹⁷ СЗ РФ, 2004, № 11, ст. 945.

¹¹⁸ Прохорова, Н.А. Право государственной собственности на землю в Российской Федерации. С. 7.

пользование иным лицам, рассмотрим данное правомочие – правомочие пользования – более подробно.

До создания единого хозяйствующего субъекта в сфере железнодорожного транспорта – ОАО «РЖД», предусмотренного Федеральным законом от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», единственной формой предоставления земель для нужд железнодорожного транспорта, в том числе для формирования полосы отвода железных дорог, являлось право постоянного бессрочного пользования земельными участками, предусмотренное гл. IV ЗК РФ. Данное право представляет собой «обеспеченную законом возможность бессрочного, безвозмездного пользования чужим земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, в пределах, установленных законом, иными правовыми актами и актом о предоставлении участка в пользование»¹¹⁹.

В настоящее время в постоянное бессрочное пользование земельные участки передаются организациям федерального железнодорожного транспорта, к которым согласно ст. 2 Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» относятся государственные унитарные предприятия и государственные учреждения, находящиеся в ведении Росжелдора. Соответственно, указанный федеральный орган исполнительной власти в соответствии со ст. 125 и п. 3 ст. 214 ГК РФ от имени Российской Федерации осуществляет правомочия собственника указанных земельных участков.

Единому хозяйствующему субъекту ОАО «РЖД», созданному в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18

¹¹⁹ Чередникова, М.В. Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в системе вещных прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Чередникова Мария Викторовна. Екатеринбург, 2005. С. 7.

сентября 2003 г. № 585¹²⁰, земельные участки для выполнения уставных функций передаются Российской Федерацией на праве аренды. В число этих земель входят и земельные участки, составляющие полосу отвода железных дорог¹²¹.

Как показано в первой главе настоящего исследования, в отношении земель полосы отвода железных дорог действует особый правовой режим, определяемый их нахождением в федеральной государственной собственности, а также принадлежностью к землям специального назначения. Основным критерием разделения земель на категории является их целевое предназначение, под которым понимается «юридически закрепленный общий, основной характер их использования, устанавливаемый в зависимости от выполняемой в общественных отношениях роли и с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов»¹²². Мы разделяем мнение о дискуссионности вывода о том, что целевое назначение земель – это одно из публично-правовых ограничений права собственности¹²³. Дело в том, что пределы права собственности устанавливают сам объем действия этого права, а ограничения вводятся внутри данных пределов и касаются изъятия отдельных возможностей, которые может совершить собственник соответствующих земель. Следовательно, пределы – более широкое понятие по отношению к ограничениям права собственности¹²⁴.

¹²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2003 г. № 585 «О создании открытого акционерного общества "Российские железные дороги"» // СЗ РФ, 2003, № 39, ст. 3766.

¹²¹ Особенности арендных отношений в полосе отвода железных дорог рассматриваются в § 3.1 настоящей диссертации.

¹²² Буров, В. Некоторые вопросы применения и совершенствования законодательства об изменении целевого назначения земельных участков. С. 45.

¹²³ Баразгова, Р.С. Целевое назначение и разрешенное использование земельных участков: содержание и соотношение понятий / Р.С. Баразгова // Современное право. 2009. № 6.

¹²⁴ Куликова, И.П. Право собственности: вопросы соотношения неприкосновенности и ограничений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Куликова Ирина Петровна.

Наряду с целевым назначением ЗК РФ предусматривает разделение земельных участков по признаку их разрешенного использования. Е.Л. Минина следующим образом трактует соотношение указанных понятий: *целевое назначение земель* (и, соответственно, требования к целевому использованию земель) определяется их принадлежностью к той или иной категории, а *разрешенное использование* – дополнительный элемент, из которого складывается правовой режим земельного участка¹²⁵.

Официального определения понятия «разрешенное использование земельных участков» в действующем законодательстве не имеется. Такое определение содержалось ранее в первой редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГрадК РФ) от 7 мая 1998 г. (ныне он утратил силу). Согласно ст. 1 указанного нормативного акта под разрешенным использованием земельного участка и иных объектов недвижимости предлагалось понимать использование объектов недвижимости в соответствии с градостроительным регламентом; ограничения на использование указанных объектов, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также сервитуты.

Ныне действующий ГрадК РФ 2004 г.¹²⁶ не содержит определения понятия «разрешенное использование земельных участков», но тесно увязывает его с понятием «градостроительный регламент», под которым предлагает понимать «... устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального

Рязань, 2003. С. 17 – 18.

¹²⁵ Минина, Е.Л. Разрешенное использование земельных участков: вопросы установления и изменения / Е.Л. Минина // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 62.

¹²⁶ СЗ РФ, 2005, № 1 (ч. 1), ст. 16.

строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства» (ст. 1 ГрадК РФ). Восполняя пробел, связанный с отсутствием официального определения понятия «разрешенное использование земель», А.П. Анисимов сформулировал следующее определение: «Разрешенное использование земельного участка – это совокупность параметров и видов допустимого использования полезных свойств земельного участка и расположенных на нем природных ресурсов, а также объектов недвижимости в хозяйственных или потребительских целях в соответствии с регламентом либо в ином порядке, предусмотренном законодательством»¹²⁷.

В 2010 г. ЗК РФ был дополнен положением о том, что виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений. Пока такой документ не принят, однако еще в декабре 2010 г. на официальном сайте Минэкономразвития России был размещен проект приказа об утверждении Классификатора видов разрешенного использования земельных участков¹²⁸.

Применительно к землям железнодорожного транспорта указанный проект предусматривает несколько видов разрешенного использования земельных участков (см. табл. 1).

Таблица 1

**Виды разрешенного использования
земель железнодорожного транспорта**

¹²⁷ Анисимов, А.П. Разрешенное использование земельных участков: вопросы теории / А.П. Анисимов // Гражданское право. 2006. № 4. С. 35.

¹²⁸ <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/landRelations/legislation/uchastki/>

Наименование группы видов разрешенного использования земельных участков	Код группы видов разрешенного использования земельного участка	Наименование подвида разрешенного использования земельного участка	Код вида разрешенного использования земельного участка	Деятельность правообладателя недвижимости, соответствующая виду разрешенного использования земельного участка
Транспорт	7	Земли железнодорожного транспорта	702	Строительство, эксплуатация и ремонт железнодорожных путей; строительство и эксплуатация, зданий и сооружений, необходимых для обеспечения железнодорожного движения, посадки и высадки пассажиров и их сопровождающего обслуживания, в том числе железнодорожных вокзалов, железнодорожных станций, погрузочных площадок и складов (за исключением складов горюче-смазочных материалов и автозаправочных станций любых типов, а также складов, предназначенных для хранения опасных веществ и материалов)

Как следует из приведенной таблицы, разрешенное использование земель железнодорожного транспорта ограничивается исключительно обеспечением деятельности железнодорожного транспорта. Однако такой подход не в полной мере соответствует положениям ч. 2 ст. 90 ЗК РФ, где сказано, что свободные земельные участки на полосах отвода железных дорог в пределах земель железнодорожного транспорта могут передаваться в аренду гражданам и юридическим лицам для сельскохозяйственного использования, оказания услуг пассажирам, складирования грузов, устройства погрузочно-разгрузочных площадок, сооружения прирельсовых складов (за исключением складов горюче-смазочных материалов и автозаправочных станций любых типов, а также складов, предназначенных для хранения опасных веществ и материалов) и иных целей при условии соблюдения требований безопасности движения, установленных федеральными законами. В связи с этим предлагается при доработке упомянутого выше проекта Классификатора видов разрешенного использования земельных участков учесть указанное замечание и в приведенную таблицу внести дополнение: «иные виды деятельности, определяемые в установленном порядке федеральным органом исполнительной

власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта».

Таким образом, есть все законные основания утверждать, что разрешенное использование земельных участков в полосе отвода железных дорог не ограничивается только обеспечением деятельности организаций железнодорожного транспорта, но может включать и иные виды деятельности при условии соблюдения землепользователями ограничений, предусмотренных законодательством, в частности – Правилами установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 611.

Возникает вопрос: какой орган вправе определять разрешенное использование земельных участков в полосе отвода железных дорог?

По общему правилу согласно ГрадК РФ вид разрешенного использования земельного участка определяется в соответствии с градостроительными регламентами. Однако существуют виды земель, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется и в отношении которых градостроительные регламенты не устанавливаются. К таким землям относятся, в частности, земельные участки, находящиеся в полосе отвода железных дорог. В соответствии с ч. 7 ст. 36 ГрадК РФ разрешенное использование таких земельных участков определяется соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Для земельных участков в полосе отвода железных дорог таким уполномоченным органом является Росжелдор, на который в соответствии с п. 5.3.16 Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 397 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2011 г. № 239), возложена

административная функция определения в соответствии с федеральными законами использования земельных участков в границах полосы отвода железных дорог, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются.

Процедура определения видов разрешенного использования земельных участков в полосе отвода железных дорог пока нормативно не закреплена. Мы поддерживаем мнение ученых о необходимости разработки специального административного регламента Росжелдора по исполнению данной государственной функции¹²⁹.

Как представляется, организации железнодорожного транспорта (ОАО «РЖД» и его территориальные подразделения) вправе заключать с юридическими и физическими лицами договоры субаренды земельных участков в полосе отвода железных дорог только после того, как Росжелдор примет в отношении соответствующего земельного участка решение о его разрешенном использовании. Соответственно арендные отношения должны осуществляться только в рамках разрешенного использования.

Следует отметить, что использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием влечет привлечение виновных в этом лиц к административной ответственности в виде штрафа: на граждан – в размере от 1 000 до 1 500 руб.; на должностных лиц – от 2 000 до 3 000 руб.; на юридических лиц – от 40 000 до 50 000 руб. (ст. 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ))¹³⁰. Что касается мер гражданско-правовой ответственности арендаторов за нарушение

¹²⁹ Об основных параметрах такого ведомственного нормативного правового акта см.: Духно, Н.А. Административное регламентирование деятельности Федерального агентства железнодорожного транспорта в сфере земельных отношений. С. 22 – 32.

¹³⁰ СЗ РФ, 2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

разрешенного использования земельного участка в полосе отвода железных дорог, то данные меры должны предусматриваться самим договором аренды (субаренды) и применяться на условиях и в порядке, предусмотренными ГК РФ.

Для того, чтобы земельный участок в полосе отвода железных дорог выступал в качестве объекта землепользования, он должен быть индивидуализирован, то есть надлежащим образом должны быть определены его площадь, местоположение границ, его кадастровый номер и кадастровая оценка с последующей государственной регистрацией прав на земельный участок, как объект недвижимого имущества¹³¹.

Основным средством индивидуализации земельных участков является их кадастровый учет. ООН совместно с Международной федерацией геодезистов в Богорской (Индонезия, 18 – 22 марта 1996 г.), а затем и в Бафертской (Австралия, 22 октября 1999 г.) декларациях определил: «Кадастр – это основанная обычно на земельных участках современная земельная информационная система, содержащая записи о правах на недвижимость (например, правах, ограничениях и обязательствах). Обычно он включает геометрическое описание земельного участка, связанное с другими записями, описывающими сущность прав, собственность или управление в отношении данных прав и часто стоимость земельного участка и его улучшений. Кадастр может быть предназначен для фискальных целей (например, оценки и равноправного налогообложения), правовых целей (например, регистрации передачи права собственности на недвижимость), для помощи в управлении и использовании земли (например, планирования и других административных целей) и создает возможность для устойчивого развития и охраны окружающей

¹³¹ Романова, Г.В. Содержание права собственности и других вещных прав на земельные участки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Романова Галина Владимировна. Краснодар, 2009. С. 7.

среды»¹³².

Одним из наиболее важных последствий ведения государственного кадастрового учета земельных участков в полосе отвода железных дорог является индивидуализация таких объектов посредством присвоения им кадастровых номеров. Это означает, что каждый объект недвижимости, сведения о котором внесены в государственный кадастр недвижимости, имеет не повторяющийся во времени и на территории Российской Федерации государственный учетный номер. Кадастровые номера присваиваются земельным участкам органом кадастрового учета, для чего указанный орган осуществляет кадастровое деление территории Российской Федерации на кадастровые округа, кадастровые районы и кадастровые кварталы.

Значение государственного кадастра недвижимости как информационной системы заключается в том, что наряду с индивидуализацией земельного участка как объекта недвижимости он отражает качественное состояние земли как природного объекта, служит информационным источником земельного контроля и мониторинга земель, способствует учету плательщиков земельного налога, кадастровой оценке земель, является основой определения ставок земельного налога по оценочным зонам. В научной литературе вполне обоснованно утверждается, что кадастр является инструментом государственного управления земельными ресурсами, осуществляемого в целях защиты прав на землю и обеспечения ее рационального использования. При этом управленческой функцией выступает не сам кадастр, а лишь деятельность органов государства по его созданию и ведению. В данном смысле государственный кадастр как информационная система – это объект

¹³² Цит. по: Анисимов, А.П. Земельная функция современного государства : монография.

управленческой деятельности, создаваемый в определенных целях¹³³.

Правовое регулирование разграничения государственной собственности на землю ранее было определено Федеральным законом от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю»¹³⁴, согласно которому основанием государственной регистрации права собственности на земельные участки Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований являлись акты Правительства Российской Федерации об утверждении перечней земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю (п. 2 ст. 2). Основания внесения земельных участков в соответствующие перечни, утверждаемые актами Правительства Российской Федерации, были установлены ст. 3, 4 и 5 названного Федерального закона.

В соответствии с п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»¹³⁵ до разграничения государственной собственности на землю государственная регистрация права государственной собственности на землю для осуществления распоряжения землями, находящимися в государственной собственности, не требовалась и распоряжение указанными землями до разграничения государственной собственности на землю осуществлялось

¹³³ Грядя, Э.А. Государственный земельный кадастр Российской Федерации: правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Грядя Элеонора Александровна. Краснодар, 2001. С. 19 – 20.

¹³⁴ Данный Федеральный закон утратил силу с 1 июля 2006 г. в связи с принятием Федерального закона от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ, 2006, № 17 (ч. 1), ст. 1782.

¹³⁵ СЗ РФ, 2001, № 44, ст. 4148.

органами местного самоуправления в пределах их полномочий, если законодательством не было предусмотрено иное.

Упомянутым выше Федеральным законом от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ признан утратившим силу Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю», а также установлены критерии, по которым земли относятся к тому или иному уровню собственности в силу прямого указания закона (ст. 3.1) и органам местного самоуправления предоставлено право распоряжения лишь теми земельными участками, которые не отвечают ни одному из критериев, позволяющих отнести такие земельные участки к соответствующему уровню собственности.

Таким образом, право федеральной государственной собственности на земли, составляющие полосу отвода железных дорог, возникает в силу прямого указания в законе¹³⁶ и потому каких-либо дополнительных условий для регистрации права собственности Российской Федерации на данные земельные участки не требуется.

Данный вывод подтверждается судебной практикой Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (ВАС РФ)¹³⁷.

Территориальное управление Минимущества России «Агентство федерального имущества по городу Москве» обратилось в Арбитражный суд г. Москвы с иском о признании незаконным решения учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории г. Москвы (далее – Мосрегистрация) от 25 июля 2003 г. № 50/2003-

¹³⁶ Таким законом является Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта».

¹³⁷ Постановление Президиума ВАС РФ от 5 апреля 2005 г. по делу № 12796/04 (о законности и обоснованности решения Арбитражного суда г. Москвы от 29 января 2004 г., постановления апелляционной инстанции Арбитражного суда г. Москвы от 8 июня 2004 г. и постановления ФАС Московского округа от 18 августа 2004 г. № А40-45834/03-119-308) // В кн.: Бриксов, В.В. 200 актуальных вопросов практики применения земельного законодательства В.В. Бриксов. М.: Юрайт-Издат, 2008.

536 об отказе в государственной регистрации права собственности Российской Федерации на земельный участок, расположенный по адресу: Москва, территория управы района Люблино, платформа Депо, и об обязанности ответчика зарегистрировать право собственности Российской Федерации на данный земельный участок.

Для участия в деле в качестве третьего лица судом привлечено ОАО «РЖД».

Решением суда первой инстанции от 29 января 2004 г. исковые требования удовлетворены. Постановлением суда апелляционной инстанции от 8 июня 2004 г. решение оставлено без изменения. ФАС Московского округа Постановлением от 18 августа 2004 г. названные судебные акты оставил в силе.

В заявлении, поданном в ВАС РФ, о пересмотре в порядке надзора решения суда первой инстанции и постановлений судов апелляционной и кассационной инстанций Мосрегистрация просит их отменить, в удовлетворении исковых требований отказать, ссылаясь на нарушение судами единообразия в толковании и применении норм материального права.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзыве на него и выступлениях присутствующих в заседании представителей сторон, Президиум ВАС РФ пришел к выводу, что судебные акты подлежат оставлению без изменения, а заявление – без удовлетворения по следующим основаниям.

Статьей 17 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹³⁸ установлены основания для государственной регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Одним из оснований являются акты, изданные органами государственной власти или органами местного самоуправления в рамках их компетенции и в порядке, который установлен

¹³⁸ СЗ РФ, 1997, № 30, ст. 3594.

законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания.

Обязательным приложением к документам, необходимым для государственной регистрации прав, являются кадастровый план земельного участка, план участка недр и (или) план объекта недвижимости с указанием его кадастрового номера.

Как следует из материалов дела, решением Московской городской комиссии по предоставлению земельных участков и градостроительному регулированию от 28 июня 2000 г. федеральному государственному унитарному предприятию «Московский энергомеханический завод Министерства путей сообщения Российской Федерации» в постоянное (бессрочное) пользование предоставлен земельный участок, расположенный по адресу: Москва, район Люблино, платформа Депо.

При обращении в учреждение юстиции для регистрации права истец представил названное решение, являющееся актом органа государственной власти, изданным в пределах его компетенции, а также план земельного участка с кадастровым номером, указав при этом, что земельный участок в силу закона является федеральной собственностью.

В соответствии со ст. 17 ЗК РФ в федеральной собственности находятся земельные участки, которые признаны таковыми федеральными законами.

Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», п. 4 ст. 87 ЗК РФ землями железнодорожного транспорта являются земли транспорта, используемые или предназначенные для обеспечения деятельности организаций железнодорожного транспорта и (или) эксплуатации зданий, строений и других объектов железнодорожного транспорта, в том числе земельные участки,

расположенные на полосах отвода железных дорог и в охранных зонах, и эти земли являются федеральной собственностью.

Пунктом 3 ст. 7 Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» также установлено, что земельные участки, предоставленные для размещения объектов федерального железнодорожного транспорта, ограничиваемых в обороте в соответствии с п. 1 ст. 8 названного Закона, а также земельные участки, на которых размещены железнодорожные станции и железнодорожные вокзалы, являются федеральной собственностью.

Таким образом, истцом были представлены необходимые документы для регистрации права собственности Российской Федерации на земельный участок, который в соответствии с законодательством относится к федеральной собственности, и оснований для отказа в регистрации не имелось. Довод заявителя о необходимости представления предусмотренного п. 2 ст. 2 Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю» акта Правительства Российской Федерации об утверждении перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации возникает право собственности, не может быть признан обоснованным, поскольку данный пункт не подлежит применению в тех случаях, когда земельные участки в соответствии с федеральными законами находятся в федеральной собственности (ст. 17 ЗК РФ). Поэтому следует признать, что отказ Мосрегистрации зарегистрировать право собственности Российской Федерации на земельный участок не соответствует законодательству, в связи с чем исковые требования подлежали удовлетворению. При таких обстоятельствах судебные акты о признании незаконным отказа ответчика в регистрации права собственности Российской Федерации и об обязанности провести такую

регистрацию подлежат оставлению без изменения, а заявление ответчика – без удовлетворения.

Статус федеральной собственности на земли полосы отвода железных дорог обуславливает специфическую форму защиты этого права – путем осуществления надзора органов прокуратуры за соблюдением законодательства при использовании указанных земель.

Так, например, в декабре 2012 г. Мичуринским отделом Управления Росреестра по Тамбовской области по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, возбужденных Мичуринским транспортным прокурором, к административной ответственности по ст. 7.1 КоАП РФ (самовольное занятие земельного участка), привлечено 10 лиц, самовольно занявших находящиеся в собственности Российской Федерации и расположенные в полосе отвода железной дороги земельные участки.

Транспортной прокуратурой в ходе проведения проверки установлено, что указанные граждане без разрешения арендатора земель – ОАО «РЖД» и без оформления соответствующих договоров субаренды возвели на прилегающей к ст. Турмасово Юго-Восточной железной дороги территории дачные домики, гаражи и иные хозяйственные постройки, которые использовали в личных целях. Общая площадь земельных участков составила более 3000 кв.м. В связи с выявленными нарушениями прокуратурой и были возбуждены дела об административных правонарушениях¹³⁹.

Другой пример. Судом удовлетворены иски Белореченского транспортного прокурора (Краснодарский край) о признании незаконным занятия земельных участков в полосе отвода железной дороги и обязанности произвести демонтаж 9 торговых павильонов. Основанием для обращения прокурора в суд в защиту интересов государства послужил результаты

¹³⁹ <http://www.mmtproc.ru/news/1/7726/>

проведенной проверки исполнения земельного законодательства, в ходе которой установлено, что на земельных участках, находящихся в федеральной собственности и переданных в аренду ОАО «РЖД», установлено 10 торговых павильонов, принадлежащих 6 индивидуальным предпринимателям, которые использовались без оформленных в установленном порядке договоров аренды (субаренды) с территориальным Управлением Росимущества в Краснодарском крае (ОАО «РЖД»)¹⁴⁰.

Лефортовский районный суд г. Москвы удовлетворил иск Юго-Западного транспортного прокурора к ООО «Благоустройство и Озеленение» об освобождении самовольно занятого земельного участка площадью 4000 кв. м, расположенного в полосе отвода Московской железной дороги, для хранения бытовых отходов и крупногабаритного мусора. Кунцевский районный суд города Москвы удовлетворил исковое заявление Московско-Смоленской транспортной прокуратуры к гражданину Родионову – о сносе незаконно возведенного в полосе отвода Московской железной дороги на станции «Сетунь» торгового комплекса «Паровоз» общей площадью 2265,1 кв. м.¹⁴¹

Выводы по § 2.1:

1. Обосновывается необходимость сохранения федеральной собственности на земельные участки в полосе отвода железных дорог, в наибольшей мере обеспечивающей их эффективное использование и охрану, транспортную и национальную безопасность.

2. Установить запрет на приватизацию земельных участков в полосе отвода железных дорог в условиях планируемого сокращения доли участия Российской Федерации в уставном капитале ОАО «РЖД» со 100 до 75% плюс 1 акция и расширения применения форм государственно-частного партнерства в процессе осуществления инновационного развития железнодорожного транспорта.

¹⁴⁰ http://www.utprok.ru/ne_4874017/

¹⁴¹ <http://genproc.gov.ru/news/news-73313/>

3. В связи с отсутствием нормативно закреплённой процедуры принятия решений по определению разрешенного использования земельных участков полосы отвода, в том числе при передаче в субаренду земельных участков (их частей), находящихся на правах аренды у ОАО «РЖД», обоснована необходимость разработки и принятия нормативного правового акта устанавливающего административную процедуру в Федеральном агентстве железнодорожного транспорта по использованию земельных участков в границах полосы отвода железных дорог, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются.

§ 2.2. Ограничения права собственности на земельные участки в полосе отвода железных дорог

Рассмотренная в предыдущем параграфе настоящей диссертации федеральная собственность на земельные участки в полосе отвода железных дорог предопределяет необходимость установления ряда ограничений в пользовании данными земельными участками. Известный отечественный цивилист Г.Ф. Шершеневич еще в начале XX в. указывал, что, ограничивая право собственности, закон имеет в виду улучшение транспортного сообщения, народного здравоохранения, общественной безопасности и т.п. В этих целях допускается свободный проход и проезд по чужой земле, устанавливаются санитарные, строительные и пожарные нормы, ограничивающие произвол пользования со стороны собственника¹⁴².

¹⁴² Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.) / Г.Ф. Шершеневич. М.: Спарк, 1995. С. 176.

Одним из важнейших правовых институтов, регулирующих ограничение права собственности на земельные участки, является сервитут (лат. *servitus, servitutis* – подчинённое положение)¹⁴³.

Данное понятие известно как земельному, так и гражданскому праву. Различают *частный сервитут*, устанавливаемый в интересах частных лиц в соответствии с гражданским законодательством, то есть, как правило, по соглашению между собственником земельного участка и иными лицами, заинтересованными в его ограниченном использовании, и *публичный сервитут*, устанавливаемый законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или населения, т.е. неопределенного круга лиц.

Система правового регулирования сервитутов носит, таким образом, комплексный характер, выражающийся в сочетании земельного и гражданского законодательства. Указанный комплексный характер проявляется, во-первых, в применении единого объекта для гражданского и земельного права – земельного сервитута, разделенного, как показано выше, по субъектному критерию на частный и публичный. Гражданское законодательство регулирует только частные сервитуты, а земельное – как частные, так и публичные. Во-вторых, взаимосвязь гражданского и земельного права обусловлена едиными принципами возникновения, государственной регистрации, осуществления и прекращения сервитутов¹⁴⁴.

¹⁴³ *Сервитут* – право ограниченного пользования чужим земельным участком; устанавливается в целях обеспечения прохода или проезда по земельному участку, эксплуатации трубопроводов, линий связи, электропередач и других целей. (Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2009).

¹⁴⁴ Бирюков, А.А. Сервитуты в российском гражданском законодательстве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Бирюков Александр Александрович. Ставрополь, 2004. С. 11.

Важная особенность сервитута – его родовая связь с правовым институтом собственности, поскольку «... данные правовые институты возникли одновременно, в один исторический период и обособленно друг от друга существовать не могут»¹⁴⁵. Это обусловлено тем, что «... ни собственность, как наиболее полное и абсолютное право по отношению к вещи, ни сервитуты, как ограниченное, по сравнению с правом собственности, право на чужую вещь, не могут существовать раздельно, т.к. в системе построения вещных прав дополняют друг друга, создают между собой необходимый баланс»¹⁴⁶.

Согласно п. 3 ст. 23 ЗК РФ сервитуты могут устанавливаться для:

- а) прохода или проезда через земельный участок;
- б) использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;
- в) размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;
- г) проведения дренажных работ на земельном участке;
- д) забора воды и водопоя;
- е) прогона сельскохозяйственных животных через земельный участок;
- ж) сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных в установленном порядке на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям;
- з) использования земельного участка в целях охоты, ловли рыбы в расположенном на земельном участке водном объекте в установленные сроки и в установленном порядке;

¹⁴⁵ Груздев, В.В. Сервитуты в российском дореволюционном праве в XIX – начале XX вв.: историко-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Груздев Владислав Владимирович. Н.Новгород, 2004. С. 11.

¹⁴⁶ Там же. С. 14.

и) временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ;

к) свободного доступа к прибрежной полосе.

Сервитуты подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

С точки зрения гражданского права сервитут представляет собой право собственника земельного участка, другой недвижимости требовать от собственника соседнего земельного участка, а в необходимых случаях и от собственника другого земельного участка предоставления права пользования в определенных целях соседним участком в своих интересах (п. 1 ст. 274 ГК РФ). Сервитут может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

Обременение земельного участка сервитутом не лишает собственника участка прав владения, пользования и распоряжения этим участком (п. 2 ст. 247 ГК РФ). Частный сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего участка и подлежит регистрации в порядке, установленном для регистрации прав на недвижимое имущество¹⁴⁷.

Согласно ГК РФ (п. 1 ст. 216) сервитут относится к числу вещных прав на недвижимость. Однако в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» все сервитуты регистрируются в Едином

¹⁴⁷ Голиченков, А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. С. 160.

государственном реестре прав (ЕГРП) как ограничение (обременение) права собственности¹⁴⁸, что является, по мнению некоторых авторов¹⁴⁹, определенным противоречием нормам ГК РФ. Однако в целом указанное противоречие в законодательстве не влияет на суть сервитута, так как обладателю сервитута, в первую очередь, важно его содержание, а не то, в какой форме он регистрируется.

Важным институциональным принципом сервитутного права является сформулированный Я.С. Солодовой принцип объективной обусловленности сервитута, что предполагает установление сторонами предварительной невозможности по-другому (не вторгаясь в собственнические полномочия) реализовать права обладателя господствующей вещи. Этот вывод следует из аксиомы о фундаментальной ценности отношений собственности, на которой основана рыночная экономика¹⁵⁰.

Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) имеет свои особенности в зависимости от правового режима земель, к которым относится соответствующий земельный участок. Учитывая, что к числу крупнейших землепользователей в Российской Федерации относятся организации железнодорожного транспорта, большой теоретический интерес и важную практическую значимость имеет рассмотрение сервитутных отношений в сфере использования земель железнодорожного транспорта и, в частности, вопрос ограниченного пользования иными лицами земельными участками, составляющими полосу отвода железных дорог.

¹⁴⁸ Записи о сервитутах вносятся в предназначенный для ограничений (обременений) прав подраздел III ЕГРП.

¹⁴⁹ Антуфьев, И.В. Право ограниченного пользования земельным участком (сервитут) [Электронный ресурс] / И.В. Антуфьев // Режим доступа: http://www.riskam.net/part/zeml/rav_zem_ogr_p/

¹⁵⁰ Солодова, Я.С. Обязательства из договора об установлении сервитута : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Солодова Яна Станиславовна. Томск, 2010. С. 8.

Учитывая, что основной отличительный признак полосы отвода железной дороги – это ее очень большая протяженность¹⁵¹, довольно часто у многих лиц возникает потребность в той или иной степени пользоваться частью земельных участков, составляющих полосу отвода (например, необходимость прохода или проезда через нее). Для этих целей предусматривается установление сервитутов.

Следует при этом подчеркнуть, что под сервитутом понимается именно вещное право, т.е. право ограниченного пользования земельным участком в полосе отвода железных дорог – право прохода, проезда и т.п. Установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог» ограничения некоторых видов деятельности в полосе отвода железной дороги сервитутом не являются, а определяют лишь правовой режим землепользования в полосе отвода. Это обусловлено тем, что «ограничения права собственности и сервитуты имеют разную правовую природу: первые стесняют собственника, блокируют некоторые его правомочия, вторые всегда являются субъективным правом на чужую вещь»¹⁵².

В связи с изложенным следует согласиться с имеющимся в научной литературе выводом о «недопустимости так называемых отрицательных сервитутов, поскольку их смысл стоит в установлении запретов на ведение определенной деятельности (совершение отдельных действий) и тем самым лишь определяет границы осуществления права (п. 3 ст. 309 ГК РФ). Такие нормы имеют публично-правовой характер, формируют, очерчивают

¹⁵¹ Крассов, О.И. Юридическое понятие «земельный участок» [Электронный ресурс] / О.И. Крассов // СПС «Консультант плюс», 2012.

¹⁵² Груздев, В.В. Сервитуты в российском дореволюционном праве в XIX – начале XX вв.: историко-правовое исследование. С. 11.

соответствующие права собственников (пользователей) и не порождают у других лиц каких-либо вещных прав»¹⁵³.

Наряду с установлением запретов на отдельные виды деятельности в полосе отвода железных дорог, законодательством прямо установлена обязанность землепользователей обеспечивать интересы третьих лиц и предоставлять им право ограниченного пользования частью земельных участков полосы отвода, т.е. предусмотрены основания установления сервитутов. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264 «О порядке пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу "Российские железные дороги"» установлены следующие основания установления сервитутов в полосе отвода железной дороги:

– арендатор (ОАО «РЖД») земельного участка обязан обеспечивать беспрепятственный проезд (переход) через железнодорожные пути в местах железнодорожных проездов (переходов) в порядке, установленном Минтрансом России¹⁵⁴;

– арендатор (ОАО «РЖД») обязан обеспечивать беспрепятственный доступ собственников линейных сооружений¹⁵⁵ к расположенным на земельном

¹⁵³ Резник, Ж.Я. Публичный земельный сервитут по российскому гражданскому праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Резник Жанна Яковлевна. Самара, 2007. С. 6.

¹⁵⁴ Приказ Минтранса России от 26 марта 2009 г. № 46 «О Порядке открытия и закрытия пересечений железнодорожных путей автомобильными дорогами (железнодорожных проездов)» // Российская газета, 2009, 29 апреля; распоряжение Минтранса России от 30 мая 2001 г. № АН-47-р «Об утверждении Инструкции по эксплуатации железнодорожных проездов на путях промышленного транспорта» (документ официально опубликован не был).

¹⁵⁵ К линейным сооружениям (объектам) относятся следующие виды объектов капитального строительства: железнодорожные линии; автомобильные дороги; искусственно созданные внутренние водные пути; трамвайные линии; линии электропередачи; трубопроводы; линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения); теплопроводы; линии связи; коллекторы; газопроводы; иные подобного рода сооружения.

участке линейным сооружениям для их ремонта и текущего обслуживания на условиях, определяемых Минтрансом России.

Еще одно основание установления сервитута в полосе отвода железных дорог предусмотрено примерной формой договора субаренды земельного участка (части земельного участка), находящегося у ОАО «РЖД» на праве аренды, утвержденной распоряжением ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р¹⁵⁶. Данный документ предусматривает обязательное включение в договор субаренды положений о строгом соблюдении субарендатором целевого назначения полученных земель, а также о соблюдении режима земель полосы отвода железных дорог. Одновременно ОАО «РЖД» наделяется правом осуществлять контроль за целевым использованием переданных в субаренду земель. В частности, арендодатель ОАО «РЖД» вправе ежеквартально беспрепятственно приходить на участок с целью его осмотра на предмет соблюдения использования субарендатором участка по целевому назначению и в соответствии с видом разрешенного использования, а также проверки характера способа его использования, предварительно уведомив об этом субарендатора за два дня.

Указанное право арендодателя беспрепятственного прихода на сданный в субаренду земельный участок в целях контроля его использования и соответствующая этому праву обязанность субарендатора обеспечивать допуск указанных лиц на земельный участок обладают всеми признаками сервитута.

Анализ признаков законного сервитута в полосе отвода железной дороги позволяет сделать вывод о том, что данный сервитут имеет некоторые общие черты с ограничениями права собственности в силу закона. И те, и другие устанавливаются законом в государственных или общественных интересах;

¹⁵⁶ Распоряжение ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р «Об утверждении Порядка организации работы по передаче в субаренду земельных участков (частей земельных участков), находящихся у ОАО "РЖД" на праве аренды"» // Экономика железных дорог, № 8, 2005.

круг их участников не конкретизирован. Вместе с тем ограничения права собственности никогда не устанавливают право на чужой объект, они только стесняют некоторые права землепользователя в полосе отвода, временно блокируют некоторые из его правомочий. Они, хотя и дают третьим лицам возможность осуществления отдельных субъективных прав собственника (например, право беспрепятственного прохода или проезда через полосу отвода или к находящемуся в пределах данной полосы объекту недвижимости), однако не являются их субъективными правами. В связи с этим можно согласиться с выводом В.В. Груздева о том, что ограничения права собственности могут являться результатом установления договорных и публичных сервитутов и соотносится с ними как следствие с причиной¹⁵⁷.

С точки зрения субъектного состава в полосе отвода железных дорог может устанавливаться как частный, так и публичный сервитут. Если при частном сервитуте обладателем ограниченного права пользования земельным участком является собственник другой (сопряженной) недвижимости (например, владелец объекта недвижимости, расположенного в полосе отвода железной дороги), то в случае с публичным сервитутом таким лицом является всякий, желающий воспользоваться таким правом (например, оборудованный по установленным правилам переезд через железнодорожные пути).

Субъектами частного сервитута являются отдельные лица или определенный круг лиц. Субъектами публичного сервитута является как определенный, так и неопределенный круг лиц¹⁵⁸. Поэтому сервитут в полосе отвода железных дорог по форме и целям его установления является публичным, поскольку его установление предусмотрено федеральным

¹⁵⁷ Груздев, В.В. Сервитуты в российском дореволюционном праве в XIX – начале XX вв.: историко-правовое исследование. С. 15.

¹⁵⁸ Там же. С. 11.

законодательством в целях обеспечения безопасности эксплуатации железнодорожного транспорта.

Сервитут обременяет земельный участок, поэтому согласно ст. 613 ГК РФ арендатор земельного участка, находящегося в полосе отвода железной дороги (структурное подразделение ОАО «РЖД»), при передаче его в субаренду юридическим и физическим лицам обязан предупредить субарендатора о правах третьих лиц на передаваемый в субаренду участок, в том числе и об обременении земельного участка сервитутом. Соответствующая оговорка должна, по нашему мнению, в обязательном порядке вноситься в договор субаренды.

Сервитуты, устанавливаемые в отношении земельных участков, составляющих полосу отвода железных дорог, с точки зрения их предназначения носят публично-правовой характер, поскольку служат публичной цели – обеспечению безопасности эксплуатации объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта, являющихся федеральной собственностью. Особенностью публичных сервитутов является их правовое регулирование преимущественно актами специального законодательства (в отношении полосы отвода железных дорог такими актами являются Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», постановления Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264 «О порядке пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу "Российские железные дороги"» и от 12 октября 2006 г. № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог»).

В научной литературе указывается, что учитывая наименование, публичный сервитут нередко рассматривается как публично-правовая категория. Между тем, публичный земельный сервитут исходно есть явление, скорее, частного права, поскольку он не только генетически сформировался в рамках гражданско-правовой науки, но и опирается на гражданско-правовые подходы к регулированию общественных отношений. Существенно также то, что независимо от общей оценки этого явления, оно всегда выражается в установлении ограничений права собственности конкретных участников гражданских правоотношений¹⁵⁹.

Как показано выше, сервитут в отношении земельного участка, находящегося в полосе отвода железной дороги, предусматривается соответствующим нормативным правовым актом. Вместе с тем как субъективное гражданское право в конкретных правоотношениях он возникает в результате действия ряда дополнительных юридических фактов.

Прежде всего, одним из таких фактов является наличие двух объектов недвижимости, связанных невозможностью эксплуатации одного из них без использования другого. Так, собственник линейного сооружения, проходящего по полосе отвода железной дороги (например, линии электропередачи, линии связи, трубопровода и др.), не сможет обеспечить нормальную эксплуатацию этого сооружения, если не будет иметь доступа к нему. Поэтому арендатор (ОАО «РЖД») либо субарендатор земельного участка обязан обеспечивать беспрепятственный доступ представителей собственника к указанным объектам для их текущего ремонта и обслуживания. Данная обязанность прямо предусмотрена законодательством.

Другой юридический факт, влекущий возникновение субъективного права других лиц на ограниченное пользование земельным участком, входящим в

¹⁵⁹ Резник, Ж.Я. Публичный земельный сервитут по российскому гражданскому праву. С. 2.

полосу отвода железной дороги, обусловлен необходимостью учета интересов пользователей услугами других видов транспорта, прежде всего автомобильного, а также владельцев транспортных средств и пешеходов. В этих целях на арендатора (ОАО «РЖД») земельных участков в полосе отвода железных дорог возлагается обязанность обеспечивать беспрепятственный проезд (переход) через полосу отвода и находящиеся на ней железнодорожные пути в местах железнодорожных проездов (переходов) в порядке, установленном Минтрансом России.

Таким образом, правовой институт сервитута является важным правовым средством управления земельными участками в полосе отвода железных дорог. Теоретическое осмысление данного правового института и его практическое применение призваны служить установлению законности и правопорядка в сфере землепользования в полосе отвода железных дорог.

Характеристика сервитута как важнейшего элемента вещного права была бы неполной без рассмотрения перспектив развития данного правового института. Проект изменений в ГК РФ¹⁶⁰ ориентирует на создание целостной системы ограниченных вещных прав, способной максимально удовлетворить потребности участников гражданского оборота в основанном на вещном праве режиме пользования чужим имуществом.

В частности, в ГК РФ будет введена новая глава «Сервитут», в которой дается следующее определение сервитута: земельный участок, здание, строение или сооружение (служащая вещь) могут быть обременены правом ограниченного пользования управомоченного лица (сервитутом) для осуществления принадлежащего этому лицу права собственности на земельный участок, здание, строение или сооружение, в том числе незавершенные

¹⁶⁰ Проект Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

строительством (господствующая вещь), если использование такого земельного участка, здания, строения или сооружения по назначению невозможно без установления сервитута.

В случае принятия новой редакции ГК РФ ныне действующий правовой институт сервитута претерпит существенную трансформацию. Предполагается, например, исключение из оборота понятия «публичный сервитут» (с точки зрения субъектного состава лиц, в интересах которых он устанавливается): в проекте однозначно сказано, что «сервитут не может быть установлен для неопределенного круга лиц». Согласно ст. 295.2 проекта новой редакции ГК РФ понятие «публичный сервитут» заменяется понятием «ограничения права собственности на земельный участок в публичных интересах без изъятия участка у собственника». Такие ограничения могут устанавливаться для обеспечения:

- 1) прохода или проезда через земельный участок;
- 2) ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;
- 3) размещения межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;
- 4) проведения дренажных работ;
- 5) забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и водопоя;
- 6) прогона сельскохозяйственных животных;
- 7) проведения научно-исследовательских или проектно-изыскательских работ.

Таким образом, тем самым можно говорить о том, что будет узаконена точка зрения ряда цивилистов о том, что «сервитуты устанавливаются в соответствии с нормами гражданского права, а ограничения прав собственности (публичные сервитуты) основываются на нормах административного законодательства.

Поэтому они лишены гражданско-правовой природы»¹⁶¹. Сторонник данной точки зрения профессор Е.А. Суханов также указывает, что частный сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством, следовательно, является частноправовым институтом, тогда как все без исключения публичные сервитуты предусмотрены в нормах земельного, природно-ресурсного или административного законодательства, т.е. публичного права, и потому лишены гражданско-правовой природы. Все это, по мнению Е.А. Суханова, позволяет считать публичный сервитут не лучшим «изобретением» современного отечественного законодателя¹⁶².

Следует отметить, что в случае принятия рассматриваемой редакции ГК РФ потребуется внесение изменений в ЗК РФ в части исключения из него термина «публичный сервитут». Соответственно и применительно к ограничениям права собственности на земельные участки в полосе отвода железной дороги термин «сервитут» уже не может употребляться, так как указанные ограничения устанавливаются в публичных интересах – в целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, а также в интересах неограниченного круга лиц (например, право перехода или переезда через железнодорожные пути).

Еще одним новым правовым институтом, содержащим ограничения в пользовании земельными участками, входящими в полосу отвода железных дорог, является т.н. «соседское право», которое согласно ст. 293 проекта новой редакции ГК РФ представляет собой обязанность собственника земельного участка осуществлять правомочия владения и пользования земельным участком с соблюдением прав и охраняемых законом интересов собственников (владельцев) соседних земельных участков (соседских прав). При этом

¹⁶¹ Копцев, А.Н. Сервитуты в российском праве: проблемы правового регулирования / А.Н. Копцев // Гражданское право. 2007. № 1. С. 46.

¹⁶² Андреев, Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России / Ю.Н. Андреев. СПб.: Юридический центр Пресс, 2011. С. 231.

соседними земельными участками в целях установления ограничений права собственности признаются земельные участки, как соприкасающиеся, так и не соприкасающиеся друг с другом, если последствия использования (эксплуатации) одного из участков оказывают влияние на использование другого участка¹⁶³.

Важным изменением в новой редакции ГК РФ подвергнуто понятие «самовольная постройка», имеющее неразрывную связь с соответствующим земельным участком и с институтом ограничения права собственности на него. Согласно ныне действующему порядку для признания постройки самовольной необходимо доказать факт, что земельный участок, на котором возведена постройка, не отведен для целей строительства такого рода (п. 1 ст. 222 ГК РФ); согласно же новому регулированию самовольной будет признаваться постройка, возведенная на земельном участке, на который лицо, осуществившее постройку, не имеет права, допускающего такое строительство (п. 1 ст. 244 новой редакции ГК РФ).

Например, если субарендатор земельного участка в полосе отвода железной дороги без уведомления арендодателя (ОАО «РЖД») возведет на данном земельном участке торговый павильон для оказания услуг пассажирам, то формально данная постройка не будет являться самовольной, поскольку согласно ст. 90 ЗК РФ одной из целей передачи земельных участков из земель железнодорожного транспорта в аренду гражданам и юридическим лицам является оказание услуг пассажирам. Т.е. закон допускает строительство каких-либо объектов в полосе отвода железных дорог для указанных целей (при условии соблюдения требований безопасности движения, установленных

¹⁶³ Более подробно о данной новелле отечественного гражданского законодательства см.: Чернобай, Е.Ю. Соседские права и особенности их реализации в земельно-правовых и гражданско-правовых отношениях с участием военных организаций [Электронный ресурс] / В.М. Корякин, Е.Ю. Чернобай // Электронное научное издание «Военное право». 2012. № 4. Режим доступа: <http://www.voennoepravo.ru>

законодательством). В случае принятия новой редакции ГК РФ такая постройка в полосе отвода железной дороги, если в договоре субаренды не будет оговорено право субарендатора на строительство, однозначно будет считаться самовольной.

По общему правилу лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности. Оно не вправе распоряжаться данной постройкой – продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки. В новой редакции ГК РФ более детально урегулированы последствия признания постройки самовольной. В частности, установлено, что право собственности на самовольную постройку может быть признано за собственником земельного участка по его требованию, если ее сохранение не создает угрозу жизни или здоровью граждан. В этом случае лицо, за которым признано право собственности на самовольную постройку, возмещает осуществившему ее лицу расходы на постройку в размере, определенном судом. Для сравнения: по действующему ГК РФ право собственности на самовольную постройку может быть признано не только за собственником земельного участка, но и за лицом, у которого данный земельный участок находится в пожизненном наследуемом владении или постоянном (бессрочном) пользовании.

Таким образом, в случае если будет признана самовольной постройка, находящаяся на землях железнодорожного транспорта, то такая постройка, если она не создает угрозу безопасности движения, жизни и здоровью граждан, может быть признана собственностью Российской Федерации.

В рамках действующего правового регулирования организациям железнодорожного транспорта нередко приходится в судебном порядке признавать самовольными постройки в полосе отвода железных дорог.

Характерным в этом отношении является дело № Ф08-3580/2003 от 30 сентября 2003 г., рассмотренное ФАС Северо-Кавказского округа¹⁶⁴.

Предприниматель Г.Н. Куталадзе обратился в арбитражный суд с иском к ФГУП «Северо-Кавказская железная дорога» (ФГУП «СКЖД») о признании права собственности на самовольную постройку, расположенную по адресу: г. Сочи, ул. Балтийская, 7, а именно: здание кафе «Кристалл» общей площадью 192 кв. м.

Решением от 20 мая 2003 г. исковые требования удовлетворены со ссылкой на то, что земельный участок под спорной постройкой арендован истцом у ответчика в законном порядке, а сама постройка возведена с соблюдением строительных норм и правил и не затрагивает прав и интересов каких-либо третьих лиц. В апелляционной инстанции дело не рассматривалось.

В кассационной жалобе ФГУП «СКЖД» в лице Краснодарского отделения просит отменить решение суда и направить дело на новое рассмотрение. Заявитель жалобы указывает, что истец не согласовывал с ним возведение спорной постройки, которая является капитальным строением; возведение подобных построек в полосе отвода железной дороги запрещено.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа, изучив материалы дела и выслушав представителей сторон, считает, что обжалуемое решение подлежит отмене по следующим основаниям.

Как видно из материалов дела, предприниматель Г.Н. Куталадзе владеет и пользуется земельным участком общей площадью 192 кв. м, расположенным на пляже «Дагомыс» г. Сочи, на основании договора аренды от 11 июля 2002 г. № 718, заключенного с Северо-Кавказской железной дорогой. По условиям договора арендатору предоставлен земельный участок во временное

¹⁶⁴ Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров; Ин-т законод. и сравнит. правоведения. М.: Статут, 2008.

пользование для существующего кафе сроком на 364 дня с 1 июля 2002 г. по 30 июня 2003 г.

В деле имеется ситуационный план земельного участка истца, из которого видно, что здание кафе «Кристалл» расположено в полосе отвода железной дороги. Данная полоса находится в постоянном (бессрочном) пользовании СКЖД на основании государственного акта от 20 ноября 1960 г., копия которого представлена ответчиком в материалы дела.

В соответствии с архитектурно-планировочным заключением № 031204, выданным ООО «Сочиагроремстрой», здание кафе «Кристалл» соответствует всем строительным нормам и правилам и отвечает требованиям, предъявляемым к строениям капитального типа. Согласно заключениям противопожарной службы Лазаревского района г. Сочи от 3 апреля 2003 г. № 171 и Сочинского линейного центра госсанэпиднадзора от 30 апреля 2003 г. № 222 спорная постройка противопожарным и санитарным нормам соответствует.

В то же время указанная постройка возведена истцом на арендуемом земельном участке без согласования с арендодателем – железной дорогой, разрешения на строительство от уполномоченных органов не получены, поэтому она является самовольной в силу п. 1 ст. 222 ГК РФ, в соответствии с которым самовольной постройкой является жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами, либо созданное без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

В соответствии с п. 3 указанной статьи право собственности на самовольную постройку может быть признано судом за лицом, осуществившим постройку на не принадлежащем ему земельном участке, при условии, что данный участок

будет в установленном порядке предоставлен этому лицу под возведенную постройку, а также при условии, что сохранение постройки не нарушает прав и охраняемых законом интересов других лиц и не создает угрозу жизни и здоровью граждан.

Согласно п. 2 ст. 22 ЗК РФ и ст. 270 ГК РФ земельные участки, принадлежащие лицу на праве постоянного пользования, могут быть предоставлены в аренду только с согласия собственника земельного участка. При этом статьей 90 ЗК РФ, являющейся специальной нормой, регулирующей использование земельных участков в пределах полосы отвода железных дорог, установлены цели и порядок использования данных земельных участков. Предоставление земельного участка для размещения объектов в полосе отвода должно быть согласовано железной дорогой с собственником.

Целевое назначение земельного участка, предоставленного истцу во временное пользование в полосе отвода железной дороги, не предусматривает возведение на нем сооружений капитального типа. Из отзыва ответчика и его кассационной жалобы следует, что железная дорога не согласна с возведением спорного объекта недвижимости на предоставленном во временное пользование земельном участке. Уполномоченный собственник также не принимал решения, согласованного с железной дорогой, о предоставлении Г.Н. Куталадзе земельного участка для возведения на нем строений капитального типа.

При таких обстоятельствах у суда не было оснований считать, что истцу в установленном порядке предоставлен земельный участок под возведенную постройку, и признавать право собственности на спорный объект, расположенный на данном земельном участке.

Исходя из изложенного, ФАС Северо-Кавказского округа отменил решение Арбитражного суда Краснодарского края и отказал в удовлетворении исковых

требований о признании за истцом права собственности на самовольную постройку в полосе отвода железной дороги.

Согласно новой редакции ГК РФ в случае если будет признана самовольной постройка, находящаяся на землях железнодорожного транспорта, то такая постройка, если она не создает угрозу безопасности движения, жизни и здоровью граждан, может быть признана собственностью Российской Федерации.

Безусловно, все эти предполагаемые новации гражданского законодательства после их принятия потребуют теоретического осмысления. Но в любом случае ограничение права пользования земельными участками в полосе отвода железных дорог будет и впредь оставаться важнейшим инструментом гражданско-правового регулирования землепользования в сфере транспортной деятельности.

Выводы по § 2.2:

1. Выявлены особенности установления и целевого назначения сервитутов в полосе отвода железных дорог как одного из юридических средств обеспечения правового режима расположенных в ее пределах земельных участков.

2. Одним из правовых механизмов государственного регулирования отношений собственности на земельные участки в полосе отвода железных дорог является законодательное установление ряда ограничений в осуществлении правомочий собственника в отношении указанных земельных участков. Наиболее важными из них являются сервитут и соседское право.

3. Действующим законодательством установлена обязанность землепользователей в полосе отвода железных дорог обеспечивать интересы третьих лиц и предоставлять им право ограниченного пользования частью земельных участков полосы отвода, т.е. предусмотрены основания установления сервитутов. Данный сервитут имеет некоторые общие черты с

ограничениями права собственности в силу закона. И те, и другие устанавливаются законом в государственных или общественных интересах; круг их участников не конкретизирован. Вместе с тем ограничения права собственности никогда не устанавливают право на чужой объект, они только стесняют некоторые права землепользователя в полосе отвода, временно блокируют некоторые из его правомочий. Они, хотя и дают третьим лицам возможность осуществления отдельных субъективных прав собственника, однако не являются их субъективными правами.

4. С точки зрения их предназначения сервитуты, устанавливаемые в отношении земельных участков, составляющих полосу отвода железных дорог, носят публично-правовой характер, поскольку, во-первых, служат публичной цели – обеспечению безопасной эксплуатации объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта, а во-вторых, устанавливаются федеральным законодательством.

Глава 3

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ В ПОЛОСЕ ОТВОДА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ

§ 3.1. Правовое регулирование охраны земель в полосе отвода железных дорог

Важнейшим институтом земельного права является охрана земель. В действующем земельном законодательстве закреплён принцип приоритета охраны земли перед ее использованием в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде (подп. 2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Этот принцип основывается на конституционной норме о том, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (п. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации).

В научной литературе в связи с этим обоснованно утверждается, что институт правовой охраны земель занимает центральное место среди других институтов земельного права, регулирующих земельные отношения, что подтверждается, в частности, тем, что в ЗК РФ гл. II «Охрана земель», закрепляющая фундаментальные обязанности всех субъектов земельных отношений по сбережению земель, следует сразу же после гл. I «Общие положения»¹⁶⁵.

С.А. Анохин определяет правовой институт охраны земель как совокупность правовых норм, регулирующих права и обязанности субъектов земельных отношений по рациональному использованию земли как природного ресурса и

¹⁶⁵ Ибрагимов, К.Х. Современные проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения / К.Х. Ибрагимов // Экологическое право. 2009. № 5/6. С. 70; Иванова, С.В. Охрана земель сельскохозяйственного назначения / С.В. Иванова // Экологическое право. 2012. № 1. С. 34.

предотвращению вредного воздействия на нее, основания и порядок проведения охранительных мероприятий¹⁶⁶. Исходя из указанного определения, охрана земель полосы отвода железных дорог может рассматриваться как общественное отношение, возникающее между государством, как собственником этих земель, и юридическими и физическими лицами по поводу сохранения их нормального состояния. В этом смысле охрана земель полосы отвода железных дорог представляет собой деятельность всех субъектов земельных отношений в данной сфере, направленную на сохранение качества земли, восстановление нарушенного состояния земли. В процессе осуществления этой деятельности участники земельных отношений выполняют комплекс мероприятий, предусмотренных законодательством и направленных на обеспечение рационального использования земельных ресурсов и предотвращение негативного воздействия на них транспортной и иной хозяйственной деятельности.

Согласно ч. 2 ст. 12 ЗК РФ целями охраны земель являются:

1) предотвращение негативного воздействия на земельные участки (предотвращение деградации, загрязнения и захламления, нарушения земель, других неблагоприятных последствий хозяйственной деятельности);

2) обязательное оперативное устранение последствий негативного воздействия в случае, когда такое воздействие было произведено (обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению и другим вредным воздействиям хозяйственной деятельности).

Субъектами охраны земель полосы отвода железных дорог является государство, в собственности которого находятся эти земли, а также ОАО

¹⁶⁶ Анохин, С.А. Административно-правовой механизм в сфере использования и охраны земель / С.А. Анохин // Административное и муниципальное право. 2009. № 5.

«РЖД» как основной арендатор этих земель, а в случаях передачи земельных участков полосы отвода в субаренду – то и субарендаторы¹⁶⁷.

В целях обеспечения рационального использования и охраны земель ст. 56 ЗК РФ устанавливает специальные ограничения прав на землю. В частности, могут устанавливаться особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных зонах. Под охранной зоной в науке земельного права понимается «зона с особыми условиями использования территорий, представляющая собой полосу земли вокруг объекта охранной зоны, создаваемая с целью охраны окружающей среды, жизни и здоровья граждан и/или объекта охранной зоны от негативного воздействия, в границах которой устанавливаются нормативно закрепленные ограничения в осуществлении хозяйственной и иной деятельности, в том числе в использовании земельных участков и их частей, а также обязанности по поддержанию земельных участков и их частей в границах охранной зоны в состоянии, соответствующем цели ее установления»¹⁶⁸.

Применительно к деятельности железнодорожного транспорта охранные зоны устанавливаются в целях обеспечения безопасной эксплуатации железнодорожных путей и других объектов железнодорожного транспорта, а также безопасности населения, работников железнодорожного транспорта и пассажиров в местах, подверженных оползням, обвалам, размывам, селям и другим негативным воздействиям, и в местах движения скоростных поездов¹⁶⁹.

Согласно Правилам установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог, утвержденным постановлением Правительства Российской

¹⁶⁷ Подробному анализу арендных отношений по поводу земельных участков в полосе отвода железных дорог посвящен параграф 3.2 настоящей диссертации.

¹⁶⁸ Золотова, О.А. Правовой режим земель охранных зон : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Золотова Олеся Александровна. М., 2013. С. 7 – 8.

¹⁶⁹ П. 2 ст. 9 Федерального закона «О железнодорожном транспорте Российской Федерации».

Федерации от 12 октября 2006 г. № 611, границы охранных зон железных дорог могут устанавливаться в случае прохождения железнодорожных путей:

а) в местах, подверженных снежным обвалам (лавинам), оползням, размывам, селевым потокам, оврагообразованию, карстообразованию и другим опасным геологическим воздействиям;

б) в районах подвижных песков;

в) по лесам, выполняющим функции защитных лесонасаждений, в том числе по лесам в поймах рек и вдоль поверхностных водных объектов;

г) по лесам, где сплошная вырубка древостоя может отразиться на устойчивости склонов гор и холмов и привести к образованию оползней, осыпей, оврагов или вызвать появление селевых потоков и снежных обвалов (лавин), повлиять на сохранность, устойчивость и прочность железнодорожных путей.

В границах охранных зон железных дорог в целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта могут быть установлены запреты или ограничения на осуществление следующих видов деятельности:

а) строительство капитальных зданий и сооружений, устройство временных дорог, рубка древесной и кустарниковой растительности, удаление дернового покрова, проведение земляных работ, за исключением случаев, когда осуществление указанной деятельности необходимо для обеспечения устойчивой, бесперебойной и безопасной работы железнодорожного транспорта, повышения качества обслуживания пользователей услугами железнодорожного транспорта, а также в связи с устройством, обслуживанием и ремонтом линейных сооружений;

б) распашка земель;

в) выпас скота;

г) выпуск поверхностных и хозяйственно-бытовых вод.

Согласно Нормам отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также норм расчета охранных зон железных дорог, утвержденным приказом Минтранса России от 6 августа 2008 г. № 126, в охранные зоны, необходимые для обеспечения сохранности, прочности и устойчивости объектов железнодорожного транспорта включаются земельные участки, необходимые для обеспечения сохранности, прочности и устойчивости объектов железнодорожного транспорта, земельные участки с подвижной почвой, прилегающие к земельным участкам, предназначенным для размещения объектов железнодорожного транспорта и обеспечения защиты железнодорожного пути от снежных и песчаных заносов и других негативных воздействий.

Размеры земельных участков охранных зон определяются исходя из рельефа и природных условий местности, необходимости создания защиты жилой застройки населенных пунктов от сверхнормативных шумов проходящих поездов, от возможных катастроф с перевозимыми пожаровзрывоопасными и опасными грузами, иных факторов, а также необходимости поэтапного развития объектов железнодорожного транспорта.

Таким образом, согласно действующему правовому регулированию целевым предназначением охранных зон железных дорог является:

а) обеспечение сохранности и безопасной эксплуатации объектов железнодорожного транспорта;

б) охрана населения от воздействия неблагоприятных факторов транспортной деятельности.

Вместе с тем из анализа нормативных правовых актов, регулирующих правовой режим охранных зон железных дорог, можно вывести еще одну цель их образования, хотя прямо в этих актах и не поименованную: обеспечение

охраны земель на прилегающих к железным дорогам территориях, включая полосу отвода железных дорог. Об этом свидетельствует сам характер ограничений деятельности, которые установлены в охранной зоне: запрет на вырубку древесной и кустарниковой растительности, на удаление дернового покрова, на проведение земляных работ, на распашку земель, на выпас скота и др., что помимо достижения указанных выше целей одновременно служит целям охраны земель, указанным в ч. 2 ст. 12 ЗК РФ.

В связи с изложенным, по нашему мнению, имеется потребность во внесении соответствующих уточнений в ст. 9 Федерального закона «О железнодорожном транспорте Российской Федерации». В этих целях предлагается абз. 1 п. 2 ст. 9 указанного Федерального закона изложить в следующей редакции:

«В целях *охраны земель железнодорожного транспорта*, обеспечения безопасной эксплуатации железнодорожных путей и других объектов железнодорожного транспорта, а также безопасности населения, работников железнодорожного транспорта и пассажиров в местах, подверженных оползням, обвалам, размывам, селям и другим негативным воздействиям, и в местах движения скоростных поездов устанавливаются охранные зоны».

Согласно п. 8 Правил установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 611, функция принятия решений об установлении границ охранных зон железных дорог возлагается на Росжелдор. В связи с этим заслуживает поддержки предложение о разработке и утверждении актом Минтранса России административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению

государственной функции «Принятие решений об установлении границ охранных зон железных дорог»¹⁷⁰.

Важным как с теоретической, так и с практической точки зрения является вопрос о соотношении правовых режимов земель полосы отвода железных дорог и земель охранной зоны железных дорог. С точки зрения пространственного расположения эти земельные участки не совпадают, но при этом правовой режим земель охранной зоны охватывает и земельные участки, составляющие полосу отвода (см. рисунок 2). То есть, можно говорить о том, что в тех местах прохождения железных дорог, в которых установлены охранные зоны, в отношении земель полосы отвода действует своего рода «двойной» (или совмещенный) правовой режим: режим охранных зон и режим полосы отвода.

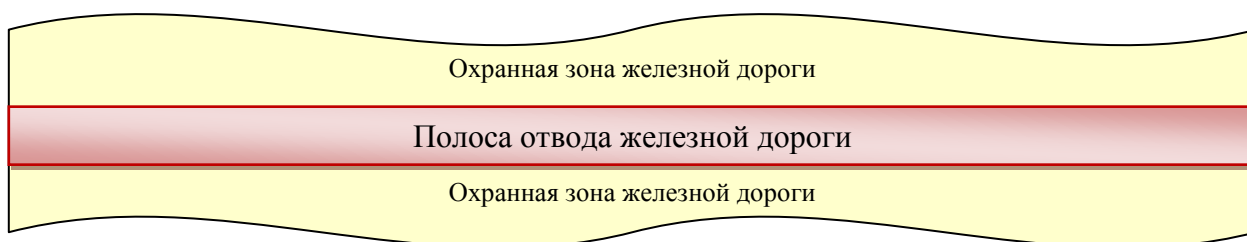


Рисунок 2. Соотношение полосы отвода железной дороги и охранной зоны железной дороги

Для обоснования данного вывода воспользуемся методологией, выработанной в диссертационном исследовании О.А. Золотовой¹⁷¹.

Указанный автор пришел к обоснованному выводу о том, что правовой режим земель охранных зон коррелирует с категорией и видом разрешенного использования земельных участков. Это, по ее мнению, выражается в следующем:

¹⁷⁰ Духно, Н.А. Административное регламентирование деятельности Федерального агентства железнодорожного транспорта в сфере земельных отношений. С. 33 – 40.

¹⁷¹ Золотова, О.А. Правовой режим земель охранных зон. С. 15 – 16.

– *во-первых*, в установлении дополнительных ограничений в границах охранной зоны, которые согласуются с содержанием правового режима земельного участка;

– *во-вторых*, содержание правового режима земель охранной зоны может быть более строгим, чем правовой режим земельного участка в ее границах. В этом случае приоритетным для исполнения является режим земель охранной зоны, так как она устанавливается в публичных интересах;

– *в-третьих*, в исключительных случаях правовой режим земельного участка может быть строже правового режима земель охранной зоны. В этом случае в границах охранной зоны возникают дополнительные ограничения, соответствующие правовому режиму земельного участка.

В отношении правовых режимов полосы отвода железной дороги и охранной зоны железной дороги действует третий из перечисленных случаев соотношения правовых режимов, т.е. в пределах полосы отвода железных дорог действуют одновременно ограничения, установленные и для земельных участков полосы отвода, и для земельных участков охранной зоны. Это определяет особый характер и специфику правового режима земель, составляющих полосу отвода железных дорог.

Выводы по § 3.1:

1. Основным правовым инструментом охраны земель, составляющих полосу отвода железных дорог и в целом земель железнодорожного транспорта, является установление охранных зон железных дорог.

2. При рассмотрении охраны земель, составляющих полосу отвода железных дорог, предложена авторская редакция понятия охранных зон железных дорог, под которыми предлагается понимать совокупность земельных участков, прилегающих к землям, предназначенным для размещения объектов железнодорожного транспорта, в пределах которых устанавливаются особые

условия использования земельных участков, характеризующиеся ограничениями прав субъектов земельных отношений, необходимыми для обеспечения сохранности, прочности и устойчивости объектов железнодорожного транспорта, охраны земель, прилегающих к железным дорогам, включая полосу отвода.

3. Проанализировано соотношение правовых режимов полосы отвода железных дорог и охранных зон железных дорог, исходя из их принадлежности к землям железнодорожного транспорта, а также установленного особого порядка их использования.

Предлагается учитывать требования «двойного», «совмещенного» правового режима: режим охранных зон и режим полосы отвода в местах эксплуатации железных дорог, в которых установлены охранные зоны. Данное предложение обосновывается необходимостью единообразного применения законодательства, устанавливающего правовые режимы полосы отвода и охранных зон железных дорог в целях обеспечения безопасности железнодорожного транспорта.

§ 3.2. Особенности земельно-арендных отношений в полосе отвода железных дорог

В соответствии с п. 3 ст. 4 Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» и постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264 земельные участки в границах полосы отвода железных дорог являются федеральной собственностью и

предоставляются единому хозяйствующему субъекту – ОАО «РЖД» по договору аренды¹⁷².

Аренда земельных участков является правовым институтом, получившим широкое распространение в земельном праве большинства стран с рыночной экономикой. В Российской Федерации данный правовой институт получил свое развитие с принятием в 1996 г. ч. II ГК РФ¹⁷³ и в 2001 г. – ЗК РФ.

В юридической литературе вполне обоснованно утверждается, что правовое регулирование отношений по аренде земельных участков имеет сложный, комплексный характер. Обусловлено это тем, что аренда имущества является категорией гражданского права, в то время как аренда земельных участков касается использования особого объекта экономического оборота, каковой является земля, и поэтому регулируется также и специальными нормами земельного права¹⁷⁴.

В связи с изложенным, рассмотренная в параграфе 1.2 настоящей диссертации научная дискуссия по поводу соотношения норм земельного и гражданского права в полной мере касается и вопроса о правовой природе договора аренды земельных участков в полосе отвода железных дорог. Не вносит полной ясности в разрешение данного вопроса сравнительный анализ норм ЗК РФ и ГК РФ. Так, в соответствии с п. 1 ст. 2 ЗК РФ нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, должны соответствовать ЗК РФ. Тем самым закрепляется приоритетное положение этого специального закона по отношению к иным законам, включая ГК РФ. Если же обратиться к ГК РФ, то в его п. 2 ст. 3 мы увидим норму, согласно которой нормы

¹⁷² *Аренда* (от лат. *arrendare* – отдавать внаем; англ. *lease*; польск. *arend*) – предоставление какого-либо имущества (земли, оборудования, помещения и т.п.) во временное пользование за определенную плату на основе договора аренды. (Тихомирова, Л.В. Юридическая энциклопедия. С. 35).

¹⁷³ СЗ РФ, 1996, № 5, ст. 410.

¹⁷⁴ Голосова, С.А. Правовое регулирование аренды земельных участков: соотношение норм гражданского и земельного права / С.А. Голосова // Нотариус. 2003. № 2.

гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК РФ. Налицо явное противоречие двух базовых кодифицированных законодательных актов, регулирующих оборот земельных участков, что катализирует не прекращающуюся дискуссию в научной среде по поводу правовой природы договора аренды земельных участков. Некоторые авторы считают, что договор аренды земельного участка имеет выраженный гражданско-правовой характер, другие же настаивают на его специальных земельно-правовых особенностях, не свойственных обычному гражданскому обороту¹⁷⁵.

При предыдущем изложении материалов настоящего исследования нами уже отмечалось, что земельные участки являются специфическими объектами права. Поэтому в п. 2 ст. 607 ГК РФ сказано, что законом могут быть установлены особенности сдачи в аренду земельных участков. Сегодня такие особенности закреплены в ЗК РФ и иных специализированных нормативных актах. По данному поводу в научной литературе высказывается мнение, что данное обстоятельство не делает рассматриваемые правоотношения земельными и ни в коей мере не исключает их гражданско-правовой характер¹⁷⁶. Поэтому при применении к договору аренды земельного участка гражданско-правовых норм и норм земельного права необходимо исходить из традиционного правила о соотношении общих и специальных норм, тем самым признавая их общность и допуская достаточность установления прав и обязанностей участников сделки нормами земельного права, если они не противоречат правилам гражданского законодательства, а также восполняя

¹⁷⁵ Там же.

¹⁷⁶ Гладышева, О.А. Гражданско-правовые особенности договора аренды (субаренды) земельных участков (частей земельных участков) полосы отвода железной дороги / О.А. Гладышева // Ученые записки юридического факультета. Вып. 17 (27) / Под ред. А.А. Ливеровского. СПб.: Изд. Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2010. С. 34 – 35.

пробелы земельного законодательства положениями ГК РФ об арендных обязательствах¹⁷⁷.

Примерная форма договора передачи в аренду земельных участков для обеспечения нужд железнодорожного транспорта утверждена приказом Минэкономразвития России от 22 июля 2006 г. № 197. Согласно указанному правовому акту земельные участки передаются собственником – Российской Федерацией – единому хозяйствующему субъекту (ОАО «РЖД») в аренду для их использования в порядке и для целей, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 611 для земельных участков полос отвода железных дорог.

От имени Российской Федерации полномочия арендодателя по данному договору исполняют соответствующие территориальные органы Федерального агентства по управлению государственным имуществом (Росимущества) по месту нахождения передаваемого в аренду земельного участка. К указанному договору применяются общие правила договора аренды, установленные ст. 606 – 625 ГК РФ и ст. 22 ЗК РФ. Одновременно в силу специального предназначения передаваемых в аренду земель рассматриваемый договор имеет ряд особенностей¹⁷⁸, к числу которых можно отнести:

– передача земельного участка в аренду осуществляется на 49 лет (напомним, что по общему правилу согласно ст. 610 ГК РФ договор аренды заключается на срок, устанавливаемый договором, т.е. соглашением сторон);

¹⁷⁷ Голосова, С.А. Правовое регулирование аренды земельных участков: соотношение норм гражданского и земельного права.

¹⁷⁸ Эти особенности установлены Федеральным законом от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», а также постановлениями Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 № 264 «О порядке пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу "Российские железные дороги"» и от 12 октября 2006 г. № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог».

– арендатор (ОАО «РЖД») обязан обеспечивать беспрепятственный переезд (переход) через железнодорожные пути в местах железнодорожных переездов (переходов) в порядке, установленном Минтрансом России;

– арендатор (ОАО «РЖД») обязан обеспечивать беспрепятственный доступ собственников линейных сооружений к расположенным на земельном участке линейным сооружениям для их ремонта и текущего обслуживания на условиях, определяемых Минтрансом России;

– арендатор (ОАО «РЖД») вправе передавать арендованные земельные участки (их части) в субаренду гражданам и юридическим лицам в пределах срока действия договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка (Российской Федерации в лице Росимущества) при условии его уведомления об этой передаче;

– арендатор (ОАО «РЖД») обязан передавать часть арендованного земельного участка в субаренду лицам, имеющим в собственности либо в хозяйственном ведении расположенные на этом участке здания, строения, сооружения, а также лицам, осуществляющим строительство и эксплуатацию линейных сооружений, по их заявлению на срок, указанный в заявлении, но не более чем на срок действия договора аренды земельного участка, и за плату, размер которой не должен превышать размера арендных платежей, рассчитанных пропорционально размеру соответствующей части арендованного земельного участка;

– арендатор (ОАО «РЖД») обязан заключать договор субаренды незастроенного земельного участка (его части) в городах с численностью населения более 250 тыс. человек исключительно на торгах, кроме случаев передачи земельных участков (их частей) в субаренду для размещения линейных сооружений и объектов транспортной инфраструктуры;

– арендатор (ОАО «РЖД») обязан в целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации транспортных и иных технических средств, связанных с перевозочным процессом, безопасности населения, нормальной эксплуатации инженерных сооружений и других объектов железнодорожного транспорта соблюдать требования, предъявляемые к содержанию и использованию переданного ему земельного участка, в том числе: соблюдать требования градостроительных регламентов, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных, строительных и иных правил и нормативов; соблюдать установленный законодательством Российской Федерации порядок использования земельных участков полосы отвода железной дороги; содержать участок способами, которые не должны наносить ущерб участку как природному объекту;

– арендная плата за земельные участки, переданные Российской Федерацией единому хозяйствующему субъекту (ОАО «РЖД»), взимается по ставкам, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 4 декабря 2006 г. № 396¹⁷⁹. Размер ставок арендной платы дифференцирован в зависимости от местонахождения земельного участка (наибольший размер ставок арендной платы установлен для Краснодарского края, г. Москвы и Московской области; наименьший – для Мурманской области, Республики Саха-Якутия). Начиная с 2007 г., размер ставок арендной платы ежегодно индексируется на величину, равную прогнозируемому уровню инфляции, предусмотренному в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год¹⁸⁰. Следует

¹⁷⁹ Приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 396 «Об утверждении ставок арендной платы за земельные участки, являющиеся федеральной собственностью и предоставленные открытому акционерному обществу "Российские железные дороги", по субъектам Российской Федерации» // БНА, 2007, № 5.

¹⁸⁰ Размеры ставок арендной платы за земельные участки, являющиеся федеральной собственностью и предоставленные открытому акционерному обществу «Российские

обратить внимание на то, что, по мнению аналитиков, эти ставки существенно ниже реальной рыночной арендной платы за аналогичные земли¹⁸¹.

Как указано выше, договор аренды земельных участков в полосе отвода железной дороги носит срочный характер, срок его действия является максимально возможным и составляет 49 лет. В соответствии с со ст. 261 ГК РФ и п. 3 ст. 22 ЗК РФ по истечении срока договора аренды его арендатор, то есть ОАО «РЖД», имеет преимущественное право на заключение договора аренды на новый срок при условии надлежащего исполнения своих обязанностей.

Анализируя перечисленные выше особенности договора аренды земельных участков, являющихся федеральной собственностью и передаваемых единому хозяйствующему субъекту в сфере железнодорожного транспорта, можно прийти к выводу, что эти особенности обусловлены двумя основными факторами:

– во-первых, нахождением указанных земельных участков в федеральной собственности, что обуславливает необходимость предусматривать в договоре аренды положения, направленные на защиту государственного интереса в отношении данных земельных участков;

– во-вторых, принадлежностью данных земельных участков к землям железнодорожного транспорта, что обуславливает возложение на арендатора дополнительных обязанностей по соблюдению особого режима использования данных участков.

В ч. 2 ст. 90 ЗК РФ содержится очень важная норма, устанавливающая, что свободные земельные участки на полосах отвода железных дорог в пределах

железные дороги», по субъектам Российской Федерации приведены в прил. 2 к настоящей диссертации.

¹⁸¹ Гребенников, А.И. Правовые проблемы платы за землю в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Гребенников Александр Иванович. Саратов, 2004. С. 11; Особенности владения, пользования и распоряжения земельными участками полосы отвода железной дороги [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.kolbasers.ru/ct/prom/9037/index.shtml>

земель железнодорожного транспорта могут передаваться в аренду гражданам и юридическим лицам. Следовательно, помимо арендных отношений, складывающихся между Российской Федерацией в лице Росимущества (арендодателем) и ОАО «РЖД» (арендатором) действующим законодательством предусмотрена еще одна форма арендных отношений в сфере землепользования в полосе отвода железных дорог – между ОАО «РЖД» (субарендодателем) и юридическими и физическими лицами (субарендаторами). Схематично указанные арендные отношения можно представить следующим образом (см. рисунок 3).



Рисунок 3. Структура арендных отношений в сфере землепользования в полосе отвода железных дорог

Под субарендой в гражданском праве понимаются отношения, связанные с передачей в аренду уже арендуемого имущества¹⁸². Как представляется, законодательно предусмотренная возможность передачи свободных земельных участков в полосе отвода железных дорог в пользование на правах субаренды юридическим и физическим лицам направлена на наиболее рациональное использование земельных ресурсов страны.

Порядок и условия передачи в субаренду земельных участков в полосе отвода железных дорог определены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264, приказом Минэкономразвития России от 22 июля 2006 г. № 197 «Об утверждении примерной формы Договора аренды земельного участка, являющегося федеральной собственностью и

¹⁸² Тихомирова, Л.В. Юридическая энциклопедия. С. 429.

предоставленного открытому акционерному обществу "Российские железные дороги"»¹⁸³, а также распоряжением ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р «Об утверждении Порядка организации работы по передаче в субаренду земельных участков (частей земельных участков), находящихся у ОАО «РЖД» на праве аренды».

Важно отметить, что заключение договора субаренды земельных участков, находящихся в полосе отвода железных дорог, является в одних случаях обязанностью ОАО «РЖД», а в других случаях – правом данного единого хозяйствующего субъекта.

На ОАО «РЖД» возлагается обязанность передавать в субаренду отдельные части предоставленных Российской Федерацией земельных участков путем заключения договоров субаренды:

- 1) с лицами, имеющими в собственности либо в хозяйственном ведении расположенные на этих участках здания, строения, сооружения;
- 2) с лицами, осуществляющими строительство и эксплуатацию линейных сооружений в полосе отвода железной дороги.

Тем самым в данном случае можно говорить об определенных изъятиях из общегражданского принципа свободы договорных отношений, что следует отнести к специфике договора субаренды земельных участков в полосе отвода железных дорог. При этом следует согласиться с мнением, что данное обстоятельство не делает указанные отношения основанными на административном или ином властном подчинении, соответственно и не выводит их из сферы регулирования гражданского права¹⁸⁴.

Срок действия таких договоров субаренды не должен превышать общего срока действия договора аренды соответствующего земельного участка, а

¹⁸³ БНА, 2006, № 42.

¹⁸⁴ Гладышева, О.А. Гражданско-правовые особенности договора аренды (субаренды) земельных участков (частей земельных участков) полосы отвода железной дороги. С. 38.

размер арендной платы не должен превышать размера арендных платежей, рассчитанных пропорционально размеру соответствующей части арендованного земельного участка.

Во всех иных случаях договоры субаренды земельных участков (их отдельных частей), находящихся в полосе отвода железных дорог, заключаются на основе свободного волеизъявления сторон. Согласно п. 4.3.2 примерной формы Договора аренды земельного участка, являющегося федеральной собственностью и предоставленного открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденной приказом Минэкономразвития России от 22 июля 2006 г. № 197, арендатор (ОАО «РЖД») имеет право передать земельный участок (его часть) в субаренду гражданам и юридическим лицам в пределах срока действия основного договора без согласия его собственника, при условии уведомления арендодателя. Для договоров субаренды на срок один год и более уведомление арендодателю о передаче участка (части участка) в субаренду должно быть направлено арендатором в течение одного месяца с момента заключения договора субаренды (даты его государственной регистрации в органе, осуществляющем государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним), в остальных случаях уведомление направляется в течение трех дней после заключения договора субаренды.

Предусмотренная указанным выше документом возможность передачи арендованного земельного участка в полосе отвода железной дороги в субаренду без согласия собственника – Российской Федерации основывается на нормах ЗК РФ, в п. 6 ст. 22 которого сказано, что арендатор земельного участка имеет право передать арендованный земельный участок в субаренду в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления.

По мнению некоторых исследователей, данная норма не в полной мере согласуется п. 2 ст. 615 ГК РФ, согласно которой арендатор вправе сдавать арендованное имущество в субаренду только с согласия арендодателя. Высказывается опасение, что это может привести к утрате арендодателем права собственности на имущество, сданное в аренду¹⁸⁵. Ю.Н. Андреев по данному поводу высказывает мнение, что сегодня отсутствуют объективные причины для сохранения земельно-правовой нормы о праве арендатора на передачу арендуемого земельного участка в субаренду без согласия собственника земельного участка, и предлагает норму, предусмотренную п. 6 ст. 22 ЗК РФ, привести в соответствие с п. 2 ст. 615 ГК РФ¹⁸⁶.

Однако указанные опасения в отношении земельных участков полосы отвода железных дорог являются, на наш взгляд, преувеличенными, и противоречия между ЗК РФ и ГК РФ в данном случае не имеется, потому что в самом п. 2 ст. 615 ГК РФ содержится важная оговорка: «если иное не установлено ... другим законом или иными правовыми актами». Таковыми иными актами в рассматриваемом нами случае являются ЗК РФ, постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264, приказ Минэкономразвития России от 22 июля 2006 г. № 197, распоряжение ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р.

Поскольку ОАО «РЖД» владеет передаваемым в субаренду земельным участком на основе договора аренды, то на договор субаренды в полной мере распространяются все рассмотренные выше особенности договора аренды и

¹⁸⁵ Вахаев, М.Х. Теория и практика регулирования земельных отношений в условиях рынка / М.Х. Вахаев. СПб.: Юридический центр Пресс, 2006. С. 303; Витрянский, В.В. Договор аренды и его виды: прокат, фрахтование на время, аренда зданий, сооружений и предприятий, лизинг / В.В. Витрянский. М.: Статут, 1999. С. 115; Голосова, С.А. Правовое регулирование аренды земельных участков: соотношение норм гражданского и земельного права; Иванова, С.В. Правовое регулирование аренды земель сельскохозяйственного назначения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Иванова Светлана Витальевна. Оренбург, 2006. С. 105 – 106.

¹⁸⁶ Андреев, Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России. С. 155.

предусмотренные данным договором ограничения арендатора в пользовании арендуемым земельным участком. Кроме того, законодательством предусмотрены дополнительные условия, которые подлежат обязательному включению в договор субаренды.

Прежде всего, речь идет о строгом целевом назначении передаваемых в субаренду земель. Согласно ч. 2 ст. 90 ЗК РФ свободные от использования арендатором земли транспорта могут передаваться в субаренду физическим и юридическим лицам для сельскохозяйственного использования, оказания услуг пассажирам, складирования грузов, устройства погрузочно-разгрузочных площадок, сооружения прирельсовых складов (за исключением складов горюче-смазочных материалов и автозаправочных станций любых типов, а также складов, предназначенных для хранения опасных веществ и материалов) и иных целей при условии соблюдения требований безопасности движения, установленных федеральными законами.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 611 в границах полосы отвода в целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта субарендаторы обязаны обеспечить следующий режим использования переданных им земельных участков:

а) не допускать размещение капитальных зданий и сооружений, многолетних насаждений и других объектов, ухудшающих видимость железнодорожного пути и создающих угрозу безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта;

б) не допускать в местах расположения водопроводных и канализационных сетей, водозаборных сооружений и других инженерных коммуникаций строительство и размещение каких-либо зданий и сооружений, проведение сельскохозяйственных работ;

в) не допускать в местах прилегания к сельскохозяйственным угодьям разрастание сорной травянистой и древесно-кустарниковой растительности;

г) не допускать в местах прилегания к лесным массивам скопление сухостоя, валежника, порубочных остатков и других горючих материалов;

д) отделять границу полосы отвода от опушки естественного леса противопожарной опашкой шириной от 3 до 5 метров или минерализованной полосой шириной не менее 3 метров.

Распоряжением ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р утверждена примерная форма договора субаренды земельного участка (части земельного участка), находящегося у ОАО «РЖД» на праве аренды. Данный документ предусматривает обязательное включение в договор субаренды положений о строгом соблюдении субарендатором целевого назначения полученных в пользование земель, а также о соблюдении специального правового режима земель полосы отвода железных дорог. Одновременно ОАО «РЖД» наделяется правом осуществления контроля за целевым использованием переданных в субаренду земель. В частности, арендодатель вправе ежеквартально беспрепятственно приходить на участок с целью его осмотра на предмет соблюдения использования субарендатором участка по целевому назначению и в соответствии с видом разрешенного использования, а также проверки характера способа его использования, предварительно уведомив об этом субарендатора за два дня. Арендатор вправе требовать от субарендатора устранения в определенный арендатором срок нарушений, связанных с использованием участка не по целевому назначению и использованием, не отвечающим виду его разрешенного использования, а также прекращения применения способов использования, приводящих к его порче. При этом арендатор может потребовать досрочного расторжения договора субаренды при использовании участка не по целевому назначению и не в соответствии с видом

его разрешенного использования, а также при использовании способами, приводящими к его порче.

Как отмечалось в предыдущей главе настоящего диссертационного исследования, важнейшим правовым институтом, дополняющим и уточняющим понятие «категория земель» для обеспечения целевого и рационального их использования, является понятие «разрешенное использование земель». Каждая категория земель предусматривает определенный перечень видов разрешенного использования. Он устанавливается земельным законодательством, равно как и порядок определения, изменения вида разрешенного использования.

Определение разрешенного использования земель, входящих в полосу отвода железных дорог, если не предусмотрено Градостроительным законодательством отнесено к полномочиям Росжелдора (п. 5.3.16 Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 397). Исходя из этого, можно вполне обоснованно утверждать, что совершению гражданско-правовой сделки по заключению договора субаренды земельного участка в полосе отвода железной дороги должна предшествовать административная процедура определения вида разрешенного использования данного земельного участка. Если в заявлении юридического или физического лица в ОАО «РЖД» о предоставлении в субаренду земельного участка в полосе отвода железной дороги указывается вид предполагаемого использования данного земельного участка, который не соответствует действующему виду его разрешенного использования, то ОАО «РЖД» должно отказать в удовлетворении такого заявления и рекомендовать заявителю обратиться в Росжелдор с заявлением об определении вида разрешенного использования данного земельного участка. И только после того, как Росжелдор в соответствии с соответствующей административной процедурой издаст распоряжение о

разрешенном использовании данного земельного участка, появятся законные основания для заключения договора субаренды.

Таким образом, ОАО «РЖД» не вправе самостоятельно определять виды разрешенного использования земельных участков в полосе отвода железных дорог. Данное обстоятельство требует внесения соответствующих изменений и дополнений в Правила пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными ОАО «РЖД», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264¹⁸⁷, а также в действующий Порядок организации работы по передаче в субаренду земельных участков (частей земельных участков), находящихся у ОАО «РЖД» на праве аренды, утвержденный распоряжением ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р¹⁸⁸. В частности, предлагается указанный Порядок дополнить пунктами следующего содержания:

– «Передача в субаренду земельных участков в полосе отвода железных дорог осуществляется только при условии соответствия испрашиваемого заявителем использования земельных участков видам их разрешенного использования, определенным Федеральным агентством железнодорожного транспорта»;

– «Основанием для отказа физическому и (или) юридическому лицу в передаче в субаренду земельного участка, находящегося в полосе отвода железных дорог, является несоответствие испрашиваемого использования земельного участка действующим в отношении данного земельного участка видам его разрешенного использования. В этом случае заявителю разъясняется его право на обращение в Федеральное агентство железнодорожного транспорта

¹⁸⁷ Проект постановления Правительства Российской Федерации по данному вопросу приведен в прил. № 3 к настоящей диссертации.

¹⁸⁸ Проект распоряжения ОАО «РЖД» по данному вопросу приведен в прил. № 4 к настоящей диссертации.

с заявлением об определении разрешенного использования данного земельного участка (участков)».

Кроме того, предлагается второй абзац п. 5.7 рассматриваемого Порядка изложить в следующей редакции:

«В договоре субаренды земельного участка (части земельных участков) должны быть определены для субарендаторов условия пользования земельными участками (частями земельных участков) в соответствии с требованиями их целевого назначения *и разрешенного использования*».

Внесение указанных изменений и дополнений в Порядок организации работы по передаче в субаренду земельных участков (частей земельных участков), находящихся у ОАО «РЖД» на праве аренды, утвержденный распоряжением ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р, позволит привести указанный правовой акт в соответствие с нормами акта более высокой юридической силы – постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 397 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта».

Кроме того, внесение указанных изменений и дополнений в рассматриваемый правовой акт позволит предупредить судебные дела подобные тому, который был рассмотрен Федеральным арбитражным судом Центрального округа в октябре 2009 г., по результатам которого была сформулирована следующая правовая позиция: арендодатель (ОАО «РЖД») не вправе ограничивать деятельность собственника строения, расположенного на арендуемом земельном участке, не запрещенную законом¹⁸⁹.

Как следует из материалов указанного гражданского дела, ООО «Альтех», г. Воронеж, обратилось в арбитражный суд с иском к ОАО «РЖД» о понуждении

¹⁸⁹ Постановление ФАС Центрального округа от 20 октября 2009 г. № Ф10-6204/08(2) по делу № А14-1421/2008/61/6 (документ официально опубликован не был) // СПС «Консультант плюс».

к заключению договора субаренды земельного участка в полосе отвода железной дороги, где расположены складские помещения, собственником которых является данное ООО.

Филиал ОАО «РЖД» направил в адрес ООО «Альтех» проект договора субаренды, по условиям которого на субарендатора (ООО) возлагалась обязанность не использовать земельный участок для деятельности по приему, заготовке и переработке лома черных и цветных металлов, чем он и занимался до данного момента времени. В случае нарушения данного условия ОАО «РЖД» оставляло за собой право на досрочное одностороннее расторжение договора. При этом ОАО «РЖД» ссылалось на распоряжения ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р и от 11 сентября 2006 г. № 1870р¹⁹⁰, которые, по их мнению, содержат запрет на осуществление упомянутой деятельности.

В связи с этим ООО «Альтех» обратилось в суд с иском о понуждении к заключению договора субаренды земельного участка.

Суд, рассмотрев данное дело, пришел к выводу, что запрет вести на сданном в субаренду земельном участке деятельность по приему, заготовке и переработке лома черных и цветных металлов противоречит принципу свободы экономической деятельности, провозглашенному ч. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации. Собственник вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, используя принадлежащие ему объекты недвижимости для целей, не противоречащих уставу и действующему законодательству.

Доказательств того, что данная деятельность не отвечает требованиям действующего законодательства, ответчик не представил. Ведомственные распоряжения от 14 апреля 2005 г. № 506р и от 11 сентября 2006 г. № 1870р, на

¹⁹⁰ Распоряжение ОАО «РЖД» от 11 сентября 2006 г. № 1870р «О мерах по пресечению случаев хищений и умышленной порчи устройств сигнализации, централизации и блокировки (СЦБ) и обеспечению сохранности кабельных коммуникаций СЦБ, связи и электроснабжения» (документ официально опубликован не был) // СПС «Консультант плюс».

которые он ссылался, не являются актами законодательства и не приняты судом в расчет. Согласно п. 2 ст. 90 ЗК РФ свободные земельные участки в полосах отвода железных дорог в пределах земель железнодорожного транспорта могут передаваться в аренду гражданам и юридическим лицам при условии соблюдения требований федеральных законов о безопасности движения. Порядок пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставляемыми ОАО «РЖД», утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264. Ограничений, связанных с осуществлением на них деятельности по приему, заготовке и переработке лома черных и цветных металлов, в данном постановлении не содержится.

В итоге арбитражный суд обязал ОАО «РЖД» исключить из договора спорные условия.

Следует отметить, что отдельные нормы постановления Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264, касающиеся регулирования арендных отношений в отношении земельных участков полосы отвода железных дорог, были предметом судебного контроля со стороны Верховного Суда Российской Федерации и признаны недействующими в связи с противоречием федеральному закону¹⁹¹.

Суть дела. ЗАО «ЦМД» и ООО «Торговые ряды» обратились в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующим п. 2 Правил, утвержденных указанным постановлением Правительства Российской Федерации, в части слов «... был ...» и «... до утверждения настоящих Правил»,

¹⁹¹ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2007 г. № ГКПИ06-1020 (о признании частично недействующим п. 2 Правил пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264) // Экономика железных дорог, 2007, № 6.

ссылаясь на противоречие оспариваемого предписания пункту 1 ст. 36 ЗК РФ. В заявлении указано, что п. 2 Правил в оспариваемой части препятствует заявителям, являющимся собственниками строений, реализовать предусмотренное законом право на заключение договора аренды земельных участков, на которых находятся строения и которые необходимы для их эксплуатации.

В судебном заседании представители заявителей поддержали заявленное требование и просили о его удовлетворении. Они пояснили, что на основании п. 2 Правил территориальный орган Росимущества по г. Москве отказал ООО «Торговые ряды» в заключении договора аренды земли под недвижимым имуществом, принадлежащим ему на праве собственности, находящимся в полосе отвода железной дороги. Данный отказ обществом был оспорен в порядке арбитражного судопроизводства, однако это заявление арбитражными судами было оставлено без удовлетворения.

Заслушав объяснения представителей лиц, участвующих в деле, и изучив материалы дела, Верховный Суд Российской Федерации нашел заявленные требования подлежащими удовлетворению по следующим основаниям.

Согласно абз. 1 и 2 п. 1 ст. 36 ЗК РФ граждане и юридические лица, имеющие в собственности, безвозмездном пользовании, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приобретают права на эти земельные участки в соответствии с ЗК РФ. Исключительное право на приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица – собственники зданий, строений, сооружений в порядке и на условиях, которые установлены ЗК РФ, федеральными законами.

Проанализировав ряд норм ЗК РФ, Верховный Суд пришел к выводу, что ЗК РФ не содержит запрета на передачу в аренду гражданам и юридическим лицам свободных земельных участков на полосах отвода железных дорог в пределах земель железнодорожного транспорта, оговаривая возможность заключения таких договоров аренды использованием земельных участков в определенных целях и с соблюдением требований безопасности движения, установленных федеральными законами.

Отсутствует указанный запрет и в иных федеральных законах. Так, Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» закрепляет лишь, что земли железнодорожного транспорта (в том числе земельные участки, расположенные на полосах отвода железных дорог) должны использоваться в соответствии с земельным, градостроительным, экологическим, санитарным, противопожарным и иным законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 9). Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» также не содержит запрета на заключение договора аренды земельного участка, находящегося на полосе отвода железной дороги, с собственником расположенного на этом участке здания, строения, сооружения. В силу абз. 3 и 4 п. 3 ст. 4 указанного Закона земельные участки, предоставленные для размещения объектов федерального железнодорожного транспорта, ограничиваемых в обороте в соответствии с п. 1 ст. 8 данного Закона, а также земельные участки, на которых размещены железнодорожные станции и железнодорожные вокзалы, являются федеральной собственностью. Внесение указанных земельных участков в уставный капитал единого хозяйствующего субъекта (ОАО «РЖД») не допускается.

Порядок и условия пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью, устанавливаются Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Реализуя предоставленное ему законодателем полномочие по установлению порядка и условий пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью, Правительство Российской Федерации правомерно утвердило оспариваемые Правила.

В то же время, отмечает Верховный Суд Российской Федерации, учитывая, что содержание ограничений оборота земельных участков может быть установлено только ЗК РФ и иными федеральными законами, Правительство Российской Федерации в указанных Правилах не вправе было устанавливать такие ограничения в обороте земельных участков, которые не предусмотрены ЗК РФ и федеральными законами.

Между тем по смыслу п. 2 оспариваемых Правил с момента их утверждения (29 апреля 2006 г.) собственник расположенного на земельном участке здания, строения, сооружения не вправе заключить договор аренды данного участка, поскольку такой договор может быть заключен Росимуществом (его территориальным органом) только с ОАО «РЖД»). Помимо этого в абз. 6 п. 4 Правил определено, что договор аренды земельного участка должен содержать положение, предусматривающее обязательство арендатора передавать часть арендованного земельного участка в субаренду собственникам расположенных на этом участке зданий, строений, сооружений.

Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что п. 2 Правил в оспариваемой части не соответствует п. 1 ст. 36 ЗК РФ, поскольку ограничивает исключительное право собственников зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, являющихся федеральной собственностью, на приобретение права аренды на данные

земельные участки, подменяя его правом на заключение договора субаренды с ОАО «РЖД». С доводами представителей Правительства Российской Федерации о том, что оспариваемые Правила регулируют вопросы предоставления в аренду земельных участков только ОАО «РЖД» и не могут затрагивать права иных лиц, Верховный Суд не согласился, так как принадлежащие заявителям объекты недвижимости расположены в полосах отвода железных дорог, которые являются землями железнодорожного транспорта и принадлежат на праве собственности Российской Федерации. Указанные земли используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций железнодорожного транспорта и (или) эксплуатации зданий, сооружений и других объектов железнодорожного транспорта. Оспариваемые же Правила определяют порядок пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью, предоставляемыми ОАО «РЖД» именно для размещения и эксплуатации объектов железнодорожного транспорта.

Кроме того, из имеющихся в материалах дела документов следует, что все правоприменители отказали заявителям в заключении договора аренды земельных участков со ссылкой на Правила.

Основываясь на изложенном, руководствуясь ст. 194 – 199, 253 ГПК РФ, Верховный Суд Российской Федерации заявление ЗАО «ЦМД» и ООО «Торговые ряды» удовлетворил и признал недействующим со дня вступления решения суда в законную силу п. 2 Правил пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264, в части слов «... был...» и «... до утверждения настоящих Правил».

Еще одним проблемным вопросом действующего порядка передачи в аренду и субаренду земельных участков, образующих полосу отвода железных дорог, является применение конкурсных процедур по выбору арендатора (субарендатора) этих земельных участков (частей земельных участков). Этот способ в наибольшей степени соответствует статусу этих земель и позволяет обеспечить эффективную защиту государственного интереса при включении этих земель в гражданский оборот.

Данный вывод в науке земельного права делается не впервые. Так, С.С. Шерстнев утверждает, что право аренды земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, должно предоставляться на торгах (аукционах и конкурсах) в соответствии с правилами, установленными гражданским и земельным законодательством. Это, по мнению данного ученого, связано с особенностями объектов земельных арендных отношений и необходимостью строгого соблюдения принципов целевого, рационального и эффективного использования земель¹⁹².

К аналогичному выводу пришел А.С. Трифонов в своем исследовании, посвященном особенностям гражданско-правового режима земель промышленности. Указанный автор убедительно доказывает, что предоставление в аренду земельных участков промышленного назначения должно производиться только с торгов. Выигравшим торги должно считаться лицо, предложившее наибольшую арендную плату. Данный размер арендной платы указывается в договоре аренды и может пересматриваться либо по соглашению сторон, либо в одностороннем порядке арендодателем пропорционально изменению величины земельного налога¹⁹³.

¹⁹² Шерстнев, С.С. Аренда в земельном праве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / . Саратов, 2004. С. 9.

¹⁹³ Трифонов, А.С. Правовой режим земель промышленности. С. 11.

Согласно общим требованиям ст. 38 ЗК РФ и постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 г. № 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной собственности земельных участков или права на заключение договора аренды таких земельных участков»¹⁹⁴ договоры аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности, должны заключаться на торгах, за исключением отдельных случаев, прямо указанных в законе. Однако на практике исключения из указанного общего правила устанавливаются и в подзаконных актах.

Так, согласно п. 4 Правил пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264, договор аренды земельного участка должен содержать положения, предусматривающие, обязательство арендатора заключать договор субаренды незастроенного земельного участка (его части) в городах с численностью населения более 250 тыс. человек исключительно на торгах, кроме случая передачи земельного участка (его части) в субаренду для размещения линейных сооружений и объектов транспортной инфраструктуры. Норма аналогичного содержания имеется в п. 4.4.13 примерной формы Договора аренды земельного участка, являющегося федеральной собственностью и предоставленного открытому акционерному обществу "Российские железные дороги", утвержденной приказом Минэкономразвития России от 22 июля 2006 г. № 197. Тем самым предусматривается возможность передачи в субаренду земельных участков в полосе отвода железных дорог без проведения конкурсных процедур,

¹⁹⁴ СЗ РФ, 2002, № 46, ст. 4587.

что помимо явного противоречия упомянутой выше ст. 38 ЗК РФ создает условия для злоупотреблений, в том числе – коррупционного характера.

В акте более низкой юридической силы – Порядке организации работы по передаче в субаренду земельных участков (частей земельных участков), находящихся у ОАО «РЖД» на праве аренды, утвержденном распоряжением ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р, официально закреплены следующие способы заключение договоров субаренды земельных участков:

а) на конкурсной основе путем проведения торгов на право заключения договора субаренды при передаче в субаренду незастроенных земельных участков (частей земельных участков), расположенных в городах с численностью населения более 250 тыс. человек;

б) без проведения торгов на право заключения договора субаренды при передаче в субаренду застроенных земельных участков (частей земельных участков), на которых расположены здания, строения, сооружения, принадлежащие юридическим лицам и гражданам на праве собственности (хозяйственного ведения, оперативного управления);

в) путем проведения торгов либо без проведения торгов при передаче в субаренду иных земельных участков.

Выбор конкретного способа заключения договора субаренды земельного участка в последнем из приведенных случаев – путем проведения торгов либо без такового – отдан на усмотрение соответствующих должностных лиц. В абз. 7 п. 2.3 рассматриваемого порядка прямо сказано, что «в исключительных случаях, когда проведение торгов является согласно настоящему Порядку обязательным, но невозможно либо нецелесообразно, вице-президент, в ведении которого находятся вопросы распоряжения имуществом, вправе принять решение о передаче земельного участка (части земельного участка) независимо от места его расположения без проведения торгов».

Следует согласиться с мнением В.М. Корякина о том, что приведенные выше правовые нормы имеют все признаки коррупциогенных факторов¹⁹⁵, под которыми согласно действующему антикоррупционному законодательству понимаются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции¹⁹⁶.

Указанный автор, применив к Порядку, утвержденному распоряжением ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р, Методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96¹⁹⁷, установил, что в данном правовом акте имеют место, как минимум, четыре коррупциогенных фактора¹⁹⁸:

а) *определение компетенции по формуле «вправе»* – диспозитивное установление возможности совершения должностными лицами действий в отношении граждан и организаций (данный фактор в рассматриваемом нами случае проявляется в предоставлении вице-президенту ОАО «РЖД» права по

¹⁹⁵ Корякин, В.М. Антикоррупционная экспертиза арендных отношений / В.М. Корякин / Мир транспорта. 2013. № 2. С. 90 – 95.

¹⁹⁶ П. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 2009, № 29, ст. 3609.

¹⁹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 2010. № 10, ст. 1084.

¹⁹⁸ Корякин, В.М. Коррупциогенные факторы действующего порядка передачи в субаренду земельных участков, находящихся у ОАО «РЖД» на праве аренды / В.М. Корякин // Инновации и исследования в транспортном комплексе: материалы первой международной научно-практической конференции. Курган, 2013. С. 251 – 255.

своему усмотрению единолично принимать решения о передаче земельного участка (части земельного участка) в субаренду независимо от места его расположения без проведения торгов);

б) *выборочное изменение объема прав* – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению должностных лиц (данный коррупциогенный фактор проявляется в закреплении исключения из общего правила передачи земельных участков полосы отвода, когда «в исключительных случаях» такая передача может осуществляться по единоличному решению должностного лица ОАО «РЖД»);

в) *отказ от конкурсных (аукционных) процедур* – закрепление административного порядка предоставления права (блага) (данный фактор проявляется в возможности в отдельных случаях передавать земельные участки в субаренду, минуя конкурсные процедуры, т.е. в административном порядке);

в) *юридико-лингвистическая неопределенность* – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (к таким терминам и категориям в рассматриваемом правовом акте ОАО «РЖД» можно отнести понятия «исключительные случаи»; «невозможность или нецелесообразность проведения конкурсных процедур»).

Для устранения указанных коррупциогенных факторов предлагается внести в распоряжение ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р соответствующие изменения и дополнения (проект такого акта нами разработан, приведен в прил. № 4 к настоящему диссертационному исследованию). Кроме того, представляется целесообразным из постановления Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264 и из примерной формы Договора аренды земельного участка, являющегося федеральной собственностью и предоставленного открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденной приказом Минэкономразвития России от 22 июля

2006 г. № 197, исключить нормы, предусматривающие возможность заключения без проведения торгов договоров субаренды земельных участков в населенных пунктах с численностью населения менее 250 тыс. человек (соответствующие проекты правовых актов приведены в прил. 3 и 5 к настоящей диссертации).

Выводы по § 3.2:

1. Исследована специфика субъектного состава договора аренды (субаренды) земельных участков в полосе отвода железных дорог, которая определяется:

– *во-первых*, принадлежностью указанных земель к федеральной собственности и к землям транспорта, что обуславливает наличие законодательно установленных ограничений в пользовании данными земельными участками;

– *во-вторых*, особым субъектным составом сторон этого договора: в договоре аренды одной стороной выступает Росимущество от имени Российской Федерации, второй стороной – ОАО «РЖД»; в договоре субаренды земельных участков одна сторона договора также конкретно указана в законе – это ОАО «РЖД» (никто другой не вправе выступать в качестве субарендодателя этих земель);

– *в-третьих*, ограничением применения принципа свободы договора. В договоре аренды земельных участков в полосе отвода железных дорог свобода выбора субарендатора данного договора сведена к минимуму (обе стороны указаны в законе). В договоре субаренды земельных участков реализация данного принципа ограничена обязанностью ОАО «РЖД» заключать договоры субаренды земельных участков в полосе отвода с лицами, имеющими в собственности либо в хозяйственном ведении расположенные на этих участках объекты недвижимости, а также с лицами, осуществляющими строительство и эксплуатацию линейных сооружений в полосе отвода железной дороги.

2. Выявлено несоответствие норм ряда подзаконных актов, регулирующих вопросы аренды земельных участков полосы отвода железных дорог, требованиям ст. 38 ЗК РФ о том, что договоры аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности, должны заключаться на торгах, за исключением отдельных случаев, прямо указанных в законе. Однако на практике исключения из указанного общего правила устанавливаются и в подзаконных актах.

В целях преодоления указанного противоречия и устранения из законодательства коррупциогенных факторов в диссертации сформулированы конкретные научно обоснованные предложения по внесению изменений и дополнений в следующие нормативные правовые акты, регулирующие порядок землепользования в полосе отвода железных дорог:

а) в Правила пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденные постановлением Правительства РФ от 29 апреля 2006 г. № 264, – внесено предложение по исключению из Правил норм, позволяющих ОАО «РЖД» заключать договор субаренды незастроенного земельного участка (его части) без проведения торгов;

б) в Порядок организации работы по передаче в субаренду земельных участков (частей земельных участков), находящихся у ОАО «РЖД» на праве аренды, утвержденный распоряжением ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р, — внесено предложение по исключению из указанного Порядка норм, позволяющих ОАО «РЖД» заключать договор субаренды незастроенного земельного участка (его части) без проведения торгов, а также возложению на ОАО «РЖД» обязанности передавать земельные участки в субаренду только с учетом их разрешенного использования;

в) в примерную форму Договора аренды земельного участка, являющегося федеральной собственностью и предоставленного открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденную приказом Минэкономразвития России от 22 июля 2006 г. № 197, — внесено предложение об исключении из указанной примерной формы положений, предусматривающих возможность заключения договора субаренды земельного участка полосы отвода без проведения торгов.

Авторские проекты соответствующих правовых актов приведены в приложениях к диссертации.

§ 3.3. Правовое регулирование резервирования и изъятия земельных участков для государственных нужд в целях формирования полосы отвода железных дорог

Стратегией развития железнодорожного транспорта Российской Федерации до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 877-р¹⁹⁹, предусмотрено существенное расширение сети железных дорог: в соответствии с минимальным вариантом к 2030 г. необходимо построить 16 017 км новых железнодорожных линий, в соответствии с максимальным вариантом — 20 730 км. Кроме того, предусматривается приоритетное развитие высокоскоростного движения поездов (общая протяженность скоростного полигона железных дорог России составит около 11 тыс. км.). При этом на некоторых направлениях скоростного движения предусматривается строительство дополнительных главных путей с их специализацией для обеспечения движения обычных грузовых,

¹⁹⁹ СЗ РФ, 2008, № 29 (ч. II), ст. 3537.

пассажирских, пригородных поездов и выделением специализированных путей для пропуска скоростных поездов.

Столь масштабное развитие сети железных дорог в Российской Федерации с неизбежностью требует осуществления комплекса мероприятий по образованию земельных участков в целях формирования полос отвода строящихся и реконструируемых железных дорог. Объем мероприятий, которые необходимо совершить в этих целях, зависит от категории земель, на которых планируется строительство или реконструкция железной дороги, а также форм собственности, к которой относятся данные земли (см. табл. 2).

Таблица 2

**Мероприятия, осуществляемые в целях формирования полос отвода
строящихся и реконструируемых железных дорог**

№ пп	Форма собственности на земли, на которых осуществляется строительство и реконструкция железных дорог	Совокупность действий и процедур, осуществляемых для формирования полосы отвода железных дорог
1	Федеральная собственность (собственность Российской Федерации)	<ul style="list-style-type: none"> – перевод земель в субкатегорию земель железнодорожного транспорта; – возмещение землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных переводом земель в субкатегорию земель железнодорожного транспорта; – принятие решений об образовании земельных участков в целях установления границ полосы отвода железных дорог; – определение видов разрешенного использования земельных участков в полосе отвода железных дорог
2	Собственность субъектов Российской Федерации	<ul style="list-style-type: none"> – передача земель из собственности субъектов Российской Федерации в федеральную собственность – перевод земель в субкатегорию земель железнодорожного транспорта; – возмещение землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных передачей земель в федеральную собственность и их переводом в субкатегорию земель железнодорожного транспорта; – принятие решений об образовании земельных участков в целях установления границ полосы отвода железных дорог;

		– определение видов разрешенного использования земельных участков в полосе отвода железных дорог
3	Муниципальная собственность	– передача земель из муниципальной собственности в федеральную собственность; – перевод земель в субкатегорию земель железнодорожного транспорта; – возмещение землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных передачей земель в федеральную собственность;
№ пп	Форма собственности на земли, на которых осуществляется строительство и реконструкция железных дорог	Совокупность действий и процедур, осуществляемых для формирования полосы отвода железных дорог
		– принятие решений об образовании земельных участков в целях установления границ полосы отвода железных дорог; – определение видов разрешенного использования земельных участков в полосе отвода железных дорог
4	Частная собственность	– принятие решений об изъятии земельных участков для государственных нужд; – выкуп земельных участков и находящихся на них объектов недвижимости для государственных нужд; – возмещение убытков при ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков вследствие изъятия земельных участков для государственных нужд; – перевод земель в субкатегорию земель железнодорожного транспорта; – принятие решений об образовании земельных участков в целях установления границ полосы отвода железных дорог; – определение видов разрешенного использования земельных участков в полосе отвода железных дорог

Каждому из перечисленных в таблице вариантов может предшествовать процедура резервирования земель для государственных нужд в порядке, предусмотренном ст. 70.1 ЗК РФ и постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд»²⁰⁰.

²⁰⁰ СЗ РФ, 2008, № 30 (ч. 2), ст. 3646.

Большинство мероприятий, связанных с формированием полосы отвода строящихся и реконструируемых дорог, регулируется нормами земельного и административного права. К гражданско-правовому регулированию отношений землепользования в полосе отвода железных дорог относятся выкуп земельных участков для нужд Российской Федерации в целях формирования полосы отвода²⁰¹, а также возмещение убытков при ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков вследствие резервирования или изъятия земельных участков для государственных нужд.

Прежде всего, отметим, что нельзя однозначно утверждать, что отношения по поводу принудительного изъятия земельных участков для государственных нужд носят исключительно публично-правовой характер. Росжелдор, принимая решение об изъятии земельных участков в целях развития сети железных дорог²⁰², преследует публичные интересы. Однако при этом указанный федеральный орган исполнительной власти обязан учитывать интересы собственников и иных правообладателей изымаемых земельных участков. Это обстоятельство, а также возможность урегулирования данных отношений договорным путем определяет частно-правовой характер изъятия земель в целях формирования полосы отвода железных дорог. Таким образом, можно присоединиться к высказанному в научных исследованиях мнению о том, что

²⁰¹ Выкуп земельного участка является возмездной, консенсуальной, двусторонней гражданско-правовой сделкой (договором) (см.: Кабытов, Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности).

²⁰² Данная функция возложена на Росжелдор в соответствии с п. 5.3.19 Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 397.

отношения между собственниками имущества и органами власти при изъятии имущества носят смешанный, частно-публичный характер²⁰³.

Исторически необходимость изъятия земель для нужд транспорта возникла практически одновременно с зарождением транспортной деятельности. Уже при строительстве первых железных дорог в России возникла необходимость изъятия земель для их размещения. Данная процедура всегда представляла собой довольно сложный процесс, связанный с определенными правовыми последствиями и убытками для правообладателей земельных участков, через которые проходили транспортные коммуникации²⁰⁴.

Ю.В. Галактионова по данному поводу пишет, что распространение в России в XIX в. железнодорожного транспорта и необходимость применения экспроприации для нужд последнего послужило основным стимулом к детальной теоретической разработке и появлению в дореволюционном гражданском праве института принудительного отчуждения имущества для государственной и общественной надобности, главные принципы которого (общественная польза и вознаграждение собственнику), а также общий порядок проведения были восприняты современным законодательством в правилах об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд²⁰⁵. Так, в настоящее время в соответствии с ч. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации «принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения». Одним из случаев принудительного отчуждения находящихся в собственности у граждан и юридических лиц земельных участков является их

²⁰³ Алтенгова, О.Л. Принудительное прекращение права собственности на недвижимое имущество : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Алтенгова Ольга Леонидовна. Волгоград, 2012. С. 21.

²⁰⁴ Абузярова, Д.Ф. Правовой режим земель автомобильного транспорта Российской Федерации. С. 15.

²⁰⁵ Галактионова, О.В. Регулирование поземельных отношений на железнодорожном транспорте в Российской империи (1836 – 1917 гг.). С. 10.

изъятие для государственных нужд и в частности, для развития сети железных дорог.

На процедуры изъятия земель для формирования полос отвода строящихся и реконструируемых железных дорог в полной мере распространяются нормы земельного и гражданского законодательства об изъятии земельных участков для государственных нужд. Однако практическая реализация данного законодательства имеет свою специфику, обусловленную линейным характером земельных участков полосы отвода, их относительно небольшой шириной в сочетании со значительной протяженностью²⁰⁶. Технология строительства железных дорог, особенно высокоскоростных магистралей, а также безопасная эксплуатация железнодорожного транспорта требуют максимально возможной спрямленности полос отвода, насколько это позволяют естественный рельеф местности и природные объекты (реки и иные водоемы, леса и т.п.). Указанными обстоятельствами определяется необходимость значительно чаще, чем при строительстве иных объектов, прибегать к изъятию земельных участков. Зачастую именно такое изъятие является наиболее оптимальным способом формирования полос отвода будущих железных дорог.

При изъятии земельных участков для государственных нужд в целях развития сети железных дорог должен быть обеспечен баланс частного и публичного интересов при принудительном прекращении права частной собственности. По справедливому утверждению О.Л. Алтенговой, такой баланс может быть достигнут только посредством четкого правового регулирования порядка и условий принудительного отчуждения имущества, наличия максимального количества гарантий прав собственников изымаемого имущества, а также закрепления за органом публичной власти,

²⁰⁶ Основные технологические параметры полосы отвода железных дорог определяются Нормами отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, утвержденными приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 6 августа 2008 г. № 126 // БНА, 2008, № 38.

осуществляющим изъятие имущества у частного собственника, следующих обязанностей: 1) заблаговременно информировать собственников в открытом и доступном виде о предстоящем изъятии; 2) доказывать в судебном порядке невозможность удовлетворения публичных интересов иным путем²⁰⁷.

Весьма важной для правильного понимания правовой сущности изъятия земельных участков для государственных нужд в целях формирования полос отвода строящихся и реконструируемых железных дорог является мысль указанного автора о том, что социально-экономическое развитие и решение публичных задач невозможно без участия в них частного капитала и частного интереса. Такое участие является законным в случаях, когда удовлетворение отдельных публичных нужд (например, строительство железных дорог) невозможно осуществить силами только государства. Передача изъятых у собственников для государственных нужд объектов недвижимости другим частным лицам должна быть обоснована дальнейшим общественным использованием такого имущества при одновременном решении вопросов о невозможности удовлетворения публичных нужд иным путем, информационной доступности целей планируемого изъятия и справедливого возмещения всех расходов собственникам изымаемого имущества²⁰⁸.

Следует согласиться с высказанным в научной литературе мнением о неправомерности отнесения принудительного правомерного изъятия имущества у собственника к разновидности ограничений его субъективных гражданских прав, поскольку такое изъятие является не ограничением, а вообще потерей права в целом²⁰⁹. В.А. Микрюков по данному поводу указывает на то, что «при прекращении права собственности помимо воли управомоченного лица имущество становится объектом права другого лица, тогда как при его

²⁰⁷ Алтенгова, О.Л. Принудительное прекращение права собственности на недвижимое имущество. С. 8 – 9.

²⁰⁸ Там же. С. 22.

²⁰⁹ Андреев, Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России. С. 68.

ограничении субъект сохраняет право собственности в отношении своего имущества. В первом случае субъект утрачивает все права на изъятое имущество, а во втором – утрачивается лишь определенная конкретным актом часть этих прав без прекращения связи собственника с имуществом»²¹⁰. Ю.Н. Андреев к этому добавляет: «Если ограничение права собственности является безвозмездным явлением (за исключением отдельных случаев), то при изъятии собственности такое возмещение обязательно»²¹¹.

В литературе обоснованно отмечается, что сегодня вопросы ограничения и прекращения субъективных гражданских прав собственников земельных участков недостаточно урегулированы земельным законодательством Российской Федерации и гражданским; в указанном законодательстве имеется множество пробелов, конструктивных неточностей и противоречий, значительно усложняющих правоприменительную деятельность в рассматриваемой сфере²¹². Например, из буквального толкования норм ст. 49 ЗК РФ следует, что не всякое изъятие земли у собственников сопровождается равноценным выкупом. Другой пример: в соответствии с п. 3 ст. 281 ГК РФ по соглашению с собственником ему может быть предоставлен взамен участка, изымаемого для государственных нужд, другой земельный участок с зачетом его стоимости в выкупную цену. Однако при этом гражданским и земельным законодательством не определено, на каком праве будет предоставляться другой земельный участок в случае, если изымаемый участок был предоставлен его правообладателю на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного бессрочного пользования. Поскольку в соответствии с п. 2 ст. 20 и

²¹⁰ Микрюков, В.А. Ограничения и обременения гражданских прав / В.А. Микрюков. М.: Статут, 2007. С. 69.

²¹¹ Андреев, Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России. С. 68.

²¹² Бобровская, О.Н. Проблемы ограничения и прекращения субъективных гражданских прав собственников на земельный участок / О.Н. Бобровская // Современное право. 2010. № 11.

п. 1 ст. 21 ЗК РФ предоставление земельных участков гражданам на указанных правах в настоящее время не допускается, очевидно, что предоставление нового земельного участка взамен изымаемого должно осуществляться на праве собственности.

Не урегулирован также в нормативном порядке вопрос о порядке предоставления правообладателю земельного участка взамен изымаемого. Так, в соответствии с п. 5.3.19 Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 397, на Росжелдор возложена функция принятия решений об изъятии для нужд Российской Федерации земельных участков в целях развития сети железных дорог, а также по обеспечению необходимых действий, связанных с изъятием указанных земельных участков. Одним из таких необходимых действий является предоставление собственнику изъятых земельного участка другого участка взамен изъятых. Поскольку Росжелдор не обладает полномочиями по предоставлению гражданам и юридическим лицам земельных участков, данный вопрос требует дополнительного нормативного урегулирования.

Строгое соблюдение процедур резервирования и изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков является правовой гарантией непрерывности инвестиционного процесса в целях развития объектов транспортной инфраструктуры и достижения целей и задач структурной реформы транспорта при соблюдении баланса государственных потребностей, интересов государственно-частных партнерств, а также иных публичных потребностей с частными интересами²¹³.

Все это предопределяет необходимость совершенствования законодательства об изъятии земельных участков в целях развития сети

²¹³ Тарасенко, О.В. Правовой режим земель транспорта. М., 2009. С. 9.

железных дорог и в частности – для формирования полос отвода строящихся и реконструируемых железных дорог. Одним из возможных направлений решения данной задачи могла бы, на наш взгляд, стать разработка и принятие административного регламента Росжелдора по исполнению указанной государственной функции. Хотя указанный документ носит административный характер, однако в силу его нацеленности на регулирование вопросов частного-правового характера (выкуп земельных участков, возмещение правообладателям убытков, причиненных изъятием земельных участков для государственных нужд), его в полной мере можно считать правовым актом частного-публичной направленности.

Любопытно заметить, что в нашей стране имеется довольно богатый исторический опыт (как положительный, так и отрицательный) правовой регламентации общественных отношений в данной сфере²¹⁴. Мероприятия правового обеспечения подготовительных мероприятий, вызываемых потребностью сооружения или расширения сети железных дорог и, как следствие, необходимостью отчуждения земель для этих целей, складывались в русском дореволюционном законодательстве из двух этапов. На первом этапе проводились предварительные изыскания для определения местоположения железной дороги и возможности строительства на запланированном участке, определялась общая площадь земельных отчуждений. На втором этапе проводились окончательные изыскания (поверочные), в ходе которых устанавливались конкретные границы землевладений, подлежащих отчуждению, выяснялись их собственники и, как следствие, определялся способ отчуждения каждого земельного участка.

²¹⁴ Галактионова, О.В. Регулирование поземельных отношений на железнодорожном транспорте в Российской империи (1836 – 1917 гг.): историко-правовое исследование. Екатеринбург, 2009; Солдатова, Л.В. Правовой режим земель железнодорожного транспорта. М., 2008.

Дореволюционным законодательством Российской империи в качестве приоритетного способа отчуждения частных и приравненных к ним в данном вопросе иных земель декларировался гражданско-правовой договор.

Ю.В. Галактионова в своем историко-правовом исследовании отмечает, что гражданско-правовой договор, основанный на свободном волеизъявлении обеих сторон, применялся в целях отчуждения земель для нужд железнодорожного транспорта в виде купли-продажи, мены или дарения, совершаемых в крепостном порядке²¹⁵. Однако, несмотря на ряд положительных факторов, сопутствующих заключению договоров, на практике железнодорожные предприниматели не стремились использовать данный способ отчуждения земель, оставлявший свободу выбора землевладельцу. Имея, как правило, закрепленное правоустанавливающими документами, право принудительного отчуждения земель под железную дорогу и ее принадлежности, которым предприниматели могли воспользоваться после издания высочайшего именного указа, в отношениях с частными и иными приравненными к ним собственниками предприниматели не желали терять времени на соответствующие переговоры, ссылаясь на спешность работ и многочисленность владельцев земель.

В случае невозможности достичь добровольного соглашения между собственником земельного участка и железнодорожным предпринимателем законодательством Российской империи предусматривался принудительный способ отчуждения земель для нужд железнодорожного транспорта. На практике применение этого способа было гораздо шире, а именно в случаях:

а) когда отчуждение земель по договору было прямо запрещено законодательством;

²¹⁵ Галактионова, О.В. Регулирование поземельных отношений на железнодорожном транспорте в Российской империи (1836 – 1917 гг.): историко-правовое исследование. С. 16 – 17.

б) когда, несмотря на достижение соглашения, у владельца отсутствовали правоустанавливающие документы на земельный участок, необходимые для заключения сделки;

в) когда место жительства владельца земельного участка было неизвестно.

Таким образом, принудительное отчуждение стало одним из основных способов приобретения имущественных прав на землю субъектами железнодорожного транспорта в дореволюционной России и в значительной мере способствовало формированию территориального базиса для железнодорожного транспорта. Несмотря на то, что в отчуждении земель для нужд железных дорог имелась некоторая специфика, тем не менее, основываясь на данных статистики и эволюции законодательства по данному вопросу, правомерен вывод, что именно благодаря появлению и развитию железнодорожного транспорта в дореволюционной России произошло становление такого важного правового института как принудительное отчуждение имущества для государственной и общественной пользы²¹⁶.

Как представляется, изложенный выше исторический опыт правового регулирования вопросов изъятия земель для нужд развития железнодорожного транспорта должен быть использован при разработке упоминавшегося выше административного регламента Росжелдора по исполнению государственной функции по изъятию земель.

При решении спорных вопросов принудительного отчуждения земельных участков в целях формирования полосы отвода строящихся и реконструируемых железных дорог следует руководствоваться рекомендациями, изложенными в Постановлении Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного

²¹⁶ Там же. С. 18.

законодательства»²¹⁷. В нем сказано, что принудительное отчуждение земельного участка для государственных нужд допускается при условии предварительного и равноценного возмещения его стоимости на основании решения суда (ст. 55 ЗК РФ). Под равноценным возмещением понимается выкупная цена земельного участка, в которую в силу п. 2 ст. 281 ГК РФ и п. 4 ст. 63 ЗК РФ включаются рыночная стоимость изымаемого участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая убытки, которые он понесет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду.

Пленум ВАС РФ разъяснил, что согласно ст. 280 ГК РФ собственник земельного участка, подлежащего изъятию для государственных или муниципальных нужд, несет риск отнесения на него при определении выкупной цены земельного участка (ст. 281 ГК РФ) затрат и убытков, связанных с новым строительством, расширением и реконструкцией зданий и сооружений на земельном участке с момента государственной регистрации решения об изъятии участка до достижения соглашения или принятия судом решения о его выкупе. В тех же случаях, когда собственник не согласен со стоимостью объекта, установленной в решении уполномоченного органа об изъятии земельного участка, или когда выкупная цена в нем не указана и сторонами после принятия решения об изъятии не достигнуто соглашение о выкупной цене, арбитражный суд определяет стоимость объекта, исходя из его рыночной стоимости на момент рассмотрения спора. Рыночная стоимость земельного участка согласно ст. 66 ЗК РФ устанавливается в порядке, установленном Федеральным законом

²¹⁷ Вестник ВАС РФ, № 5, 2005.

от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (ст. 9)²¹⁸.

Административный регламент Росжелдора по исполнению государственной функции «Принятие решений о резервировании земель и об изъятии для нужд Российской Федерации земельных участков в целях развития сети железных дорог в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также обеспечению необходимых действий, связанных с изъятием указанных земельных участков в порядке, установленном законодательством Российской Федерации» должен, по нашему мнению включать следующие основные положения.

При исполнении данной функции на Росжелдор возлагается исполнение следующих административных процедур:

- а) принятие решений об изъятии земельных участков для нужд Российской Федерации в целях развития сети железных дорог;
- б) выкуп земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости для нужд Российской Федерации;
- в) возмещение собственникам стоимости земельных участков на основании решения суда о принудительном отчуждении земельных участков в целях развития сети железных дорог;
- г) возмещение убытков при ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков вследствие резервирования земель или изъятия земельных участков для государственных нужд.

Основаниями для начала административной процедуры принятия решений об изъятии земельных участков являются:

- а) документы территориального планирования;

²¹⁸ СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3813.

б) решения об утверждении границ зон планируемого размещения объектов железнодорожного транспорта;

в) государственные программы развития сети железных дорог.

При принятии решения об изъятии земельных участков в целях развития сети железных дорог последовательно выполняются следующие административные действия:

а) направление в Росреестр запросов о предоставлении сведений об изымаемых земельных участках и находящихся на них объектах капитального строительства;

б) разработка перечня земельных участков, подлежащих изъятию для нужд Российской Федерации;

в) разработка перечня объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, подлежащих изъятию для нужд Российской Федерации;

г) подготовка проекта распоряжения Росжелдора об изъятии земельных участков для нужд Российской Федерации и его издание;

д) направление распоряжения Росжелдора об изъятии земельных участков для нужд Российской Федерации на государственную регистрацию в Росреестр;

е) направление правообладателям земельных участков, подлежащих изъятию, уведомлений о предстоящем их изъятии и о произведенной государственной регистрации распоряжения об изъятии.

По получении из Росреестра запрашиваемых сведений (сведения предоставляются в виде кадастровой выписки, кадастрового паспорта и кадастрового плана территории, кадастровой справки о кадастровой стоимости земельного участка) оформляется перечень земельных участков, подлежащих изъятию для нужд Российской Федерации, в котором по каждому подлежащему изъятию земельному участку указываются следующие сведения:

- кадастровый (условный или инвентарный номер) земельного участка;
- адрес (местоположение) земельного участка;
- категория земель, к которой относится земельный участок;
- вид разрешенного использования земельного участка;
- имеющиеся обременения земельного участка (сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда, арест и др.);
- правообладатель земельного участка и его адрес;
- вид права правообладателя на земельный участок (право собственности; право пользования; право пожизненного наследуемого владения; аренда; рента и др.);
- кадастровая стоимость земельного участка
- площадь земельного участка общая;
- площадь земельного участка изымаемая.

Одновременно на основании сведений, полученных из органа кадастрового учета, осуществляется разработка перечня объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, подлежащих изъятию для нужд Российской Федерации, в котором по каждому объекту капитального строительства (зданию, сооружению, объекту незавершенного строительства и т.п.) указываются следующие сведения:

- наименование объекта в соответствии с записью в ЕГРП и его кадастровый номер;
- правообладатель объекта;
- адрес местонахождения объекта;
- вид имущественных прав;
- площадь (кв. м);
- кадастровая стоимость объекта.

После формирования указанных выше перечней осуществляется подготовка и издание распоряжения Росжелдора об изъятии земельных участков для нужд Российской Федерации, которое направляется на государственную регистрацию в Росреестр.

После поступления в Росжелдор уведомления о регистрации распоряжения об изъятии земельных участков правообладателям земельных участков, подлежащих изъятию, направляются уведомления о предстоящем их изъятии (форма уведомления приведена в прил. № 6 к настоящей диссертации). Данным документом каждый правообладатель информируется о произведенной государственной регистрации распоряжения об изъятии земельного участка для государственных нужд с указанием ее даты, уведомляется о предстоящем выкупе земельного участка и о том, что в соответствии со ст. 280 ГК РФ любые произведенные после даты получения уведомления затраты на улучшение изымаемого земельного участка компенсации не подлежат.

В случае, если земельные участки, подлежащие изъятию, находятся в государственной или муниципальной собственности и предоставлены гражданам либо юридическим лицам (за исключением государственных или муниципальных унитарных предприятий и государственных или муниципальных учреждений) на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, безвозмездного срочного пользования, аренды, изъятие таких земельных участков для размещения объектов железнодорожного транспорта осуществляется путем прекращения этих прав с возмещением правообладателям таких земельных участков убытков, связанных с прекращением этих прав.

В случае, если изымаемые земельные участки находятся в государственной или муниципальной собственности и предоставлены государственным или муниципальным унитарным предприятиям либо государственным или

муниципальным учреждениям на основании договоров аренды или договоров безвозмездного срочного пользования, указанным предприятиям или учреждениям направляются уведомления о досрочном прекращении договоров аренды или безвозмездного срочного пользования в одностороннем порядке (форма уведомления приведена в прил. № 7 к настоящей диссертации).

При выкупе земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости последовательно выполняются следующие административные действия:

а) определение выкупной цены земельных участков и объектов недвижимости, подлежащих изъятию для нужд Российской Федерации в целях развития сети железных дорог;

б) разработка и направление собственникам земельных участков и объектов недвижимости проектов соглашений о выкупе;

в) производство компенсационных выплат собственникам земельных участков и объектов недвижимости;

г) государственная регистрация права собственности Российской Федерации на выкупленные земельные участки и объекты недвижимости;

д) направление извещений бывшим собственникам изъятых земельных участков и объектов недвижимости о прекращении права собственности.

Важно заметить, что как доказано в научной литературе, непосредственным основанием возникновения договорного выкупного обязательства является не решение об изъятии участка, принятое административным органом (в нашем случае – Росжелдором), или решение суда о понуждении к заключению договора, а гражданско-правовая сделка – соглашение о выкупе участка²¹⁹. Именно поэтому мы относим данную процедуру к области частно-правовых отношений.

²¹⁹ Кабытов, Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности. С. 9.

Определение выкупной цены изымаемых земельных участков производится в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», Методическими рекомендациями по определению рыночной стоимости земельных участков, утвержденными распоряжением Минимущества России от 6 марта 2002 г. № 568-р²²⁰, а также действующими федеральными стандартами оценки, утверждаемыми Минэкономразвития России. В выкупную цену включаются рыночная стоимость земельного участка и находящихся на нем объектов недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая убытки, которые он несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенная выгода.

Оценка производится отдельно по каждому земельному участку, включенному в упомянутый выше перечень земельных участков, подлежащих изъятию для нужд Российской Федерации с учетом стоимости находящихся на них объектов недвижимости.

По результатам определения выкупной цены изымаемых земельных участков готовятся проекты соглашений об их выкупе²²¹, которые направляются собственникам этих земельных участков. В сопроводительных письмах собственникам разъясняются их права и обязанности, а также приводится перечень документов, которые они должны представить в Росжелдор для получения компенсации за изымаемый земельный участок.

Производство компенсационных выплат собственникам изымаемых земельных участков осуществляется Росжелдором либо уполномоченным им лицом на основании следующих документов, представляемых собственниками:

²²⁰ Документ официально опубликован не был.

²²¹ Форма соглашения о выкупе земельного участка приведена в прил. № 8 к настоящему диссертационному исследованию.

- заявление о выплате компенсации за изымаемый земельный участок;
- соглашение о выкупе земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости, подписанное собственником;
- копия кадастрового паспорта земельного участка, удостоверенная органом, осуществляющим деятельность по ведению государственного земельного кадастра;
- копия свидетельства о государственной регистрации права на земельный участок;
- копия выписки из ЕГРП о государственной регистрации (обременения) права на земельный участок;
- копия технического (кадастрового) паспорта объекта недвижимости, находящегося на изымаемом земельном участке, удостоверенная органом, осуществляющим техническую инвентаризацию объекта недвижимости (на каждый объект недвижимости);
- копия свидетельства о государственной регистрации права на каждый объект недвижимости, находящийся на изымаемом земельном участке.

После получения от собственника изымаемого земельного участка перечисленных документов проект соглашения о выкупе земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости представляется на подпись Руководителю Росжелдора (уполномоченному им лицу) и направляется для подписания в Росимущество.

При поступлении в Росжелдор из Росимущества подписанного соглашения о выкупе земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости Росжелдор через подразделение Федерального казначейства перечисляет на расчетный счет собственника изымаемого земельного участка в счет оплаты выкупной цены задаток в размере, указанном в соглашении, после чего в Росреестр направляются документы о государственной регистрации права

собственности Российской Федерации на выкупленный земельный участок. По получении информации из Росреестра о государственной регистрации права собственности Российской Федерации на выкупленный земельный участок производится окончательная оплата выкупной цены путем перечисления на расчетный счет собственника изъятого земельного участка оставшейся суммы выкупной цены, указанной в соглашении о выкупе. После этого бывшему собственнику направляется извещение о прекращении его прав на земельный участок и находящиеся на нем объекты недвижимости.

Выплата компенсации за изымаемый земельный участок не производится в следующих случаях:

- неполнота представленных документов;
- неполнота информации в представленных документах;
- наличие в документах, представленных собственником, недостоверной или искаженной информации;
- наличие в представленных документах подчисток либо приписок, зачеркнутых слов и иных не оговоренных исправлений, а также наличие в документах серьезных повреждений, не позволяющих однозначно истолковать их содержание.

Решение об отказе в производстве выплаты принимается по результатам рассмотрения представленных документов, о чем сообщается заявителю в письменной форме.

Административная процедура по возмещению собственникам стоимости изымаемых земельных участков на основании решения суда выполняется в случае несогласия собственника земельного участка с его изъятием или с предложенной выкупной ценой и иными условиями выкупа либо неполучения от него в установленный срок ответа на предложение о выкупе. Указанная процедура включает следующие действия:

- а) предъявление в суд иска о выкупе земельного участка;
- б) исполнение вступившего в законную силу судебного решения;
- в) государственная регистрация права собственности Российской Федерации на выкупленный земельный участок;
- д) направление бывшему собственнику изъятых земельного участка извещения о прекращении его права собственности.

При поступлении в Росжелдор от собственника земельного участка обращения, содержащего несогласие с его изъятием или с предложенной выкупной ценой и иными условиями выкупа либо при неполучении от него в установленный срок ответа на предложение о выкупе, готовится иск о принудительном выкупе земельного участка и предъявляется в суд по месту нахождения изымаемого земельного участка.

В случае удовлетворения заявленных исковых требований исполнение вступившего в законную силу судебного решения о выкупе земельного участка производится путем перечисления на банковский счет получателя выкупной цены в размере, указанном в решении суда. Перечисление денежных средств осуществляется Росжелдором через соответствующее подразделение Федерального казначейства, в котором открыт лицевой счет Росжелдора, либо уполномоченным им лицом. После выплаты выкупной цены Росжелдор направляет в Росреестр документы о государственной регистрации собственности Российской Федерации на выкупленный земельный участок.

По получении информации о государственной регистрации собственности Российской Федерации на выкупленный земельный участок бывшему собственнику направляется извещение о прекращении его прав на изъятый земельный участок.

Основаниями для возмещения правообладателям земельных участков понесенных ими убытков являются:

– распоряжения Росжелдора о резервировании земель в целях развития сети железных дорог или об изъятии земельных участков для нужд Российской Федерации;

– решение суда о возмещении собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, понесенных ими в результате ограничения их прав вследствие резервирования земель или изъятия земельных участков для государственных нужд.

Убытки, причиненные собственникам земельных участков вследствие их изъятия для нужд Российской Федерации, включаются в выкупную цену изымаемых земельных участков. Возмещение указанных убытков осуществляется путем выплаты собственникам выкупной цены в порядке, рассмотренном выше.

При исполнении административной процедуры возмещения убытков, причиненных землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков вследствие резервирования и изъятия земель для нужд Российской Федерации, последовательно выполняются следующие административные действия:

- а) прием и регистрация заявления правообладателя о возмещении убытков;
- б) проверка обоснованности заявленного размера убытков;
- в) разработка и направление заявителю проекта соглашения о возмещении убытков;
- г) производство компенсационных выплат в соответствии с соглашениями о возмещении убытков;
- д) производство компенсационных выплат в соответствии с решениями судов.

Для получения компенсации убытков вследствие резервирования земель правообладатель направляет в Росжелдор заявление, к которому прилагаются:

– нотариально заверенные копии правоустанавливающих документов на зарезервированные земельные участки (свидетельство о праве собственности, договор и т.п.);

– расчет размера убытков с обоснованием заявленной суммы компенсации;

– документы, подтверждающие заявленный размер компенсации убытков.

Проверка обоснованности заявленного размера убытков, подлежащих возмещению, осуществляется в соответствии с ГК РФ, постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 2003 г. № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц»²²², а также методическими рекомендациями, утверждаемыми Федеральной службой земельного кадастра России по согласованию с Минэкономразвития России и Росимуществом. При необходимости к определению размера убытков могут привлекаться независимые оценщики в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

При определении размера убытков, причиненных землепользователям, землевладельцам, арендаторам земельных участков ограничением их прав на земельные участки, учитываются убытки, которые землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе

²²² СЗ РФ, 2003, № 19, ст. 1843.

упущенная выгода, а также расходы, связанные с ограничением прав. При определении размера убытков, причиненных собственникам земельных участков ограничением их прав вследствие резервирования земель, учитывается также разница между рыночной стоимостью земельного участка без учета ограничений прав и рыночной стоимостью земельного участка с учетом этих ограничений.

По результатам проверки обоснованности заявленного размера убытков готовятся: а) проект соглашения о возмещении убытков, в котором указывается размер убытков, подлежащих возмещению; б) сопроводительное письмо заявителю, в котором разъясняются его права и обязанности, приводится перечень документов, которые он должен представить в Росжелдор или уполномоченное им лицо для получения компенсации убытков, причиненных резервированием земельных участков, а также указывается право правообладателя на обращение в суд в случае его несогласия с предложенным размером компенсации убытков.

Производство компенсационных выплат правообладателям зарезервированных земельных участков осуществляется Росжелдором через соответствующее подразделение Федерального казначейства либо уполномоченным им лицом на основании следующих документов:

- заявление о возмещении убытков в связи с резервированием земельного участка;
- соглашение о возмещении убытков, подписанное правообладателем и представителем Росжелдора;
- нотариально заверенные копии правоустанавливающих документов правообладателя земельного участка.

В случае несогласия правообладателя с предложенным размером компенсации убытков, причиненных ему ограничением прав вследствие

резервирования земель, компенсация убытков производится на основании решения суда, принятого по иску правообладателя.

Исполнение судебного акта о возмещении убытков осуществляется в порядке, предусмотренном гл. 24.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ)²²³.

В этих целях собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков (далее – взыскатели) представляют в Управление Федерального казначейства, в котором открыт лицевой счет Росжелдора, следующие документы:

- исполнительный лист, выданный судом, принявшим решение о возмещении убытков (в случае утраты исполнительного листа – его дубликат вместе с надлежащим образом заверенной судом копией определения суда о его выдаче);

- надлежащим образом заверенная копия судебного акта, на основании которого выдан исполнительный лист;

- заявление взыскателя с указанием реквизитов банковского счета взыскателя, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию. Заявление подписывается взыскателем либо его представителем с приложением доверенности или нотариально удостоверенной копии доверенности или иного документа, удостоверяющего полномочия представителя.

Рассмотрение указанных заявлений органами Федерального казначейства осуществляется в порядке, предусмотренном Административным регламентом исполнения Федеральным казначейством государственной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам

²²³ СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3823.

федеральных бюджетных учреждений, утвержденными приказом Минфина России от 22 сентября 2008 г. № 99н²²⁴. В случае если для компенсации убытков Росжелдором определено уполномоченное лицо, исполнение судебного решения производится указанным лицом по правилам исполнительного производства, установленным Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»²²⁵.

Выводы по § 3.3:

1. Проведена систематизация и классификация действий, процедур, осуществляемых в целях формирования полосы отвода железных дорог, в зависимости от категории земель, на которых планируется строительство или реконструкция железной дороги, а также форм собственности, к которой относятся данные земли.

2. Обоснована необходимость совершенствования законодательства о резервировании и изъятии земельных участков в целях формирования полос отвода строящихся и реконструируемых железных дорог. Одним из возможных направлений решения данной задачи могла бы стать разработка и принятие административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению указанной государственной функции. Хотя данный документ носит административный характер, однако в силу его нацеленности на регулирование вопросов частноправового характера (выкуп земельных участков, возмещение правообладателям убытков, причиненных изъятием земельных участков для государственных нужд и др.), его в полной мере можно считать правовым актом частнопубличной направленности.

3. В диссертации предложены формы отдельных документов, связанных с выкупом земельных участков в целях формирования полосы отвода строящихся и реконструируемых железных дорог:

²²⁴ БНА, 2009, № 3.

²²⁵ СЗ РФ, 2007, № 41, ст. 4849.

- форма уведомления правообладателей земельных участков, подлежащих изъятию для государственных нужд;
- форма уведомления государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений о досрочном прекращении в одностороннем порядке договоров аренды или безвозмездного срочного пользования предоставленными им земельными участками;
- форма соглашения о выкупе для Российской Федерации земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в настоящей диссертации анализ исследованных на концептуальном уровне проблем правового режима земельных участков в полосе отвода железных дорог, основанный на современных достижениях отечественной юридической науки, истории развития российского транспортного права и действующего земельного и гражданского законодательства Российской Федерации, а также на результатах практической деятельности органов государственной власти, транспортных организаций в рассматриваемой сфере, позволяет сформулировать ряд теоретических выводов и практических рекомендаций.

I. Теоретические выводы

1. Правовой режим полосы отвода железных дорог следует рассматривать как особый правовой режим функциональной зоны, включающей совокупность земельных участков в пределах полосы отвода, которые находятся в федеральной собственности, используются или предназначены для размещения линейных и иных объектов железнодорожного транспорта. Специфика правового режима полосы отвода железных дорог определяется ее функциональным назначением, обусловленным необходимостью обеспечения безопасности движения и объектов железнодорожного транспорта, защиты населения и охраны окружающей среды от негативного воздействия железнодорожного транспорта.

2. Правовой режим земельных участков в полосе отвода железных дорог подразделяется на:

- общий, присущий всем категориям земель Российской Федерации;
- особенный, присущий землям железнодорожного транспорта;
- специальный (конкретный), присущий земельным участкам, составляющим полосу отвода железных дорог.

Отражая родовые признаки общего режима земель и правового режима земель транспорта, правовой режим земель полосы отвода железных дорог в то же время имеет ряд специфических признаков, позволяющих рассматривать его в качестве относительно самостоятельного правового явления.

К числу таких признаков относятся:

а) специальная предназначенность этих земель для размещения объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта;

б) нахождение земельных участков в полосе отвода железных дорог в государственной собственности и обусловленная этим их ограниченность в гражданском обороте;

в) возможность предоставления свободных земельных участков в полосе отвода в субаренду юридическим и физическим лицам (при условии соблюдения субарендаторами ограничений в пользовании ими, установленных законодательством);

г) наличие специального федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции государственного управления в сфере использования и охраны земель полосы отвода железных дорог – Росжелдора.

3. Правовой режим полосы отвода железных дорог носит комплексный характер, поскольку определяется не только земельным, но и иным законодательством: о железнодорожном транспорте, экологическим, санитарно-эпидемиологическим, градостроительным, гражданским, административным и другим законодательством.

4. Выделение земельного участка из общего массива земель в целях установления полосы отвода железных дорог необходимо, во-первых, для размещения на нем объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта; во-вторых, для возможности его вовлечения в гражданский оборот. Это свидетельствует о том, что земельный участок выделяется для установления

гражданских правоотношений. Тем не менее земельный участок, становясь в данном случае объектом недвижимости, все-таки остается частью земли. При этом на него будут распространяться нормы земельного права, к примеру, об охране или об использовании земли в соответствии с теми правилами, которые установлены для категории земли, в состав которой этот участок входит. То, что земельный участок в результате определенных правовых и технических действий станет недвижимой вещью, не означает, что он потеряет свои природные свойства и больше не будет являться природным объектом. Все это позволяет говорить о том, что земельный участок полосы отвода железных дорог выступает как объект земельных отношений. При этом имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению такими земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным законодательством.

5. Особенностью публично-правового и частноправового режимов земельных участков полосы отвода железных дорог является возможность ограничения или даже принудительного прекращения субъективного гражданского права правообладателя на предоставленный ему земельный участок, а при формировании полосы отвода строящихся железных дорог – возможность принудительного прекращения права собственности вследствие изъятия земель для государственных нужд.

6. Качество (свойство) земель, находящихся в полосе отвода железных дорог, как природного ресурса, как средства обеспечения деятельности железнодорожного транспорта служит предметом регулирования земельного законодательства, отражающего публичные и частные интересы и имеющего преимущественно публичный характер. Представление же о земле в полосе отвода как о недвижимом имуществе, объекте права собственности относится к сфере действия гражданского законодательства, представляющего частные и

публичные интересы и содержащего в основном частноправовые предписания. При этом объектом гражданских правоотношений выступает не полоса отвода сама по себе, а составляющие ее земельные участки.

7. Основопологающим, сущностным признаком, определяющим специфику правового режима земельных участков в полосе отвода железных дорог, является нахождение этих земель в собственности Российской Федерации. Государственная собственность на эти земли возникает в силу прямого указания в законе.

Федеральная собственность на земельные участки в полосе отвода железных дорог обуславливает необходимость и возможность государственного вмешательства в общественные отношения, связанные с оборотом данных земельных участков. В частности, это находит выражение в правовом институте разрешенного использования таких земельных участков. Определение видов разрешенного использования земельных участков в полосе отвода железных дорог отнесено к ведению Росжелдора.

8. Одним из правовых механизмов государственного регулирования отношений собственности на земельные участки в полосе отвода железных дорог является законодательное установление ряда ограничений в осуществлении правомочий собственника в отношении указанных земельных участков. Наиболее важным правовым институтом таких ограничений являются

а) *ограничения права собственности в публичных интересах* (обязанность правообладателя предоставлять неограниченному кругу лиц право прохода или проезда через полосу отвода в специально оборудованных для этого местах (железнодорожных переездах); предоставление права доступа на земельные участки полосы отвода третьих лиц для ремонта находящихся на них коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры);

б) *соседское право* – новый институт гражданского права, представляющий собой обязанность правообладателей земельных участков в полосе отвода железных дорог осуществлять правомочия владения и пользования земельными участками с соблюдением прав и охраняемых законом интересов собственников (владельцев) соседних земельных участков (соседских прав). В свою очередь на правообладателей соседних земельных участков возлагается обязанность претерпевать воздействие исходящих с земельных участков полосы отвода газов, паров, запахов, дыма, копоти, тепла, шумов, вибрации и иного подобного воздействия, обусловленного спецификой эксплуатации и функционирования железнодорожного транспорта.

9. Основным правовым инструментом охраны земель, составляющих полосу отвода железных дорог и в целом земель железнодорожного транспорта, является установление охранных зон железных дорог, под которыми понимается совокупность земельных участков, прилегающих к землям, предназначенным для размещения объектов железнодорожного транспорта, в пределах которых устанавливаются особые условия использования земельных участков, характеризующиеся ограничениями прав субъектов земельных отношений, необходимыми для обеспечения сохранности, прочности и устойчивости объектов железнодорожного транспорта, охраны земель, прилегающих к железным дорогам, включая полосу отвода.

10. Важнейшим правовым инструментом землепользования в полосе отвода железных дорог является правовой институт аренды земельных участков. В данной сфере действуют две основные разновидности арендных отношений:

а) между Российской Федерацией в лице Росимущества как арендодателем и ОАО «РЖД» как арендатором указанных земель;

б) между ОАО «РЖД» (субарендодателем) и юридическими и физическими лицами как субарендаторами свободных земельных участков в полосе отвода железных дорог.

11. Специфика субъектного состава договора аренды (субаренды) земельных участков в полосе отвода железных дорог определяется:

– *во-первых*, принадлежностью указанных земель к федеральной собственности и к землям транспорта, что обуславливает наличие законодательно установленных ограничений в пользовании данными земельными участками;

– *во-вторых*, особым субъектным составом сторон этого договора: в договоре аренды одной стороной выступает Росимущество от имени Российской Федерации, второй стороной – ОАО «РЖД»; в договоре субаренды земельных участков одна сторона договора также конкретно указана в законе – это ОАО «РЖД» (никто другой не вправе выступать в качестве субарендодателя этих земель);

– *в-третьих*, ограничением применения принципа свободы договора. В договоре аренды земельных участков в полосе отвода железных дорог свобода выбора субарендатора данного договора сведена к минимуму (обе стороны указаны в законе). В договоре субаренды земельных участков реализация данного принципа ограничена обязанностью ОАО «РЖД» заключать договоры субаренды земельных участков в полосе отвода с лицами, имеющими в собственности либо в хозяйственном ведении расположенные на этих участках объекты недвижимости, а также с лицами, осуществляющими строительство и эксплуатацию линейных сооружений в полосе отвода железной дороги.

12. В целях правового обеспечения формирования полосы отвода строящихся и реконструируемых железных дорог широко применяется

правовой институт изъятия земельных участков для нужд Российской Федерации в целях развития сети железных дорог.

Публично-правовой (административный) характер имеют отношения, связанные с принятием уполномоченным федеральным органом исполнительной власти – Росжелдором решений об изъятии земель; частноправовой характер носят общественные отношения, связанные с выкупом земельных участков для государственных нужд, а также с возмещением убытков при ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков вследствие их резервирования или изъятия для государственных нужд.

II. Практические рекомендации

1. В целях законодательного закрепления целевого предназначения охранных зон железных дорог как средства охраны земель, составляющих полосу отвода железных дорог, предлагается абз. 1 п. 2 ст. 9 Федерального закона «О железнодорожном транспорте Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«В целях охраны земель железнодорожного транспорта, обеспечения безопасной эксплуатации железнодорожных путей и других объектов железнодорожного транспорта, а также безопасности населения, работников железнодорожного транспорта и пассажиров в местах, подверженных оползням, обвалам, размывам, селям и другим негативным воздействиям, и в местах движения скоростных поездов устанавливаются охранные зоны».

Законопроект по данному вопросу подготовлен (см. прил. № 1 к настоящей диссертации).

2. В диссертации обоснован вывод о том, что ОАО «РЖД» не вправе передавать в субаренду земельный участок, предполагаемое использование

которого субарендатором не соответствует действующему в отношении данного участка виду разрешенного использования. В данном случае заключению договора субаренды должна предшествовать административная процедура определения Росжелдором вида разрешённого использования данного земельного участка.

В этих целях предлагается Правила пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными ОАО «РЖД», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264, дополнить нормой, предусматривающей обязанность арендатора при передаче земельных участков в полосу отвода железных дорог в субаренду учитывать вид разрешенного использования таких земельных участков (см. прил. № 3 к настоящей диссертации).

Соответствующие изменения и дополнения следует также внести в Порядок организации работы по передаче в субаренду земельных участков (частей земельных участков), находящихся у ОАО «РЖД» на праве аренды, утвержденный распоряжением ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р. В частности, предлагается указанный Порядок дополнить нормой, предусматривающей, что передача в субаренду земельных участков в полосе отвода железных дорог осуществляется только при условии соответствия испрашиваемого заявителем использования земельных участков видам их разрешенного использования, определенным Росжелдором.

Следует также в указанном акте закрепить правило, согласно которому основанием для отказа физическому и (или) юридическому лицу в передаче в субаренду земельного участка, находящегося в полосе отвода железных дорог, может быть несоответствие испрашиваемого использования земельного участка действующим в отношении данного земельного участка видам его разрешенного использования. В этом случае заявителю должно быть разъяснено

его право на обращение в Росжелдор с заявлением об определении разрешенного использования данного земельного участка (см. прил. № 4 к настоящей диссертации).

3. Проведенное исследование показало, что в законодательстве, регулирующем вопросы заключения договоров субаренды земельных участков в полосе отвода железных дорог, имеется ряд коррупциогенных норм, что создает условия для возникновения коррупционных отношений в рассматриваемой сфере.

К таким коррупциогенным факторам относятся:

- а) определение компетенции по формуле «вправе»;
- б) выборочное изменение объема прав;
- в) отказ от конкурсных (аукционных) процедур;
- в) юридико-лингвистическая неопределенность.

В целях исключения указанных коррупциогенных факторов предлагается внести соответствующие изменения и дополнения:

– в Правила пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными ОАО «РЖД», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264;

– Примерную форму договора аренды земельного участка, являющегося федеральной собственностью и предоставленного открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденную приказом Минэкономразвития России от 22 июля 2006 г. № 197;

– Порядок организации работы по передаче в субаренду земельных участков (частей земельных участков), находящихся у ОАО «РЖД» на праве аренды, утвержденный распоряжением ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р.

В частности, из указанных правовых актов предлагается исключить нормы, предусматривающие возможность заключения договоров субаренды земельных участков в полосе отвода железных дорог без проведения торгов, за исключением случаев заключения договоров субаренды земельного участка с собственниками зданий, сооружений или иной недвижимости, находящейся на земельном участке полосы отвода железных дорог (ст. 271 ГК РФ) (см. прил. № 3–5 к настоящей диссертации).

4. В целях упорядочения исполнения Росжелдором административной функции по изъятию земель в целях формирования полос отвода строящихся и реконструируемых железных дорог представляется целесообразным разработать и актом Минтранса России утвердить административный регламент Росжелдора по исполнению государственной функции по принятию решений о резервировании земель и об изъятии для нужд Российской Федерации земельных участков в целях развития сети железных дорог, а также обеспечению необходимых действий, связанных с изъятием указанных земельных участков.

Являясь по форме актом административного права, указанный нормативный правовой акт в то же время будет регулировать и ряд важных вопросов, относящихся к сфере земельного и гражданского права. В частности, данным актом предполагается официально закрепить:

- форму уведомления правообладателей земельных участков, подлежащих изъятию для государственных нужд, об их изъятии (см. прил. № 7 к настоящей диссертации);

- форму уведомления государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений о досрочном прекращении в одностороннем порядке договоров аренды или безвозмездного срочного пользования предоставленными им земельными участками в связи с

их изъятием для государственных нужд (см. прил. № 8 к настоящей диссертации);

– форму соглашения о выкупе земельного участка, изымаемого для государственных нужд (см. прил. № 9 к настоящей диссертации).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Нормативные правовые акты и иные документы

1) законы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФЗ).

2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ, 1997, № 51, ст. 5712.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая (Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ) // СЗ РФ, 1994, № 32, ст. 3301.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть вторая (Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ) // СЗ РФ, 1996, № 5, ст. 410.

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ) // СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3823.

6. Земельный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ) // СЗ РФ, 2001, № 44, ст. 4147.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ) // СЗ РФ, 2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

8. Градостроительный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ) // СЗ РФ, 2005, № 1 (ч. 1), ст. 16.

9. Федеральный закон от 25 августа 1995 г. № 153-ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте» // СЗ РФ, 1995, № 35, ст. 3505.

10. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ, 1997, № 30, ст. 3594.

11. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3813.

12. Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» // СЗ РФ, 2001, № 26, ст. 2582.

13. Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ, 2001, № 44, ст. 4148.

14. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» // СЗ РФ, 2003, № 2, ст. 169.

15. Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» // СЗ РФ, 2003, № 9, ст. 805.

16. Федеральный закон от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ, 2006, № 17 (ч. 1), ст. 1782.

17. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ, 2007, № 31, ст. 4017.

18. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ, 2007, № 41, ст. 4849.

19. Федеральный закон от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости"» // СЗ РФ, 2008, № 20, ст. 2251.

20. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 2009, № 29, ст. 3609.

2) указы Президента Российской Федерации

21. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, 2004, № 11, ст. 945.

3) постановления Правительства Российской Федерации

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 г. № 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в

государственной собственности земельных участков или права на заключение договора аренды таких земельных участков» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 46, ст. 4587)

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 мая 2003 г. № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» // СЗ РФ, 2003, № 19, ст. 1843.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2003 г. № 585 «О создании открытого акционерного общества "Российские железные дороги"» // СЗ РФ, 2003, № 39, ст. 3766.

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 397 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта» // СЗ РФ, 2004, № 32, ст. 3344.

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264 «О порядке пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу "Российские железные дороги"» // СЗ РФ, 2006, № 19, ст. 2086.

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог» // СЗ РФ, 2006, № 42, ст. 4385.

28. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 877-р «О Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ, 2008, № 29 (ч. II), ст. 3537.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» // СЗ РФ, 2008, № 30 (ч. 2), ст. 3646.

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2009 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СЗ РФ, 2009, № 23, ст. 2721.

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 2010, № 10, ст. 1084.

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2011 г. № 239 «О внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации в части уточнения порядка установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог» // СЗ РФ, 2011, № 16, ст. 2289.

4) ведомственные правовые акты

33. Приказ МПС России от 15 мая 1999 г. № 26Ц «Об утверждении Положения о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог» // БНА, № 33, 1999.

34. Распоряжение Минтранса России от 30 мая 2001 г. № АН-47-р «Об утверждении Инструкции по эксплуатации железнодорожных переездов на путях промышленного транспорта» (документ официально опубликован не был).

35. Распоряжение Минимущества России от 6 марта 2002 г. № 568-р «Об утверждении методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков» (документ официально опубликован не был) // СПС «Консультант Плюс».

36. Распоряжение ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р «Об утверждении Порядка организации работы по передаче в субаренду земельных участков (частей земельных участков), находящихся у ОАО "РЖД" на праве аренды"» // Экономика железных дорог, № 8, 2005.

37. Приказ Минэкономразвития России от 22 июля 2006 г. № 197 «Об утверждении примерной формы Договора аренды земельного участка, являющегося федеральной собственностью и предоставленного открытому акционерному обществу "Российские железные дороги"» // БНА, 2006, № 42.

38. Распоряжение ОАО «РЖД» от 11 сентября 2006 г. № 1870р «О мерах по пресечению случаев хищений и умышленной порчи устройств сигнализации, централизации и блокировки (СЦБ) и обеспечению сохранности кабельных коммуникаций СЦБ, связи и электроснабжения» (документ официально опубликован не был) // СПС «Консультант плюс».

39. Приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 396 «Об утверждении ставок арендной платы за земельные участки, являющиеся федеральной собственностью и предоставленные открытому акционерному обществу "Российские железные дороги", по субъектам Российской Федерации» // БНА, 2007, № 5.

40. Приказ Минтранса России от 6 августа 2008 г. № 126 «Об утверждении Норм отвода земельных участков, необходимых для

формирования полосы отвода железных дорог, а также норм расчета охранных зон железных дорог» // БНА, № 38, 2008.

41. Приказ Минфина России от 22 сентября 2008 г. № 99н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным казначейством государственной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений, утвержденными // БНА, 2008, № 3.

42. Приказ Минтранса России от 26 марта 2009 г. № 46 «О Порядке открытия и закрытия пересечений железнодорожных путей автомобильными дорогами (железнодорожных переездов)» // Российская газета, 2009, 29 апреля.

43. Распоряжение ОАО «РЖД» от 29 июня 2012 г. № 1357р «Об утверждении Функциональной стратегии управления недвижимым имуществом холдинга "Российские железные дороги"» (документ официально опубликован не был) // <http://jd-doc.ru/2012/iyun-2012/iyun-2012-4/1392-ot-29-iyunya-2012-g-n-1357r>

5) иные документы

44. Закон Латвии от 1 апреля 1998 г. «О железной дороге».

45. Проект Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

6) судебная практика

46. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 30 сентября 2003 г. № Ф08-3580/2003 (документ официально опубликован не был) // СПС Консультант Плюс.

47. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 апреля 2005 г. по делу № 12796/04 (о законности и обоснованности решения Арбитражного суда г. Москвы от 29 января 2004 г., постановления апелляционной инстанции Арбитражного суда г. Москвы от 8 июня 2004 г. и постановления ФАС Московского округа от 18 августа 2004 г. № А40-45834/03-119-308) (документ официально опубликован не был) // СПС Консультант Плюс.

48. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник ВАС РФ, № 5, 2005.

49. Решение Верховного Суда РФ от 29 января 2007 г. № ГКПИ06-1020 (о признании частично недействующим п. 2 Правил пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264) // Экономика железных дорог, 2007, № 6.

50. Постановление ФАС Центрального округа от 20 октября 2009 г. № Ф10-6204/08(2) по делу № А14-1421/2008/61/6 (суд первой инстанции правомерно исключил условие истца о запрете осуществлять на участке деятельность по приему, заготовке и переработке лома черных и цветных металлов из договора, поскольку запрет истцу осуществлять на сданном в субаренду земельном участке указанную деятельность противоречит принципу свободы экономической деятельности, провозглашенному ч. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации) (документ официально опубликован не был) // СПС «Консультант Плюс».

2. Литература

1) диссертации, авторефераты диссертаций

1. Абузярова, Д.Ф. Правовой режим земель автомобильного транспорта Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Абузярова Дина Фатиховна. – М., 2011. – 32 с.

2. Аккерман, С.Г. Организация полосы отвода как части транспортной инфраструктуры : дис. ... канд. техн. наук : 05.22.01 / Аккерман Сергей Геннадьевич. – Екатеринбург, 2003. – 154 с.

3. Алтенгова, О.Л. Принудительное прекращение права собственности на недвижимое имущество : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Алтенгова Ольга Леонидовна. – Волгоград, 2012. – 32 с.

4. Баукин, В.Г. Правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Баукин Вячеслав Геннадьевич. – СПб., 2005. – 398 с.

5. Бирюков, А.А. Сервитуты в российском гражданском законодательстве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Бирюков Александр Александрович. – Ставрополь, 2004. – 165 с.

6. Галактионова, Л.В. Регулирование поземельных отношений на железнодорожном транспорте в Российской империи (1836 – 1917 гг.): историко-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Галактионова Людмила Валерьевна. – Екатеринбург, 2009. – 24 с.

7. Головня, Е.В. Правовой режим земель электроэнергетики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Головня Евгений Владимирович. – М., 2013. – 27 с.

8. Гребенников, А.И. Правовые проблемы платы за землю в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Гребенников Александр Иванович. – Саратов, 2004. – 176 с.

9. Груздев, В.В. Сервитуты в российском дореволюционном праве в XIX – начале XX вв.: историко-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Груздев Владислав Владимирович. – Н.Новгород, 2004. – 227 с.

10. Гряда, Э.А. Государственный земельный кадастр Российской Федерации: правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Гряда Элеонора Александровна. – Краснодар, 2001. – 198 с.

11. Золотова, О.А. Правовой режим земель охранных зон : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Золотова Олеся Александровна. – М., 2013. – 26 с.

12. Иванова, С.В. Правовое регулирование аренды земель сельскохозяйственного назначения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Иванова Светлана Витальевна. – Оренбург, 2006. – 181 с.

13. Кабытов, Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Кабытов Николай Петрович. – Казань, 2004. – 214 с.

14. Карлова, Н.В. Возникновение, изменение и прекращение прав на землю в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Карлова Наталья Владимировна. – М., 2003. – 184 с.

15. Климов, Д.Ф. Правовой механизм реализации права государственной (федеральной) собственности на земли промышленности в Российской Федерации : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / Климов Дмитрий Феликсович. – М., 2009. – 31 с.

16. Куликова, И.П. Право собственности: вопросы соотношения неприкосновенности и ограничений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Куликова Ирина Петровна. – Рязань, 2003. – 22 с.

17. Лотникова, Н.П. Особенности правового регулирования сделок с земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Лотникова Наталья Петровна. – М., 2007. – 28 с.

18. Некрасов, В.Е. Земельный участок, находящийся в долевой собственности: понятие и совершенствование сделок с ним : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Некрасов Владимир Евгеньевич. – Ставрополь, 2007. – 193 с.

19. Пехтерев, Ф.С. Железные дороги в системе транспортных коммуникаций России: проблемные вопросы и пути их решения : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / Пехтерев Федор Степанович. – М., 2012. – 48 с.

20. Попов, В.В. Правовой режим земель железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Попов Владимир Валентинович. – М., 2002. – 25 с.

21. Прохорова, Н.А. Право государственной собственности на землю в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Прохорова Наталья Александровна. – М., 2006. – 22 с.

22. Резник, Ж.Я. Публичный земельный сервитут по российскому гражданскому праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Резник Жанна Яковлевна. – Самара, 2007. – 18 с.

23. Романова, Г.В. Содержание права собственности и других вещных прав на земельные участки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Романова Галина Владимировна. – Краснодар, 2009. – 26 с.

24. Солдатова, Л.В. Правовой режим земель железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Солдатова Лариса Владимировна. – М., 2008. – 24 с.

25. Солодова, Я.С. Обязательства из договора об установлении сервитута : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Солодова Яна Станиславовна. – Томск, 2010. – 20 с.

26. Стрельникова, И.А. Понятие и место транспортного права в системе права России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Стрельникова Ирина Александровна. – М., 2009. – 32 с.

27. Сураева, М.О. Теория и методология инновационного развития железнодорожного транспорта России : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / Сураева Мария Олеговна. – СПб., 2012. – 40 с.

28. Тарасенко, О.В. Правовой режим земель транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Тарасенко Оксана Валерьевна. – М., 2009. – 37 с.

29. Трифонов, А.С. Правовой режим земель промышленности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Трифонов Александр Сергеевич. – Волгоград, 2006. – 24 с.

30. Чередникова, М.В. Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в системе вещных прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Чередникова Мария Викторовна. – Екатеринбург, 2005. – 29 с.

31. Шеве, З.Н. Собственность как предмет философского осмысления : автореф. дис. ... канд. филосос. наук : 09.00.11 / Шеве Злата Николаевна. – Уфа, 2012. – 18 с.

32. Шерстнев, С.С. Аренда в земельном праве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Шерстнев Сергей Сергеевич. – Саратов, 2004. – 27 с.

33. Эйриян, Г.Н. Основания возникновения прав на землю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Эйриян Гульнур Николаевна. – М., 2001. – 23 с.

2) монографические издания

34. Агарков, М.М. Избранные труды по гражданскому праву : в 2 т. / М.М. Агарков. – М., 2002. – 490 с.

35. Аксененок, Г.А. Земельные правоотношения в СССР / Г.А. Аксененок. – М., 1958. – 424 с.

36. Алексеев, С.С. Государство и право : учеб. пособие / С.С. Алексеев. – М.: Проспект, 2009. – 152 с.

37. Алексеев, С.С. Общая теория права : учебник; 2-е изд., перераб. и доп. / С.С. Алексеев. – М.: Проспект, 2009. – 576 с.

38. Алексеев, С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – 2-е изд. – М., 1995. – 320 с.

39. Андреев, Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России : монография / Ю.Н. Андреев. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2011. – 400 с.

40. Анисимов, А.П. Земельная функция современного государства : монография / А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков. – М. : Новый индекс, 2012. – 192 с.

41. Бевзюк, Е.А. Комментарий к Федеральному закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» [электронный ресурс] / под ред. С.Ю. Морозова // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. М., 2011.

42. Бобылев, А.И. Правовое регулирование земель железнодорожного транспорта / А.И. Бобылев, В.В. Попов, О.В. Лукьянова. – М. : Право и государство, 2003. – 289 с.

43. Бриксов, В.В. 200 актуальных вопросов практики применения земельного законодательства / В.В. Бриксов. – М. : Юрайт-Издат, 2008. – 180 с.

44. Вахаев, М.Х. Теория и практика регулирования земельных отношений в условиях рынка / М.Х. Вахаев. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2006. – 348 с.
45. Венгеров, А.Б. Теория государства и права / В.А. Венгеров. – М., 1999. – 528 с.
46. Витрянский, В.В. Договор аренды и его виды: прокат, фрахтование на время, аренда зданий, сооружений и предприятий, лизинг. – М. : Статут, 1999. – 299 с.
47. Волков, Г.А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации : под ред. А.К. Голиченкова / Г.А. Волков, А.К. Голиченков, О.М. Козырь. – М. : Агентство (ЗАО) «Библиотечка РГ», 2002. – 220 с.
48. Духно Н.А. Административное регламентирование деятельности Федерального агентства железнодорожного транспорта в сфере земельных отношений : монография / Н.А. Духно, В.М. Корякин. – М. : ЮИ МИИТ, 2012. – 178 с.
49. Егiazаров, В.А. Транспортное право : учебник; 7-е изд., доп. и перераб. / В.А. Егiazаров. – М. : Юстицинформ, 2011. – 592 с.
50. Иконицкая, И.А. Земельное право Российской Федерации : учебник / И.А. Иконицкая. – М., 1999. – 250 с.
51. Иконицкая, И.А. Земельное право Российской Федерации : учебник. / И.А. Иконицкая. – М.: Юристъ, 2002. – 288 с.
52. Иоффе, О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Правоотношение по советскому гражданскому праву. Спорные вопросы учения о правоотношении / О.С. Иоффе. – М. : Статут, 2000. – 777 с.
53. Кашанина, Т.В. Частное право : учебник / Т.В. Кашанина. – М., 2009. – 494 с.
54. Керимов, Д.А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права : монография / Д.А. Керимов. – М. : Изд. СГУ, 2008. – 521 с.
55. Копылов, А.В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном российском гражданском праве / А.В. Копылов. – М. : Статут, 2000. – 255 с.
56. Коршунов, Н.М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики / Н.М. Коршунов. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2011. – 240 с.
57. Крассов, О.И. Земельное право современной России : учеб. пособие / О.И. Крассов. – М. : Дело, 2003. – 624 с.

58. Крассов, О.И. Земельное право : учебник / О.И. Крассов. – М. : Юрист, 2000. – 607 с
59. Крассов, О.И. Земельное право : учебник; 2-е изд., перераб. и доп. / О.И. Крассов. – М., 2004. – 621 с.
60. Крассов, О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации: постатейный; 2-е изд., перераб. / О.И. Крассов. – М. : Норма, 2009. – 369 с.
61. Крассов, О.И. Право частной собственности на землю / О.И. Крассов. – М. : Юрист, 2000. – 379 с.
62. Микрюков, В.А. Ограничения и обременения гражданских прав / В.А. Микрюков. – М. : Статут, 2007. – 255 с.
63. Научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой / под ред. С.А. Боголюбова; 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2009. – 704 с.
64. Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров; Ин-т законод. и сравнит. правоведения. – М. : Статут, 2008. – 731 с.
65. Проблемы общей теории права и государства / под ред. В.С. Нерсесянца. – М., 2001. – 832 с.
66. Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. – М., 1987. – 283 с.
67. Резвых, В.Д. Взаимодействие в процессе административно-правового обеспечения режима социалистического хозяйствования / В.Д. Резвых, И.А. Складов. – Горький, 1977. – 96 с.
68. Самощенко, И.С. Охрана режима законности советским государством / И.С. Самощенко. – М. : Госюриздат, 1960. – 200 с.
69. Советское земельное право : учебник; под ред. Н.И. Краснова. – М., 1981. – 448 с.
70. Теория государства и права : учебник; под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева; 2-е изд., перераб. и доп. / А.С. Пиголкин, А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев. – М. : Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. – 613 с.
71. Толстой, Ю.К. К теории правоотношения / Ю.К. Толстой. – Л. : Изд. ЛГУ, 1959. – 88 с.
72. Хропанюк, В.Н. Теория государства и права : учебник / В.Н. Хропанюк. – М. : «Омега-Л», 2010. – 384 с.

73. Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.) / Г.Ф. Шершеневич. – М. : Спарк, 1995. – 461 с.

74. Элементарные начала общей теории права : учеб. пособие для вузов / под общей ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Червонюка. – М. : КолосС, 2003. – 544 с.

3) статьи

75. Актуальные проблемы земельного, экологического права и законодательства в современных условиях : матер. науч.-практ. конференции // Государство и право. – 1995. – № 12.

76. Анисимов, А.П. Соотношение земельного и гражданского права: вопросы теории / А.П. Анисимов, К.Г. Пандаков, А.Е. Черноморец // Бюллетень нотариальной практики. – 2009. – № 5.

77. Анисимов, А.П. Разрешенное использование земельных участков: вопросы теории / А.П. Анисимов // Гражданское право. – 2006. – № 4.

78. Анохин, С.А. Административно-правовой механизм в сфере использования и охраны земель / С.А. Анохин // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 5.

79. Бакунина Т.С. Земельный кодекс Российской Федерации: проблемы теории и практики / Т.С. Бакунина, Г.Л. Землякова // Государство и право. – 2002. – № 10.

80. Баразгова, Р.С. Целевое назначение и разрешенное использование земельных участков: содержание и соотношение понятий / Р.С. Баразгова // Современное право. – 2009. – № 6.

81. Белых, В.С. О соотношении частного и публичного права в правовом регулировании общественных отношений / В.С. Белых // Цивилистические записки: межвузовский сб. научных трудов. – М., 2004. – Вып. 3

82. Бобровская, О.Н. Проблемы ограничения и прекращения субъективных гражданских прав собственников на земельный участок / О.Н. Бобровская // Современное право. – 2010. – № 11.

83. Бобылев, А.И. Место транспортного права в системе российского права / А.И. Бобылев // Государство и право. – 2004. – № 9.

84. Боголюбов, С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства / С.А. Боголюбов // Журнал российского права. – 2010. – № 1.

85. Болтанова, Е.С. Правовой режим в земельном праве: теория вопроса / Е.С. Болтанова // Вестник Томского государственного университета. – 2008. – № 315.

86. Буров, В. Некоторые вопросы применения и совершенствования законодательства об изменении целевого назначения земельных участков / В. Буров // Законодательство и экономика. – 2009. – № 8.

87. Гаджиев, Г.А. О некоторых проблемах развития земельного законодательства на современном этапе / Г.А. Гаджиев // Государство и право. – 1997. – № 3.

88. Гладышева, О.А. Гражданско-правовые особенности договора аренды (субаренды) земельных участков (частей земельных участков) полосы отвода железной дороги / О.А. Гладышева // Ученые записки юридического факультета. Вып. 17 (27) / под ред. А.А. Ливеровского. – СПб. : Изд. Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2010.

89. Голосова, С.А. Правовое регулирование аренды земельных участков: соотношение норм гражданского и земельного права / С.А. Голосова // Нотариус. – 2003. – № 2.

90. Грось, Л.А. О сопоставлении понятий «гражданское законодательство», «гражданское право» и «земельное законодательство» и вещных правах на земельные участки / Л.А. Грось // Журнал российского права. – 2002. – № 9.

91. Дзагоев, С.В. Гражданско-правовой режим земельных участков в юридической науке и законодательстве / С.В. Дзагоев // Современное право. – 2008. – № 11.

92. Дозорцев, В.А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике / В.А. Дозорцев // Государство и право. – 1994. – № 1.

93. Духно, Н.А. Понятие и сущность транспортного права / Н.А. Духно // Транспортное право. – 2012. – № 3.

94. Духно, Н.А. Правовые основы возмездного пользования землями железнодорожного транспорта Российской Федерации / Н.А. Духно, Г.В. Чубуков // Вопросы гражданского и предпринимательского права : сб. научных статей. Вып. 15 / под ред. Н.А. Духно, А.И. Бобылева. – М. : ЮИ МИИТ, 2008.

95. Ибрагимов, К.Х. Современные проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения / К.Х. Ибрагимов // Экологическое право. – 2009. – № 5/6.

96. Иванова, С.В. Охрана земель сельскохозяйственного назначения / С.В. Иванова // Экологическое право. – 2012. – № 1.

97. Жариков, Ю.Г. Нормы гражданского права в сфере земельных отношений / Ю.Г. Жариков // Журнал российского права. – 2011. – № 11.

98. Копцев, А.Н. Сервитуты в российском праве: проблемы правового регулирования / А.Н. Копцев // Гражданское право. 2007. № 1.

99. Корякин, В.М. Антикоррупционная экспертиза арендных отношений / В.М. Корякин // Мир транспорта. – 2013. – № 2.

100. Корякин, В.М. Коррупциогенные факторы действующего порядка передачи в субаренду земельных участков, находящихся у ОАО «РЖД» на праве аренды / В.М. Корякин // Инновации и исследования в транспортном комплексе: материалы первой международной научно-практической конференции. – Курган, 2013.

101. Корякин, В.М. Особенности аренды земельных участков в полосе отвода железных дорог / Корякин, В.М., Чернобай Е.Ю. // Право и государство: теория и практика. – 2012. – № 10.

102. Краснов, Н.И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике / Н.И. Краснов // Государство и право. – 1994. – № 7.

103. Краснов, О.И. Юридическое понятие «земельный участок» / О.И. Краснов // Экологическое право. – 2004. – № 2.

104. Минаева, А.А. Понятие «правовой режим земель» и его значение в земельном праве / А.А. Минаева // Правовые вопросы недвижимости. – 2005. – № 1.

105. Минина, Е.Л. Разрешенное использование земельных участков: вопросы установления и изменения / Е.Л. Минина // Журнал российского права. – 2012. – № 1.

106. Мохова, М.А. Право собственности на земли железнодорожного транспорта в проекте новой редакции Гражданского кодекса Российской Федерации / М.А. Мохова // Земельное и аграрное право. – 2012. – № 11.

107. Писарев, Г.А. О соотношении гражданского и земельного законодательства в регулировании и охране вещных прав на земельные участки / Г.А. Писарев // Юрист. – 2006. – № 8.

108. Суханов, Е.А. Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации / Е.А. Суханов // Экологическое право. – 2003. – № 1.

109. Суханов, Е.А. Вступительная статья к книге: Копылов А.В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном российском гражданском праве / Е.А. Суханов. – М., 2000.

110. Филиппова, М.Ю. Приоритеты отраслевого праворегулирования / М.Ю. Филиппова // Мир транспорта. – 2012. – № 4.

111. Чернобай, Е.Ю. Гражданско-правовые аспекты изъятия земельных участков в целях формирования полосы отвода строящихся и реконструируемых железных дорог / Е.Ю. Чернобай, Н.А. Духно // Фемида : тезисы межрегионального конкурса научно-исследовательских работ молодых ученых, аспирантов, соискателей и студентов. – Чебоксары: ЧКИ РУК, 2013.

112. Чернобай, Е.Ю. К вопросу о разрешенном использовании земельных участков в полосе отвода железных дорог / Е.Ю. Чернобай // Право и государство: теория и практика. – 2012. – № 12.

113. Чернобай, Е.Ю. О соотношении норм гражданского, земельного и административного права в сфере регулирования землепользования в полосе отвода железных дорог / Е.Ю. Чернобай // Актуальные проблемы транспортной безопасности в системе национальной безопасности России : сборник научных статей по итогам научно-практической конференции; под ред. Н.А. Духно, А.И. Землина. – М.: ЮИ МИИТ, 2012.

114. Чернобай, Е.Ю. Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) в полосе отвода железных дорог / Е.Ю. Чернобай // Юрист. – 2013. – № 4

115. Чернобай, Е.Ю. Правовой режим земельных участков в полосе отвода железных дорог / Е.Ю. Чернобай // Право и государство: теория и практика. – 2012. – № 11.

116. Чернобай, Е.Ю. Правовой режим полосы отвода железных дорог как средство обеспечения безопасной эксплуатации железнодорожного транспорта / Е.Ю. Чернобай // Инновации и исследования в транспортном комплексе: материалы первой международной научно-практической конференции. – Курган, 2013.

117. Чернобай, Е.Ю. Правовые проблемы изъятия земельных участков для государственных нужд в целях формирования полосы отвода железных дорог / Е.Ю. Чернобай // Аграрное и земельное право. – 2013. – № 12. – С. 56 – 61.

118. Чернобай, Е.Ю. Управление земельными участками в полосе отвода железных дорог: теоретический аспект / Е.Ю. Чернобай // Сборник научных трудов: материалы всероссийской научно-практической конференции (5-6 апреля 2013 г.) ; под ред. Т.В. Каневой. – Ухта : УГТУ, 2013.

4) словари, справочники

119. Большой энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – М., 2000. – 1090 с.
120. Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. – М. : Проспект, 2009. – 505 с.
121. Голиченков, А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов / А.К. Голиченков. – М. : Городец, 2008. – 448 с.
122. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И.Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М. : Русский язык, 1986. – 797 с.
123. Тихомирова Л.В. Юридическая энциклопедия / Л.В.Тихомирова, М.Ю. Тихомиров; под ред. М.Ю. Тихомирова. – М. : Изд. г-на Тихомирова, 1997. – 526 с.
124. Энциклопедический словарь экономики и права. – М. : Инфра-М, 2005. – 479 с.
125. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. – СПб. : Брокгауз-Ефрон, 1890 – 1907.
126. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М. : Юрист, 2001. – 1272 с.

3. Интернет-ресурсы

127. Антуфьев, И.В. Право ограниченного пользования земельным участком (сервитут) [электронный ресурс] / И.В. Антуфьев // Режим доступа: http://www.riskam.net/part/zeml/rav_zem_ogr_p/
128. Борисова, С.В. Проблема оптимизации частноправового и публично-правового регулирования государственного и хозяйственного управления на транспорте (на примере железнодорожного транспорта) // Актуальные проблемы правопорядка: сб. научных статей [электронный ресурс] / С.В. Борисова / под ред. Н.А. Духно, В.М. Корякина. Вып. 22. М. : ЮИ МИИТ, 2012 // Режим доступа: <http://ui-miit.ru/files/docs/sbornik22.pdf>
129. Емельянов, Б. Понятие и содержание режима чрезвычайного положения [электронный ресурс] / Б. Емельянов // Право и жизнь. – 2003. – № 57 // Режим доступа: www.law-n-life.ru/arch/n57.htm
130. Интернет-конференция советника Президента Российской Федерации В.Ф. Яковлева: Актуальные правовые вопросы в Российской Федерации на современном этапе [электронный ресурс] // Режим доступа <http://www.garant.ru>.
131. Корякин, В.М. Соседские права и особенности их реализации в земельно-правовых и гражданско-правовых отношениях с участием военных

организаций [электронный ресурс] / В.М. Корякин, Е.Ю. Чернобай // Электронное научное издание «Военное право». – 2012. – № 4 / Режим доступа: <http://www.voennopravo.ru>

132. Крассов, О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. 2009. [электронный ресурс] / Подготовлен для СПС «Консультант Плюс.

133. Крассов, О.И. Юридическое понятие «земельный участок» [электронный ресурс] // Подготовлен для СПС Консультант плюс.

134. Особенности владения, пользования и распоряжения земельными участками полосы отвода железной дороги [электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.kolbasers.ru/ct/prom/9037/index.shtml>

135. Путин, В.В. Выступление на заседании Государственного совета Российской Федерации 17 июля 2012 г. [электронный ресурс] // Режим доступа: <http://special.kremlin.ru/transcripts/16004>

136. Чернобай, Е.Ю. Федеральная собственность на земельные участки в полосе отвода железных дорог // Актуальные проблемы правопорядка: сб. научных статей [электронный ресурс] / Е.Ю. Чернобай ; под ред. Н.А. Духно, В.М. Корякина. – Вып. 22. – М. : ЮИ МИИТ, 2012 // Режим доступа <http://ui-miit.ru/files/docs/sbornik22.pdf>

137. http://www.gudok.ru/transport/zd/?pub_id=393011

138. <http://www.mmtproc.ru/news/1/7390/>

139. <http://www.mmtproc.ru/news/1/7726/>

140. <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/landRelations/legislation/uchastki/>

141. http://www.utprok.ru/ne_4874017/

142. <http://genproc.gov.ru/news/news-73313/>

Приложение № 1

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**«О внесении изменения в статью 9 Федерального закона
«О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»**

Статья 1. Абзац первый пункта 2 статьи 9 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 2, ст. 169) изложить в следующей редакции:

«В целях охраны земель железнодорожного транспорта, обеспечения безопасной эксплуатации железнодорожных путей и других объектов железнодорожного транспорта, а также безопасности населения, работников железнодорожного транспорта и пассажиров в местах, подверженных оползням, обвалам, размывам, селям и другим негативным воздействиям, и в местах движения скоростных поездов устанавливаются охранные зоны».

Статья 2. Настоящий Закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации В. Путин

СТАВКИ
арендной платы за земельные участки, являющиеся
федеральной собственностью и предоставленные открытому
акционерному обществу «Российские железные дороги», по
субъектам Российской Федерации
(установлены приказом Министерства экономического развития и торговли
Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 396)

№ пп	Наименование субъекта Российской Федерации	Ставки арендной платы (руб./га в год)							
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Республика Адыгея (Адыгея)	66,23	71,53	79,04	89,32	96,47	102,74	108,90	114,89
2	Республика Башкортостан	27,92	30,15	33,32	37,65	40,66	43,30	45,90	48,42
3	Республика Бурятия	11,31	12,21	13,49	15,24	16,46	17,53	18,58	19,60
4	Республика Дагестан	33,39	36,06	39,85	45,03	48,63	51,79	54,90	57,92
5	Республика Ингушетия	26,01	28,09	31,04	35,08	37,89	40,35	42,77	45,12
6	Кабардино-Балкарская Республика	54,18	58,51	64,65	73,05	78,89	84,02	89,06	93,96
7	Республика Калмыкия	6,58	7,11	7,86	8,88	9,59	10,21	10,82	11,41
8	Карачаево-Черкесская Республика	36,68	39,13	43,24	48,86	52,77	56,20	59,57	62,85
9	Республика Карелия	15,23	16,45	18,18	20,54	22,18	23,62	25,04	26,42
10	Республика Коми	11,31	12,21	13,49	15,24	16,46	17,53	18,58	19,60
11	Республика Марий Эл	33,56	36,24	40,05	45,26	48,88	52,46	55,61	58,67
12	Республика Мордовия	30,38	32,81	36,25	40,96	44,24	47,12	49,95	52,70
13	Республика Саха (Якутия)	1,11	1,19	1,31	1,48	1,60	1,70	1,80	1,90
14	Республика Северная Осетия - Алания	52,63	56,84	62,81	70,98	76,66	81,64	86,54	91,26
15	Республика Татарстан (Татарстан)	30,46	32,90	36,35	41,08	44,37	47,25	50,08	52,83
16	Удмуртская Республика	23,72	25,62	28,31	31,99	34,55	36,79	39,00	41,14
17	Республика Хакасия	8,02	8,66	9,57	10,81	11,67	12,43	13,18	13,90
18	Чувашская Республика - Чувашия	41,33	44,64	49,33	55,74	60,20	64,11	67,96	71,70
19	Алтайский край	30,38	32,81	36,25	40,96	44,24	47,12	49,95	52,70
20	Краснодарский край	120,42	130,05	143,71	162,39	175,38	187,78	199,04	209,99
21	Красноярский край	19,88	21,47	23,72	26,80	28,94	30,82	32,67	34,47
22	Пермский край	17,89	19,32	21,35	24,13	26,06	27,75	29,41	31,03
23	Приморский край	27,64	29,85	32,98	37,27	40,25	42,87	45,45	47,95
24	Ставропольский край	55,29	59,71	65,98	74,56	80,52	85,75	90,89	95,89
25	Хабаровский край	21,53	23,25	25,69	29,03	31,35	33,39	35,39	37,34
26	Амурская область	16,97	18,33	20,25	22,88	24,71	26,32	27,90	29,43
27	Архангельская область	13,60	14,69	16,23	18,34	19,81	21,10	22,37	23,60
28	Астраханская область	6,75	7,29	8,06	9,11	9,84	10,48	11,11	11,72
29	Белгородская область	56,64	61,17	67,59	76,38	82,49	87,85	93,12	98,24
30	Брянская область	28,92	31,23	34,51	39,00	42,12	44,86	47,55	50,17
31	Владимирская область	34,31	37,05	40,94	46,26	49,96	53,21	56,40	59,50

№ пп	Наименование субъекта Российской Федерации	Ставки арендной платы (руб./га в год)							
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
32	Волгоградская область	22,09	23,86	26,37	29,80	32,18	34,27	36,33	38,33
33	Вологодская область	21,17	22,86	25,26	28,54	30,82	32,82	34,79	36,70
34	Воронежская область	59,85	64,64	71,43	80,72	87,18	92,85	98,42	103,83
35	Ивановская область	30,46	32,90	36,35	41,08	44,37	47,25	50,08	52,83
36	Иркутская область	18,52	20,00	22,1	24,97	26,97	28,72	30,44	32,11
37	Калининградская область	48,98	52,90	58,45	66,05	71,33	75,64	80,18	84,59
38	Калужская область	28,56	30,84	34,08	38,51	41,59	44,29	46,95	49,53
39	Кемеровская область	21,06	22,74	25,13	28,40	30,67	32,66	34,62	
40	Кировская область	18,52	20,00	22,10	24,97	26,97	28,72	30,44	32,11
41	Костромская область	24,44	26,39	29,16	32,95	35,59	37,90	40,17	42,38
42	Курганская область	25,74	27,80	30,72	34,71	37,49	40,36	42,78	45,13
43	Курская область	52,36	56,55	62,49	70,61	76,26	81,22	86,09	90,82
44	Ленинградская область	63,58	68,67	75,88	85,74	92,60	98,61	104,53	110,28
45	Липецкая область	44,26	47,80	52,82	59,69	64,47	68,66	72,78	76,78
46	Московская область	91,31	98,61	108,96	123,12	132,97	141,61	150,11	158,37
47	Мурманская область	1,11	1,19	1,31	1,48	1,60	1,70	1,80	1,90
48	Нижегородская область	26,81	28,95	31,99	36,15	39,04	41,58	44,07	46,49
49	Новгородская область	21,06	22,74	25,13	28,40	30,67	32,66	34,62	36,52
50	Новосибирская область	26,01	28,09	31,04	35,07	37,88	40,34	42,76	45,11
51	Омская область	27,84	30,07	33,23	37,55	40,55	43,18	45,77	48,29
52	Оренбургская область	20,70	22,36	24,71	27,92	30,15	32,11	34,04	35,91
53	Орловская область	42,68	46,09	50,93	57,55	62,15	66,19	70,16	74,02
54	Пензенская область	27,56	29,76	32,88	37,15	40,12	42,73	45,29	47,78
55	Псковская область	22,72	24,54	27,12	30,65	33,10	35,25	37,36	39,41
56	Ростовская область	52,99	57,23	63,24	71,46	77,18	82,20	87,13	91,92
57	Рязанская область	36,05	38,93	43,02	48,61	54,50	58,04	61,52	64,90
58	Самарская область	30,02	32,42	35,82	40,48	43,72	46,56	49,35	52,06
59	Саратовская область	22,45	24,24	26,79	30,27	32,69	34,81	36,90	38,93
60	Сахалинская область	13,05	14,09	15,57	17,59	19,00	20,23	21,44	22,62
61	Свердловская область	26,92	29,07	32,12	36,30	39,20	41,75	42,25	44,57
62	Смоленская область	27,17	29,34	32,42	36,63	39,56	42,13	44,66	47,12
63	Тамбовская область	44,78	48,36	53,44	60,39	65,22	69,46	73,63	77,68
64	Тверская область	26,37	28,48	31,47	35,56	38,40	40,90	43,35	45,73
65	Томская область	14,04	15,16	16,75	18,93	20,44	21,77	23,08	24,35
66	Тульская область	42,32	45,70	50,50	57,06	61,63	65,64	69,58	73,41
67	Тюменская область	20,07	21,68	23,96	27,07	29,24	31,14	33,01	34,83
68	Ульяновская область	27,73	29,95	33,09	37,39	40,38	43,00	45,58	48,09
69	Челябинская область	25,90	27,97	30,91	34,93	37,72	40,17	42,58	44,92
70	Читинская область (Забайкальский край – с 1 марта 2008 г.)	9,12	9,85	10,88	12,29	13,27	14,13	14,98	15,80
71	Ярославская область	34,03	36,75	40,61	45,89	49,56	52,78	55,98	59,06
72	Еврейская автономная область	10,75	11,61	12,83	14,50	15,66	16,68	17,68	18,65
73	Агинский Бурятский автономный округ (до 1 марта 2008 г.)	11,62	12,55	13,87	–	–	–	–	–
74	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (до 1 марта 2008 г.)	14,96	16,16	17,86	–	–	–	–	–

75	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	1,11	1,19	1,31	1,48	1,60	1,70	1,80	1,90
76	Ямало-Ненецкий автономный округ	1,11	1,19	1,31	1,48	1,60	1,70	1,80	1,90
77	Чеченская Республика	30,52	32,96	36,42	41,15	44,44	47,33	50,17	52,93
78	г. Москва	91,31	98,61	108,96	123,12	132,97	141,61	150,11	158,37
79	г. Санкт-Петербург	63,58	68,67	75,88	85,74	92,60	98,61	104,53	110,28

Примечание: ставки арендной платы в 2007 – 2013 гг., указанные в таблице, рассчитаны исходя из уровня инфляции в Российской Федерации, определенные федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год:

2007 г. – 6,5 – 8,0 процента (Федеральный закон от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ);

2008 г. – 10,5 процента (Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ);

2009 г. – 13,0 процента (Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ);

2010 г. – 8,0 процента (Федеральный закон от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ);

2011 г. – 6,5 процента (Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ);

2012 г. – 6,0 процента (Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ);

2013 г. – 5,5 процента (Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ).

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**П О С Т А Н О В Л Е Н И Е****от «____» _____ 2013 г. № ____**

О внесении изменения в Правила пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264

Правительство Российской Федерации постановляет:

Из абзаца седьмого Правил пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264, исключить слова «в городах с численностью населения более 250 тыс. человек».

Председатель Правительства
Российской Федерации

Д. Медведев

РАСПОРЯЖЕНИЕ
открытого акционерного общества
«Российские железные дороги»
от «__» _____ 2013 г. № _____

**О внесении изменений и дополнений в Порядок организации
работы по передаче в субаренду земельных участков (частей
земельных участков), находящихся у ОАО «РЖД» на праве
аренды, утвержденный распоряжением ОАО «РЖД»
от 14 апреля 2005 г. № 506р**

В целях совершенствования порядка передачи в субаренду земельных участков в полосе отвода железных дорог внести в Порядок организации работы по передаче в субаренду земельных участков (частей земельных участков), находящихся у ОАО «РЖД» на праве аренды, утвержденный распоряжением ОАО «РЖД» от 14 апреля 2005 г. № 506р, следующие изменения и дополнения:

б) в пункте 2.3:

из второго абзаца исключить слова «расположенных в городах с численностью населения более 250 тысяч человек»;

абзацы четвертый и седьмой исключить;

из абзаца пятого исключить слова «без проведения торгов»;

б) дополнить пунктами следующего содержания:

«2.1(1). Передача в субаренду земельных участков в полосе отвода железных дорог осуществляется только при условии соответствия испрашиваемого заявителем использования земельных участков видам их разрешенного использования, определенным Федеральным агентством железнодорожного транспорта»;

«4.4(1). Основанием для отказа физическому и (или) юридическому лицу в передаче в субаренду земельного участка, находящегося в полосе отвода железных дорог, является несоответствие испрашиваемого использования

земельного участка действующим в отношении данного земельного участка видам его разрешенного использования. В этом случае заявителю разъясняется его право на обращение в Федеральное агентство железнодорожного транспорта с заявлением об определении разрешенного использования данного земельного участка (участков)»;

в) второй абзац пункта 5.7 изложить в следующей редакции:

«В договоре субаренды земельного участка (части земельных участков) должны быть определены для субарендаторов условия пользования земельными участками (частями земельных участков) в соответствии с требованиями их целевого назначения и разрешенного использования».

Президент ОАО «РЖД»
В.И. Якунин

ПРИКАЗ
Министерства экономического развития
Российской Федерации
от «__» _____ 2013 г. № _____

О внесении изменения в приказ Минэкономразвития России от
22 июля 2006 г. № 197

Приказываю:

Из пункта 4.4.13 примерной формы Договора аренды земельного участка, являющегося федеральной собственностью и предоставленного открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», утвержденной приказом Минэкономразвития России от 22 июля 2006 г. № 197, исключить слова «в городах с численностью населения более 250 тыс. человек».

Министр А. Улюкаев

Приложение № 6

Образец

Официальный бланк
Федерального агентства
железнодорожного
транспорта

наименование правообладателя
земельного участка

(фамилия, имя, отчество гражданина,
наименование юридического лица)

(почтовый адрес)

УВЕДОМЛЕНИЕ

В соответствии с распоряжением Федерального агентства железнодорожного транспорта от «___» _____ 20__ г. № _____ принадлежащий Вам на праве _____ (вид права) земельный

участок _____ подлежит изъятию для нужд Российской Федерации.
кадастровый (условный
или инвентарный) номер

Решение об изъятии земельного участка зарегистрировано в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии «___» _____ 20__ г. за № _____.

Уведомляем Вас, что в соответствии со статьей 280 Гражданского кодекса Российской Федерации любые произведенные после даты получения настоящего уведомления затраты на улучшение изымаемого земельного участка компенсации не подлежат.

Проект соглашения о выкупной цене изымаемого земельного участка будет направлен в Ваш адрес дополнительно.

Руководитель _____
(подпись, печать)

Образец

Официальный бланк
Федерального агентства
железнодорожного
транспорта

наименование федерального органа
государственной власти, органа
государственной власти субъекта
Российской Федерации,

органа местного самоуправления,
государственного или муниципального
предприятия

(почтовый адрес)

УВЕДОМЛЕНИЕ

В соответствии с распоряжением Федерального агентства
железнодорожного транспорта от «___» _____ 20 __ г. № _____
земельный участок _____, находящийся в федеральной

кадастровый (условный или
инвентарный) номер

собственности (собственности субъекта Российской Федерации, муниципальной
собственности), изъят для нужд Российской Федерации.

Решение об изъятии земельного участка зарегистрировано в Федеральной
службе государственной регистрации, кадастра и картографии «___»
_____ 20 __ г. за № _____.

С указанной даты право _____

вид права

_____ на указанный земельный

наименование государственного (муниципального предприятия)

участок (земельные участки) прекращается в одностороннем порядке.

Руководитель _____
(подпись, печать)

Образец

СОГЛАШЕНИЕ № _____
о выкупе для нужд Российской Федерации земельного участка и
расположенных на нем объектов недвижимости

г. Москва

«___» _____ 20__ г.

Российская Федерация в лице Федерального агентства по управлению
 федеральным имуществом, именуемого в дальнейшем «Покупатель», в лице
 руководителя _____,

фамилия, имя, отчество

действующего на основании Положения о Федеральном агентстве по
 управлению федеральным имуществом, утвержденного постановлением
 Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432, Федеральное
 агентство железнодорожного транспорта, именуемое в дальнейшем
 «Плательщик», в лице руководителя _____,

фамилия, имя, отчество

действующего на основании Положения о Федеральном агентстве
 железнодорожного транспорта, утвержденного постановлением Правительства
 Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 397, и _____

фамилия, имя, отчество физического лица или наименование юридического лица

именуемый в дальнейшем «Продавец», совместно именуемые «Стороны»,
 руководствуясь статьями 279 – 283 Гражданского кодекса Российской
 Федерации, статьями 44, 49, 55, 57 Земельного кодекса Российской Федерации и
 на основании:

_____;
 наименование федеральной целевой программы, инвестиционного проекта и др. программные
 документы, предусматривающие строительство объектов железнодорожного транспорта
 распоряжения Федерального агентства железнодорожного транспорта от
 «___» _____ 20__ г. № _____

_____;
 наименование распоряжения об изъятии земельных участков для нужд Российской Федерации
 прошедшего регистрацию в Росреестре от «___» _____ 20__ г. № _____;
 уведомления от «___» _____ 20__ г. № _____ об изъятии земельных
 участков для нужд Российской Федерации в целях _____

цель изъятия

заключили настоящее Соглашение о нижеследующем:

1. Предмет Соглашения

1.1. По настоящему Соглашению Продавец передает, Покупатель принимает в собственность Российской Федерации земельный участок (часть земельного участка) (далее – Участок) и расположенный на нем объект (объекты) недвижимого имущества (далее – Объект), а плательщик оплачивает рыночную стоимость Участка и Объекта, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием участка (далее – убытки), по цене, на условиях, в порядке и в сроки, установленные настоящим Соглашением.

1.2. Основные характеристики Участка:

1.2.1. Адрес:

Кадастровый номер:

Категория земель:

Общая площадь: _____ кв. м;

Изымаемая (выкупаемая) площадь: _____ кв. м;

Разрешенное использование:

Границы: в соответствии с кадастровым паспортом Участка, прилагаемого к настоящему Соглашению и являющегося его неотъемлемой частью;

1.2.2. Сведения о правах на Участок:

Документ-основание: свидетельство о государственной регистрации права от _____ серия _____ (в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним произведена запись регистрации № ____).

Правообладатель:

Вид права:

1.3. Основные характеристики Объекта:

1.3.1. Адрес:

Кадастровый (условный) номер:

Назначение:

Общая площадь объекта: _____ кв. м.

1.3.2. Сведения о правах на Объект:

Документ-основание: свидетельство о государственной регистрации права от _____ серия _____ (в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним произведена запись регистрации № ____).

Правообладатель:

Вид права:

(в случае отсутствия объектов недвижимости на изымаемом земельном участке (части земельного участка) указывается: «на данном участке недвижимое имущество отсутствует»).

1.4. Перечень убытков:

(в случае отсутствия убытков, причиненных собственнику изъятием земельного участка (части земельного участка) указывается: «при изъятии Участка убытки собственнику не причинены»).

2. Цена и порядок расчетов

2.1. При определении выкупной цены земельного участка, изымаемого для нужд Российской Федерации, в нее включается рыночная стоимость Участка, Объекта, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием Участка (частью земельного участка), включая убытки, которые он несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду; то есть она состоит из стоимости всех прав требований, появляющихся на основании обязательств, возникающих при изъятии Участка для нужд Российской Федерации (далее – выкупная цена).

2.2. Выкупная цена определена в соответствии с отчетом от «__» _____ 20__ г. № ____ «Об оценке рыночной стоимости домовладения, земельного участка с улучшениями на нем для целей изъятия для государственных нужд», составленным _____, являющимся
наименование организации
членом саморегулируемой организации оценщиков _____,
наименование организации
страховой полис от «__» _____ 20__ г. и составляет _____
сумма прописью
руб., в том числе:

рыночная стоимость Участка составляет _____ руб.;

сумма прописью

рыночная стоимость Объекта составляет _____ руб.;

сумма прописью

все убытки, причиненные продавцу изъятием участка составляют _____ руб..
сумма прописью

2.3. Оплата выкупной цены осуществляется за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию _____

_____ указываются источники финансирования проекта строительства (реконструкции) объектов

_____ железнодорожного транспорта, для реализации которого осуществляется изъятие земель перечисляемых Плательщиком с лицевого счета, открытого ему в территориальном управлении Федерального казначейства, на расчетный (депозитный) счет Продавца, указанный в настоящем Соглашении.

2.4. Плательщик в течение 10 дней с момента подписания настоящего Соглашения перечисляет на расчетный (депозитный) счет Продавца в счет оплаты выкупной цены задаток в размере _____ руб.
сумма прописью

Окончательная оплата выкупной цены в размере _____ руб.

сумма прописью

осуществляется Плательщиком путем перечисления денежных средств на расчетный (депозитный) счет Покупателя в течение 10 дней с момента государственной регистрации права собственности Российской Федерации на Участок и Объект.

2.5. Оплата выкупной цены производится в рублях Российской Федерации.

3. Ограничения (обременения) права на земельный участок.

3.1. Продавец гарантирует, что:

на отчуждаемый Участок и Объект в соответствии со статьей 460 Гражданского кодекса Российской Федерации отсутствуют права третьих лиц, правопритязания, судебные споры, заявленные в судебном порядке права требования. За исключением ограничений, предусмотренных п. 3.2. настоящего Соглашения;

в Объекте отсутствуют зарегистрированные (временно и/или постоянно) члены семьи продавца и (или) иные граждане.

3.2. Ограничением (обременением) прав на участок является распоряжение Федерального агентства железнодорожного транспорта от «___» _____ 20__ г. № _____.
наименование

3.3. Вышеуказанные ограничения (обременения) прав на Участок и Объект. Установленные до заключения соглашения, сохраняются вплоть до их прекращения в порядке, установленном действующим законодательством Российской Федерации.

4. Права и обязанности Сторон

4.1. Продавец обязуется:

4.1.1. Передать Участок и Объект по цене, на условиях, в порядке и в сроки, установленные настоящим Соглашением.

4.1.2. По акту приема-передачи передать участок и Объект Покупателю. Акт приема-передачи Участка и Объекта подписывается лицом, уполномоченным Продавцом и Покупателем, действующим на основании доверенности.

4.1.3. Одновременно с передачей участка и Объекта передать Покупателю относящиеся к Участку и Объекту документы, предусмотренные законом, иным правовым актом и настоящим Соглашением, необходимые для оформления права собственности Российской Федерации на участок и Объект.

4.1.4. Совершить все необходимые действия для государственной регистрации перехода права на Участок и Объект в установленном действующим законодательством порядке.

4.1.5. Освободить Участок и Объект в течение _____ дней.

4.2. Покупатель обязуется:

4.2.1. Принять Участок и Объект по цене, на условиях. В порядке и сроки, установленные настоящим Соглашением.

4.2.2. Принять от Продавца участок и Объект по акту приема-передачи в течение _____ дней.

4.2.3. Заплатить через Плательщика выкупную цену участка и Объекта, установленную в п. 2.1 настоящего Соглашения, в порядке. Предусмотренном пунктами 2.3 – 2.5 настоящего Соглашения.

4.2.4. Оплатить расходы по государственной регистрации права на участок и Объект.

5. Ответственность Сторон

5.1. Стороны несут ответственность за невыполнение либо ненадлежащее выполнение условий настоящего Соглашения в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

6. Переход права собственности

6.1. Право собственности Российской Федерации на Участок и Объект возникает со дня государственной регистрации права в установленном действующим законодательством Российской Федерации порядке.

6.2. Расходы, связанные с действиями по государственной регистрации права на Участок и Объект, осуществляется за счет средств федерального бюджета.

7. Заключительные положения

7.1. Все изменения и дополнения к настоящему Соглашению действительны, если они совершены в письменной форме и подписаны уполномоченными лицами Сторон.

7.2. Вопросы, не урегулированные настоящим Соглашением, регулируются действующим законодательством Российской Федерации.

7.3. В случае изменения адреса или иных реквизитов Сторон, указанных в настоящем соглашении, Стороны обязаны письменно уведомить об этом друг друга в течение 7 (семи) календарных дней со дня возникновения указанных изменений.

7.4. Споры, возникающие при исполнении настоящего Соглашения, разрешаются по соглашению Сторон, а при не достижении такого соглашения – в судебном порядке в соответствии с подведомственностью данной категории спора.

7.5. Настоящее Соглашение подписано в трех экземплярах, имеющих одинаковую юридическую силу.

7.6. К настоящему Соглашению прилагаются:

акт приема-передачи Участка и Объекта, подписанный уполномоченными лицами Продавца и покупателя по доверенности (приложение № 1), который является неотъемлемой частью настоящего Соглашения;

копия кадастрового паспорта Участка, удостоверенная органом, осуществляющим деятельность по ведению государственного земельного кадастра (приложение № 2);

копия свидетельства о государственной регистрации права на участок (приложение № 3);

копия выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о государственной регистрации (обременения) права на Участок (приложение № 4);

копия технического (кадастрового) паспорта Объекта, удостоверенная органом, осуществляющим техническую инвентаризацию объекта недвижимости (приложение № 5);

копия свидетельства о государственной регистрации права на Объект (приложение № 6);

копия выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о государственной регистрации (обременения) права на Участок (приложение № 7).

Продавец

Адрес: _____

Банковские реквизиты

л/с _____

р/с _____

Наименование банка _____

БИК _____

ИНН _____

ОКПО _____

_____ / И.О.Фамилия /

М П

«__» _____ 20__ г.

Покупатель

Адрес: _____

Банковские реквизиты

л/с _____

р/с _____

Наименование банка _____

БИК _____

ИНН _____

ОКПО _____

_____ / И.О.Фамилия

М П

«__» _____ 20__ г.

Плательщик

Адрес: _____

Банковские реквизиты

л/с _____

р/с _____

Наименование банка _____

БИК _____

ИНН _____

ОКПО _____

_____ / И.О.Фамилия /

М П

«___» _____ 20__ г.