

АГРАРНОЕ И ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПУБЛИЧНОГО ИНТЕРЕСА ПРИ РЕГУЛИРОВАНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

© 2011 г. Галина Леонидовна Землякова¹,
Николай Николаевич Мельников², Ольга Анатольевна Самончик³,
Валентина Владимировна Устюкова⁴

Краткая аннотация: в статье рассматриваются некоторые аспекты взаимодействия земельного и гражданского права при обеспечении публичных интересов по использованию земельных участков. Кроме того, освещаются проблемы обеспечения баланса общественных и частных интересов при изъятии земель для государственных или муниципальных нужд и в процессе осуществления государственного (муниципального) управления в сфере использования и охраны земель.

Annotation: land tenure are public in nature, if only because the Earth is the foundation of life and activity of the peoples living in the territory concerned. However, the land today are actively involved in the sphere of private law. This article discusses some aspects of the interaction of land and civil law, while ensuring public interest for the use of land. In addition, addresses issues of balance of public and private interests in the seizure of land for State or municipal needs and ensure the public interest in the performance of the functions of Government (municipal) management land use and protection.

Ключевые слова: земельное право, гражданское право, баланс публичных и частных интересов, изъятие земель для государственных нужд, государственное управление, территориальное планирование, градостроительное зонирование, государственный кадастр недвижимости.

Key words: land law, civil law, the balance of public and private interest, withdrawal of lands for public use, public administration, territorial planning, urban zoning, State real estate cadastre.

Всякое государство как правовое явление и институт (независимо от типа и степени его социально-исторической развитости) – необходимая форма выражения, бытия и осуществления свободы людей⁵. Государство как организация публичной власти призвано обеспечивать целостность общества, служить его интересам, выполняя различные функции, обусловленные потребностями общества. Публичный интерес определяется в юридической литературе как “признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития”⁶.

Нередко в качестве синонима публичного интереса используется понятие общественного ин-

тереса. Ю.А. Тихомиров отмечает, что общее родовое понятие публичного интереса сочетается с видовыми нормативными понятиями – интересы общества и государства, национальной безопасности, общие интересы, интересы наций, народов, населения, общеэкономические интересы, интересы экологического благополучия, региональные и местные интересы, корпоративные интересы⁷. Ни одно из этих понятий не имеет четкого и однозначного определения ни в действующем законодательстве, ни в научной литературе. Возможны ситуации, когда одни из этих интересов будут вступать в противоречие с другими (например, интересы экологического благополучия – с интересами национальной безопасности, региональные или корпоративные интересы – с общеэкономическими и т.п.). Видимо, в каждом конкретном случае, какие из указанных интересов имеют приоритет (т.е. являются действительно “публичными”), будет решать правоприменительная практика.

Земельные отношения являются публичными по своей сути хотя бы потому, что земля определяется в Конституции РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соот-

¹ Старший научный сотрудник сектора аграрного и земельного права Института государства и права РАН, кандидат юридических наук (E-mail: igpran@igpran.ru).

² Старший научный сотрудник того же сектора Института государства и права РАН, кандидат юридических наук (E-mail: igpran@igpran.ru).

³ Старший научный сотрудник того же сектора Института государства и права РАН, кандидат юридических наук (E-mail: igpran@igpran.ru).

⁴ Заведующая сектором аграрного и земельного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук (E-mail: igpran@igpran.ru).

⁵ См.: Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 309.

⁶ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 55.

⁷ См.: Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал рос. права. 2001. № 5.

ветствующей территории (ст. 8). Вместе с тем земельные участки могут находиться не только в публичной, но и в частной собственности, следовательно, вовлекаются в сферу частноправового регулирования. В связи с этим важно определить, посредством каких правовых механизмов обеспечивается соблюдение публичного интереса в земельных отношениях, а также как соотносятся интересы государства и общества с интересами гражданина.

В литературе высказывалось мнение, что личный интерес всегда связан с интересом общественным посредством общественно-практической деятельности, в которую включен человек, и наоборот, интересы общественные через существующую в обществе практику неразрывно связаны с интересами отдельной личности⁸.

По нашему мнению, под частным интересом в земельном праве необходимо понимать интересы отдельных граждан по использованию земель как основы жизни и деятельности, а также интересы юридических лиц и граждан – правообладателей земельных участков как объектов недвижимости по наиболее свободному использованию этих участков. В то же время в реализации каждым своего частного интереса возникают интересы групп граждан и юридических лиц, объединенных единой целью. Это и будет общественный интерес. Необходимо помнить, что при реализации своих прав на землю правообладатели не должны наносить ущерба окружающей среде, а также нарушать прав и законных интересов иных лиц, хотя интересы одних субъектов по использованию земельных участков нередко противостоят интересам других. И именно на взаимоувязывание этих сталкивающихся интересов должен быть направлен публичный интерес, реализуемый в государстве посредством осуществления его функций, и в первую очередь – правотворческой, т.е. цель законодателя – урегулировать в праве сочетание различных интересов, выражая тем самым публичный интерес.

В концентрированном виде публичный интерес закрепляется в Конституции РФ и служит правообразующим для всех отраслей публичного права. Вместе с тем публичный интерес является объектом отражения и закрепления и в отраслях частного права с помощью разных институтов и норм. Это способствует сочетанию общественных и личных интересов в разных сферах деятельности граждан и юридических лиц⁹.

Проблема обеспечения публичного интереса при регулировании земельных отношений является многогранной, поэтому в настоящей статье мы рассмотрим лишь некоторые ее аспекты.

Соотношение земельного и гражданского законодательства при обеспечении публичных интересов по использованию земельных участков. Вопрос о соотношении частных и публичных интересов при регулировании отношений, предметом которых является земля, и роли в этом земельного права встал перед российским законодателем в связи с переходом к рыночной экономике и вовлечением земли в гражданский оборот. Дискуссия по данному вопросу, начавшаяся много лет назад после публикации статьи В.А. Дозорцева¹⁰, сегодня получила новый виток в связи с разработкой и обсуждением Концепции развития гражданского законодательства¹¹ (в частности, такой ее составной части, как Концепция законодательства о вещном праве).

По мнению авторов Концепции, в целях формирования “цивилизованного” рынка недвижимости (в качестве которой выступают и земельные участки) требуется четкое законодательное разграничение сфер гражданско-правового и земельно-правового регулирования, которое может быть осуществлено посредством исключения из Земельного кодекса “чужеродных для него гражданско-правовых норм и переноса их в Гражданский кодекс”¹². Эти предложения были критически оценены Ю.К. Толстым, который указывал, что такой подход “может вконец расшатать только еще складывающийся оборот природных ресурсов и отдать их на откуп наиболее хищническим и осатанелым элементам нашего общества, которые окончательно лишат нас и средств жизнеобеспечения, и среды обитания”, поэтому “растаскивание” частных и публичных норм по разным кодексам “принципиально неприемлемо”¹³. Вместе с тем в литературе представлена и иная позиция. По мнению И.А. Иконичкой, “урегулирование имущественных отношений, объектом которых

⁸ См.: там же.

⁹ См.: там же.

¹⁰ См.: Дозорцев В.А. Проблемы совершенствования гражданского права и норм земельного права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике // Гос. и право. 1994. № 1. С. 26.

¹¹ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 11.

¹² Суханов Е.А. Кодификация законодательства о вещном праве // Кодификация российского частного права / Под ред. Д.А. Медведева. М., 2008. С. 85.

¹³ Толстой Ю.К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал рос. права. № 1. 2010. С. 31–38.

являются земельные участки, при условии учета требований публично-правового характера в Гражданском кодексе РФ является логичным”¹⁴.

М.И. Васильева в какой-то степени примиряет обе эти позиции. Так, она не считает предлагаемое в Концепции перемещение норм, касающихся прав на земельные участки, из одного кодекса в другой событием разрушительным (“при условии сохранения правовых особенностей норм, обусловленных двухотраслевой принадлежностью конкретного регулируемого отношения”¹⁵). Однако далее отмечается, что “исторически земельное и иные природно-ресурсные отрасли права и сформировались именно потому и для того, чтобы технико-юридически оптимизировать учет множества особенностей субъективных природно-ресурсных прав, в том числе вещного характера, а в более широком смысле – для того, чтобы адекватно обеспечить правовое регулирование больших групп общественных отношений особого рода. И в сложившейся межотраслевой структуре регулирования подобных особенностей не является задачей гражданского законодательства”¹⁶.

В юридической литературе неоднократно подчеркивалось, что специфика земли как особого природного объекта не изменяется при гражданском обороте¹⁷. Следовательно, даже будучи недвижимым имуществом, земельный участок полностью не подпадает под частноправовое регулирование. На это обращал внимание почти 100 лет назад выдающийся русский ученый-цивилист И.А. Покровский, который писал, что гражданский оборот земли стимулирует частную инициативу и способствует целям экономического прогресса, но *он не может превратить землю в обычный меновой товар* (подчеркнуто нами. – Авт.), поскольку ее значение для общественного развития данной функцией не исчерпывается. Земля выступает местом жительства народа и основным средством для производства продуктов питания, которые в целях продовольственной безопасности должны производиться прежде всего на собственной территории. Кроме того, количество

земли не может быть увеличено усилиями человека¹⁸. Эти слова не утратили своего значения до сих пор. Такой подход к земле находит отражение в современном земельном законодательстве, прежде всего в его принципах, о которых будет сказано ниже.

Современные цивилисты не отрицают того, что “рыночная экономика в условиях России грозит хищническим использованием и уничтожением природных ресурсов”, и в целях преодоления этой опасности, предлагают в частности, “обеспечить надлежащее *взаимодействие* (подчеркнуто нами. – Авт.) гражданского права с другими отраслями права”¹⁹. С такой постановкой вопроса трудно не согласиться. Однако обеспечение этого взаимодействия В.Ф. Яковлев, например, видит в том, чтобы нормы публичного права не создавали “препятствий в возникновении и реализации норм частного права”²⁰. Такой подход представляется нам односторонним. Ведь публичное право должно обеспечивать интересы и частных лиц, и всего общества. Поэтому с учетом названной опасности “взаимодействие” должно заключаться еще и в том, чтобы и *частное* право признавало те публично-правовые ограничения, которые установлены земельным, иным природоресурсным и экологическим законодательством в целях рационального использования земли и других природных ресурсов и сохранения их для настоящего и будущих поколений.

Ряд положений действующего ГК РФ указывает на ограничение прав собственников и иных правообладателей земельных участков (ст. 129, 209, 260 и др.) и в то же время содержит нормы о принудительном прекращении прав на землю в случае ненадлежащего использования участка или выкупа его для государственных или муниципальных нужд (ст. 279–287). При этом определение порядка прекращения прав на земельные участки вполне обоснованно отнесено к сфере земельно-правового регулирования.

С учетом сказанного можно согласиться с учеными, которые считают, что сегодня “оптимальным решением было бы сохранение существующих пропорций, когда содержание вещных прав на землю и другие природные объекты определяется общими правилами ГК РФ и осо-

¹⁴ Иконникова И.А. Современные тенденции развития законодательства о земле в Российской Федерации // Гос. и право. 2010. № 1. С. 71.

¹⁵ Васильева М.И. Отраслевая дифференциация правового регулирования земельных отношений в контексте развития гражданского законодательства // Хоз-во и право. 2010. № 3. С. 36, 37.

¹⁶ Там же. С. 37.

¹⁷ См.: Краснов Н.И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике // Гос. и право. 1994. № 7. С. 9.

¹⁸ См.: Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 203, 204.

¹⁹ Яковлев В.Ф. Гражданский кодекс Российской Федерации: развитие общих положений гражданского права // Кодификация российского частного права / Под ред. Д.А. Медведева. М., 2008. С. 52.

²⁰ Там же. С. 54.

бенностями, устанавливаемыми в специальном законодательстве”²¹. Как верно замечает С.А. Боголюбов, “перевод большинства специфических требований к использованию природных объектов из природоресурсных законов в ГК РФ приведет к ослаблению публичной составляющей их охраны, подчеркнет их прежде всего имущественный, а не экологический характер”²². При этом не следует забывать, что отношения по использованию и охране природных ресурсов возведены в ранг основ конституционного строя, и это “дает основание полагать вещно-правовую характеристику природных объектов соподчиненной конституционно-правовой оценке”. В качестве сущностной характеристики природных объектов “неизменно остаются естественное происхождение, экосистемная целостность, жизнеобеспечивающее значение и связанная с этим исключительная публичная значимость”²³. Хотелось бы, чтобы законодатель прислушался к приведенным точкам зрения, равно как и к мнению Ю.К. Толстого о том, что “частноправовые нормы, регулирующие отношения по охране и использованию природных ресурсов, должны действовать в одной упряжке с публично-правовыми нормами”, призванными “в отношении природных ресурсов выполнять на властных началах контрольно-надзорные функции”²⁴.

Публичные интересы при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Нацеленность земельного законодательства на защиту прежде всего публичных (государственных, общественных) интересов, однако не в ущерб интересам частным наиболее ярко проявляется в принципах земельного законодательства, закрепленных в ст. 1 Земельного кодекса РФ. Один из принципов именно так и сформулирован: как принцип *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.

Г.А. Волков анализирует указанный принцип в контексте ст. 15 Конституции РФ и рассматривает через призму данного принципа условия изъятия земельных участков для государственных или му-

ниципальных нужд, временного занятия земельных участков, установления публичных сервитуты или ограничений прав собственников и иных правообладателей земельных участков²⁵. Сходной позиции придерживаются и многие другие авторы²⁶. Мы во многом разделяем такой подход. Действительно, ограничения прав и свобод граждан являются важной составляющей обеспечения оптимального баланса интересов личности, общества и государства²⁷.

Надо отметить, что нередко при принятии решений суды опираются на рассматриваемый принцип по делам, связанным с нарушением процедуры предоставления земельных участков, главным образом с несоблюдением требований законодательства о проведении торгов²⁸, а также с отказом в предоставлении участка, в частности в связи с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд²⁹. Однако, несомненно, реализация этого принципа земельного законодательства должна осуществляться в непосредственной связи с другими принципами, закрепленными в ст. 1 ЗК РФ: принципом учета значения земли как основы жизни и деятельности человека, принципом приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед ее использованием в качестве недвижимого имущества и др. Эти принципы находят отражение в последующих статьях Земельного кодекса и в положениях иных нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения.

²⁵ См.: Волков Г.А. Принципы земельного права России. М., 2005. С. 190–201.

²⁶ См.: Краснов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. Изд. 2-е, перераб. М., 2009. С. 23; Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (Постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова. СПб., 2009 (Автор комментария к ст. 1 – Е.Л. Минаева) // СПС “КонсультантПлюс”; Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Минаева Е.Л., Устюкова В.В. Все о земельных отношениях. Учебно-практич. пос. М., 2010. С. 17 и др.

²⁷ См.: Пчелинцев С.В. Роль ограничения прав и свобод граждан в обеспечении баланса интересов личности, общества и государства // Право и политика. 2006. № 5.

²⁸ См., например: Постановление Федерального арбитражного суда (далее – ФАС) Центрального округа по делу № А23-4674/2009 от 8 апреля 2010 г.; Постановление 16-го арбитражного апелляционного суда по делу № А63-6747/2009-С7-26 от 9 марта 2010 г.; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа по делу № А15-1962/2008 от 29 июля 2009 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

²⁹ См., например: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа N Ф08-3344/2008 по делу № А53-20811/2007-С2-50 от 19 июня 2008 г.; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа Ф08-2433/2007 по делу № А32-64830/2005-53/1288 от 5 июня 2007 г.; Постановление ФАС Уральского округа Ф09-6613/08-С по делу № А07-6649/08 от 16 сентября 2008 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

²¹ Васильева М.И. Указ. соч. С. 38, 39.

²² Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал рос. права. 2010. № 1.

²³ Васильева М.И. Указ. соч. С. 43.

²⁴ См. Толстой Ю.К. Указ. соч. С. 31–38.

Оптимальное сочетание публичных и частных интересов приобретает особое значение при регулировании вопросов изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд (далее – публичные нужды).

Согласно п. 1 ст. 49 ЗК РФ изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств Российской Федерации; с размещением объектов государственного или муниципального значения. При этом Кодекс не раскрывает понятия “государственные и муниципальные нужды”. В ст. 49 перечисляются только объекты государственного или муниципального значения, для возведения которых возможно изъятие земель (федеральные и региональные энергетические системы; объекты использования атомной энергии; автомобильные дороги и другие объекты). Кроме того, предусмотрено, что федеральными законами могут быть установлены *иные исключительные случаи изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд*³⁰. Субъекты РФ своими законами также могут устанавливать иные исключительные случаи изъятия земельных участков, если они находятся в собственности этих субъектов или муниципальной собственности. Таким образом, *перечень исключительных случаев изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, содержащийся в ст. 49 ЗК, не является исчерпывающим*.

Как справедливо указывается в литературе, исключительность случаев изъятия земель обусловлена необходимостью сохранения стабильности земельных отношений, прав на землю, соблюдения законных интересов правообладателей³¹. В связи с этим особую значимость приобретает законода-

тельное закрепление понятия “государственные и муниципальные нужды”. Вопрос об определении этого понятия достаточно широко освещен в юридической литературе. Как отмечал Г.Ф. Шершеневич, “лишение лица принадлежащих ему прав должно иметь в основании веские соображения. Таким оправдывающим насилие мотивом может служить только общее благо, общепользность предпринятой меры”³². По мнению А.И. Дихтяр и Е.С. Клейменовой, в основе изъятия земельного участка должны лежать критерии “социальной потребности”, “общественной необходимости”, “общественных интересов”³³. Е.А. Конюх под государственными и муниципальными нуждами подразумевает определенные законом объективно возникшие общественно значимые потребности, необходимость в удовлетворении которых обусловлена интересами широкого круга субъектов, реализуемые в установленном законом порядке публично-правовыми образованиями³⁴.

По нашему мнению, *государственные и муниципальные нужды* – это объективно возникающая исключительная неотложная потребность Российской Федерации, субъекта РФ либо муниципального образования в использовании конкретного земельного участка для размещения объекта в целях обеспечения социально значимых интересов и потребностей большинства населения страны, субъекта Федерации или муниципального образования. Это определение целесообразно закрепить в законодательстве.

Согласно п/п. 2 п. 1 ст. 49 Земельного кодекса РФ при размещении объектов государственного или муниципального значения должны отсутствовать другие варианты возможного размещения этих объектов. Это весьма серьезное условие, но оно тоже нуждается в разъяснении. Как указывалось в литературе, такую альтернативу следует понимать достаточно широко: и как осуществление проекта за пределами данной административно-территориальной единицы, и как вовсе отказ от его осуществления. Представляется, что вторая часть этого высказывания является далеко не бесспорной. Однако можно согласиться с тем, что если подобная альтернатива существует,

³⁰ В качестве примера *иных исключительных случаев*, установленных федеральными законами, можно привести положение п. 4 ст. 26 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” от 14 марта 1995 г. (см.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024), в соответствии с которым объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков. В Законе РФ “О недрах” от 21 февраля 1992 г. (см.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823) установлено, что земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр, могут быть изъятые для государственных или муниципальных нужд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

³¹ См.: Комментарий к земельному законодательству Российской Федерации / Рук. авт. колл. М.В. Бархатов. М., 2002. С. 412.

³² Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. М., 1995. С. 273.

³³ См.: Дихтяр А.И., Клейменова Е.С. Государственные и муниципальные нужды – основания изъятия (выкупа) земельного участка // Юрист. 2007. № 11.

³⁴ См.: Конюх Е.А. Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд // Журнал рос. права. 2006. № 1.

то жесткой необходимости в принудительном выкупе нет³⁵.

Нельзя также не отметить, что в действующем законодательстве нет требования, что изъятие земельных участков должно основываться на каких-либо планах по использованию земель. Часть 4 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ), согласно которой не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, вступит в силу только с 31 декабря 2012 г. (в случае если ее вступление в силу не будет в очередной раз перенесено). Кроме того, данная норма ГрК РФ говорит об *отсутствии* документов территориального планирования, но не предусматривает того, что все указанные действия органов государственной власти и местного самоуправления должны осуществляться *в соответствии* с указанными документами, что, по нашему мнению, было бы более правильно.

Условия и порядок изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для публичных нужд, а также гарантии прав лиц – обладателей земельных участков устанавливаются земельным и гражданским законодательством (ст. 279-283 ГК РФ; ст. 55, 57, 62, 63 ЗК РФ). Указанные нормы базируются на ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, согласно которой “никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения”. Эти положения направлены на защиту прав и законных интересов правообладателей изымаемых для публичных нужд земельных участков.

Вопросы защиты прав граждан и юридических лиц при изъятии у них земельных участков имеют важное значение, однако в настоящей статье они не рассматриваются в связи с тем, что наша цель – освещение проблем изъятия земель *с точки зрения обеспечения именно публичных интересов*. Ведь не секрет, что граждане также могут злоупотреблять своими правами. В частности, это возможно из-за отсутствия в законодательстве положения о том, какой земельный участок следует считать

равноценным, сколько земельных участков (на выбор) органы публичной власти должны предлагать гражданину или юридическому лицу взамен изымаемого и т.п. Споры могут возникнуть и о том, на каком вещном праве и на каких условиях возможно предоставление земельных участков юридическим лицам, использующим земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного срочного пользования или на праве аренды. Чтобы по возможности избежать ненужных судебных разбирательств, эти отношения требуют четкого урегулирования.

Согласно п. 3 ст. 49 ЗК РФ *условия и порядок изъятия*, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд устанавливаются ст. 55 Кодекса, из чего, на наш взгляд, следует, что в ст. 49 закреплена *возможность установления иных исключительных случаев изъятия* земельных участков для публичных нужд, *но не иного порядка изъятия*, предусмотренного Земельным и Гражданским кодексами. Однако в последнее время были приняты законы, положения которых существенным образом отличаются от установленного порядка³⁶. В этих законах публичные интересы явно преобладают над частными.

Так, размещение и строительство объектов, необходимых для подготовки и проведения Олимпийских и Паралимпийских зимних игр 2014 г. в Сочи, связаны с выполнением международных обязательств Российской Федерации. Особая значимость проведения этих мероприятий и сжатые сроки возведения запланированных объектов потребовали внесения определенных корректив в существующий порядок изъятия земельных участков для публичных нужд. Однако многие

³⁵ См.: Евсегнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал рос. права. 2004. № 8.

³⁶ К числу таких законов можно отнести, в частности, Федеральный закон “Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 1 декабря 2007 г. (см.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6071) (далее также – Закон о проведении Олимпийских игр в Сочи), Федеральный закон “О содействии развитию жилищного строительства” от 24 июля 2008 г. (см.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3617), Федеральный закон “Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума “Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество” в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 8 мая 2009 г. (см.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 19. Ст. 2283) (далее также – Закон об организации саммита АТЭС во Владивостоке).

положения Закона о проведении Олимпийских игр в Сочи (о сокращенных сроках на заключение соглашения об условиях изъятия земельного участка и на подачу уполномоченным органом иска об изъятии земельного участка в суд, о немедленном исполнении решения суда, удовлетворяющего данный иск органов публичной власти, и ряд других) нарушают права обладателей изымаемых земельных участков в тех случаях, когда они не согласны с решением об изъятии.

Для сравнения отметим, что в Законе об организации саммита АТЭС во Владивостоке все же предусматривается возможность апелляционного и кассационного обжалования решений судов об изъятии земельных участков для размещения необходимых для проведения саммита объектов, хотя и устанавливаются короткие сроки рассмотрения указанных жалоб. Представляется, что такой подход к обеспечению публичных интересов в большей степени учитывает права и законные интересы граждан и юридических лиц, хотя сам порядок изъятия земельных участков для проведения саммита АТЭС во многом аналогичен порядку, закрепленному в Законе о проведении Олимпийских игр в Сочи, т.е. баланс публичных и частных интересов явно нарушен.

В то же время к положительным моментам названных законов можно отнести детально (даже слишком) прописанную процедуру изъятия земельных участков; установление срока возмещения стоимости земельного участка и понесенных убытков на основании решения суда и др., в то время как на федеральном уровне не определен порядок подготовки и принятия органами государственной власти и местного самоуправления решений об изъятии участков, нет четкости в регулировании процедур изъятия участков у лиц, обладающих участками на правах постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения, в вопросах регистрации решения об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд (что должно регистрироваться – решение или ограничение права) и т.п. Представляется, что ряд норм, регулирующих указанные отношения применительно к изъятию земельных участков для проведения Олимпийских игр в Сочи или саммита АТЭС, должен получить свое развитие при регулировании *общего порядка изъятия* земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Что касается Федерального закона “О содействии развитию жилищного строительства” (далее – Закон о жилищном строительстве), то здесь ситуация несколько иная. Названный Закон уста-

навливает фактически особый, *упрощенный порядок изъятия земельных участков*, находящихся в федеральной собственности и используемых главным образом федеральными государственными учреждениями (ФГУ) и федеральными государственными предприятиями (ФГП) на праве постоянного (бессрочного) пользования и аренды. Особое опасение вызывает то, что этот упрощенный порядок изъятия касается в основном земель сельскохозяйственного назначения, так как нехватка свободных земель для строительства на территории городов ведет к занятию близлежащих к ним земель, на которых преимущественно осуществляется сельскохозяйственная деятельность.

Вместе с тем необходимо особо подчеркнуть, что в самом Законе применительно к земельным участкам нигде не упоминается термин “изъятие”. Закон говорит лишь об изъятии объектов недвижимого и другого имущества, находящегося в федеральной собственности и закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за организациями. В отношении земельных участков везде говорится о принудительном прекращении права постоянного (бессрочного) пользования или о досрочном расторжении договоров аренды, договоров безвозмездного срочного пользования. Такая лукавая позиция законодателя направлена на то, чтобы осуществлять принудительное прекращение прав на земельные участки, не обращаясь к законодательству об изъятии земельных участков для публичных нужд. Однако на деле осуществляется именно изъятие земельных участков. Ведь земельные участки, права на которые прекращаются, передаются в собственность Федеральному фонду содействия развитию жилищного строительства (далее – Фонд)³⁷, как и иное изымаемое имущество. Поэтому порядок изъятия земельных участков для публичных нужд должен соблюдаться. Однако именно с этим и возникают проблемы.

Согласно Закону основаниями принудительного прекращения прав на землю являются жилищное строительство, комплексное освоение земельных участков в целях жилищного строительства, а также размещение объектов, предназначенных для производства строительных материалов, изделий, конструкций для жилищного строительства, создание промышленных парков,

³⁷ Закон допускает также передачу осуществления полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению земельными участками, иными объектами недвижимого имущества органам государственной власти субъектов РФ.

технопарков, бизнес-инкубаторов и иное строительство (далее – иное строительство). На наш взгляд, указанные цели с точки зрения ст. 49 ЗК РФ *не являются исключительными публичными нуждами*, для которых должны изыматься, в частности, земли сельскохозяйственного назначения в упрощенном порядке на основании специального Федерального закона.

Отметим также, что содержание Закона о жилищном строительстве выходит за рамки его названия, так как он направлен на принудительное изъятие земельных участков у ФГП и ФГУ *не только для целей жилищного строительства*, но и, как указывалось, для иного строительства (объектов для производства строительных материалов, создания промышленных парков и т.д.). Почему предоставление земельных участков для этих целей не может осуществляться по общим правилам – совершенно неясно. Кроме того, предусмотренный в Законе *порядок изъятия* земельных участков (по терминологии Закона – прекращения прав на земельные участки), равно как и иного имущества, нарушает установленные земельным и гражданским законодательством требования к соответствующим процедурам.

В частности, в Законе о жилищном строительстве закреплено, что органы государственной власти субъектов РФ готовят перечни находящихся в федеральной собственности земельных участков (*причем всех, а не тех, которые не используются или используются плохо*) и направляют их в Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства. Фонд, в свою очередь, направляет предложения об использовании земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества в Правительственную комиссию по развитию жилищного строительства³⁸, которая, в частности, может передать указанные земельные участки в собственность Фонда в качестве имущественного взноса Российской Федерации. В этом случае осуществляется принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками организаций. Следовательно, государственная земля изымается у ФГП или ФГУ и передается некоммерческой организации (Фонду), причем в собственность. Однако неясно: на каком основании государство отдает пред-

почтение одному юридическому лицу в ущерб другому?

Необходимо отметить, что никаких критериев как для подготовки предложений Фондом, так и для принятия решений Правительственной комиссией по вопросу прекращения прав на земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, в целях жилищного и иного строительства в рассматриваемом Законе не содержится: основания и условия принятия Правительственной комиссией решений определяются самой Комиссией (ч. 3 ст. 12 Закона). При этом в Положении о комиссии (п. 18) говорится, что решения, принятые в соответствии с ее компетенцией, являются *обязательными* для органов государственной власти и организаций и направляются им в виде копий протоколов заседаний Комиссии или выписок из них. Кроме того, в ст. 15 Закона установлено, что право постоянного (бессрочного) пользования организаций на предоставленные им земельные участки и находящиеся в федеральной собственности прекращается *без согласия этих организаций и независимо от оснований, предусмотренных п. 2 ст. 45 ЗК РФ*. О том, что эти решения могут быть обжалованы, ни в Законе, ни в Положении о комиссии не указывается. Такой подход не соответствует требованию п. 3 ст. 35 Конституции РФ и п. 2 ст. 55 ЗК РФ, в соответствии с которыми принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только на основании решения суда. Не упоминает Закон и о том, что ФГУ и ФГП предоставляются иные земельные участки взамен изымаемых, а также возмещаются убытки, связанные с изъятием земельных участков.

Закон о жилищном строительстве содержит и иные многочисленные нарушения прав организаций на земельные участки, которые *не могут быть оправданы необходимостью обеспечения публичного (якобы) интереса* в развитии жилищного строительства. Согласно п. 2 ст. 55 Конституции РФ в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. *Публичные интересы должны обеспечиваться лишь законными способами*. При решении вопроса об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд у добросовестных владельцев *необходимо отличать подлинные публичные интересы от мнимых*. К последним, на наш взгляд, относятся индивидуальное жилищное и иное строительство по рассмотренному Закону. Более того, изъятие земель сельскохозяйственного назначения, относящихся к федеральной собственности

³⁸ См.: Комиссия образована постановлением Правительства РФ “О Правительственной комиссии по развитию жилищного строительства” от 22 августа 2008 г., которым утверждено Положение о комиссии // Собрание законодательства РФ (далее – Положение о комиссии). 2008. № 34. Ст. 3939.

и используемых федеральными предприятиями и учреждениями (а именно эти земли в основном регулирует Закон о жилищном строительстве), в том порядке, который предусмотрен этим Законом, нарушает интересы большинства населения, т.е. действительно публичные интересы.

Из сказанного, на наш взгляд, следует очевидный вывод о необходимости приведения названного Закона в соответствие с действующим гражданским и земельным законодательством либо его отмены.

Обеспечение публичных интересов в процессе осуществления функций государственного (муниципального) управления использованием и охраной земель. Необходимость сохранения земель своего основного свойства – основы жизни и деятельности человеческого общества – определяет специфику как реализации субъективных вещных прав на землю, так и деятельности государства в лице его соответствующих органов по распределению, рациональному использованию и охране земель³⁹.

Государственные органы в пределах своей компетенции осуществляют в этой области ряд специфических функций, к числу которых можно отнести следующие: территориальное планирование; градостроительное зонирование; планировка территорий; предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам и юридическим лицам; резервирование земель для государственных и муниципальных нужд; изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд; отнесение земель к категориям и перевод земель или земельных участков из одной категории в другую; ведение государственного кадастра недвижимости и государственный кадастровый учет; кадастровая деятельность: государственная регистрация прав на земельные участки и сделок с ними; государственная кадастровая оценка земель; землеустройство; государственный мониторинг земель; государственный и муниципальный земельный контроль. Подробное рассмотрение всех этих функций в рамках одной статьи невозможно, поэтому мы ограничимся анализом лишь некоторых из них.

1) Территориальное планирование. Представляет собой планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального

значения, объектов местного значения (ст. 1 ГрК РФ). Несмотря на то что нормы о территориальном планировании содержатся в Градостроительном кодексе, данная функция является именно *функцией управления использованием земель*, при осуществлении которой земля выступает как пространственный базис и место расселения людей.

Российское законодательство не предусматривает единства стратегического социально-экономического и территориального планирования, не содержит норм об обязательности комплексной схемы территориального планирования Российской Федерации⁴⁰. Вместо этого Федеральным законом от 20 марта 2011 г.⁴¹ в Градостроительный кодекс РФ внесены значительные изменения, направленные на упрощение требований к документам территориального планирования. В частности, из этих документов всех уровней исключены цели и задачи территориального планирования, перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения, а из карт документов территориального планирования соответствующих уровней – отображение границ земель различных категорий. Последнее, по мнению некоторых авторов, является “первым серьезным шагом к исполнению поручения Правительства РФ⁴² об отмене института “категорий земель”⁴³.

Представляется, что утверждение документов территориального планирования любого уровня без надлежащего обоснования целей и задач планирования размещения каких-либо объектов, а также без предварительного комплексного изучения существующей обстановки и подготовки целевых ориентиров социально-экономического развития отдельных муниципальных образований, регионов и страны в целом не отвечает

⁴⁰ См.: *Береговских А.Н.* Об итогах III Всероссийского научно-практического семинара градостроительных проектировщиков 2–4 февраля 2010 г., г. Омск // Управление развитием территории. 2010. № 2.

⁴¹ См.: Росс. газ. 2011. 25 марта.

⁴² См.: Распоряжение Правительства РФ “Об утверждении плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности” от 15 июня 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2010. № 25. Ст. 3220; Распоряжение Правительства РФ “О плане законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2011 год” от 27 декабря 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 2. Ст. 429.

⁴³ Перенос 2-го чтения поправок в Градостроительный кодекс на 11 февраля 2011 г. Мнение А. Береговских о новеллах законопроекта // Геоинформационный портал ГИС-Ассоциации: <http://www.gisa.ru/71709.html>. Последнее посещение – 26 марта 2011 г.

³⁹ См.: *Иконникова И.А.* Земельное право Российской Федерации. Учеб. М., 2002. С. 31.

публичным интересам, так как может привести к злоупотреблениям и нерациональному использованию земель, бюджетных средств и к ухудшению экологической обстановки.

Необходимы комплексный подход при формировании документов территориального планирования, нормативно-закрепленные требования к составу и источникам исходных данных, к отображению на картах документов территориального планирования и обосновывающих их материалов соответствующих зон, территорий, объектов. В свою очередь, документы территориального планирования должны стать основой для осуществления других функций управления использованием земель, таких как предоставление земельных участков и их изъятие для государственных или муниципальных нужд, резервирование земель, перевод земель или земельных участков из одной категории в другую, землеустройство, градостроительное зонирование и планировка территорий.

2) Градостроительное зонирование. Документом градостроительного зонирования являются правила землепользования и застройки, утверждаемые представительным органом местного самоуправления. К целям принятия правил землепользования и застройки относятся: создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия; создание условий для планировки территорий муниципальных образований; обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства; создание условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (ст. 30 ГрК РФ). Скорейшее утверждение правил землепользования и застройки приведет к сокращению практики “точечной” застройки и экологически-нерационального использования земель муниципальных образований.

Таким образом, документы территориального планирования и градостроительного зонирования должны стать отправной точкой и в то же время своего рода границами, в рамках которых органы власти осуществляют свои полномочия, а правообладатели земельных участков реализуют свои права в сфере использования земли как природного объекта и как пространственного базиса.

3) Резервирование земель для государственных и муниципальных нужд. Порядок осуществления

резервирования до недавнего времени фактически не регулировался нормативными правовыми актами. Только 10 мая 2007 г. был принят Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд”⁴⁴, а 22 июля 2008 г. – постановление Правительства РФ “О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд”⁴⁵, урегулировавшие отношения, связанные с резервированием земель. Из указанных актов следует, что решениями органов государственной власти и органов местного самоуправления о резервировании земель *могут* (ст. 56.1 ЗК РФ), а согласно п. 5 указанного постановления Правительства РФ – *должны* устанавливаться *ограничения прав* собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков на их использование. При этом никакого возмещения убытков правообладателям зарезервированных для публичных нужд земельных участков не предусмотрено⁴⁶.

Из этих актов также можно сделать вывод о том, что резервирование должно осуществляться на основе документов территориального планирования. Однако следует иметь в виду, что в соответствии с актом о резервировании земель права правообладателя земельного участка могут (должны) быть ограничены на срок до семи лет, в то время как для реализации документов территориального планирования соответствующий участок может быть изъят у правообладателя для публичных нужд с соблюдением предусмотренной гражданским и земельным законодательством процедуры без введения каких бы то ни было ограничений до момента его извещения об изъятии. Таким образом, возникает вопрос о необходимости существования института резервирования земель в земельном законодательстве и целесообразности его применения.

⁴⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 21. Ст. 2455.

⁴⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 30 (Ч. 2). Ст. 3646.

⁴⁶ Тем не менее это не исключает применения в указанных случаях постановления Правительства РФ “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” от 7 мая 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 19. Ст. 1843.

4) Отнесение земель к категориям и перевод земель или земельных участков из одной категории в другую. В соответствии с принципом приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий (ст. 1 ЗК РФ) в действующем законодательстве закреплена система ограничений и запретов на изменение целевого назначения для ценных земель сельскохозяйственного назначения; земель, занятых защитными лесами; земель особо охраняемых природных территорий и объектов; земель, занятых объектами культурного наследия. Таким образом, реализация данной функции управления использованием земель направлена на обеспечение сохранения указанных земель как составной части окружающей природной среды, средства производства в сельском и лесном хозяйстве, объекта хозяйствования.

Тем не менее Федеральный закон “О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую” от 21 декабря 2004 г.⁴⁷ позволяет переводить, например, сельскохозяйственные угодья в земли населенных пунктов в связи с установлением или изменением черты населенных пунктов. До 31 декабря 2012 г. согласно ст. 4.1 Федерального закона “О введении в действие Градостроительного кодекса РФ” от 29 декабря 2004 г.⁴⁸ включение и исключение земельных участков из границ населенных пунктов осуществляются исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Перевод земель может осуществляться указанным образом даже при наличии утвержденных документов территориального планирования данного муниципального образования. При этом публичные слушания по вопросу включения земельного участка в границы населенного пункта в целях жилищного строительства, в том числе комплексного освоения земельных участков в целях жилищного строительства, или рекреационного использования не проводятся. Думается, что приведенные нормы указанных законов *не способствуют сохранению природных свойств ценных земель и тем самым нарушают публичные интересы*. Здесь наблюдается тот же подход, что в Законе о развитии жилищного строительства (о котором говорилось выше).

5) Ведение государственного кадастра недвижимости и государственный кадастровый учет осуществляются Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Кадастровый учет земельных участков осуществляется в государственном кадастре недвижимости

(далее – ГКН), который представляет собой систематизированный свод сведений об учтенном в соответствии с законом недвижимом имуществе. Согласно ст. 7 Федерального закона “О государственном кадастре недвижимости” от 24 июля 2007 г.⁴⁹ в кадастре содержатся сведения о таких уникальных характеристиках земельных участков, как вид объекта, кадастровый номер и дата внесения данного кадастрового номера в ГКН, описание местоположения границ участка и его площадь.

В связи с тем, что в ГКН не содержится сведений о каких-либо *качественных* характеристиках земель (кроме категории земель и разрешенного использования земельного участка), т.е. в кадастровых сведениях отсутствует какая-либо *экологическая составляющая*, можно сделать вывод, что при осуществлении государственного кадастрового учета земельных участков обеспечивается реализация функции земли исключительно как объекта недвижимости, объекта вещных и обязательственных прав. Тот факт, что земля является также природным объектом и природным ресурсом (ст. 1 ЗК РФ), в данном случае игнорируется.

По нашему мнению, в целях оптимальной (с экологической и социально-экономической точек зрения) организации территорий сведения о качественных характеристиках земель в обязательном порядке должны включаться в ГКН, поскольку эти сведения используются (должны использоваться) органами местного самоуправления при принятии решений о выборе земельных участков, предоставляемых для строительства, решений о предоставлении земельных участков, а также при разработке документов территориального планирования.

6) Государственный и муниципальный земельный контроль проводится на основании ст. 71, 72 ЗК РФ, постановления Правительства РФ “О государственном земельном контроле” от 15 ноября 2006 г.⁵⁰, а также актов органов местного самоуправления при соблюдении норм Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” от 26 декабря 2008 г.⁵¹

По нашему мнению, осуществление земельного контроля направлено на обеспечение большинства функций земли, в частности на сохранение земли как части окружающей природной среды, средства производства и пространственного ба-

⁴⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (Ч. 1). Ст. 5276.

⁴⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 17.

⁴⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

⁵⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 47. Ст. 4919.

⁵¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

зиса, объекта хозяйствования, объекта недвижимости. В настоящее время реализация функции по осуществлению государственного земельного контроля возложена на три федеральных ведомства – Росреестр, Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) и Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Однако в нормативных правовых актах отсутствует четкое разграничение компетенции указанных служб, что отрицательно сказывается на эффективности осуществления земельного контроля.

Так, территориальные органы Россельхознадзора, установив в результате проверок соблюдения земельного законодательства, что сельскохозяйственные земли используются не по целевому назначению, привлекают нарушителей к ответственности по ст. 8.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Нарушители, в свою очередь, обжалуют действия указанных органов как неправомерные. По этим жалобам судебные инстанции то признают постановления о наложении штрафов незаконными как вынесенными *неуполномоченным лицом*, то, напротив, считают действия органов Россельхознадзора соответствующими законодательству. В конце концов, в судебной практике выработана позиция, согласно которой контроль за соблюдением выполнения требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению – это компетенция Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (в настоящее время – Росреестра), а не Россельхознадзора⁵².

⁵² См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа № А21-3126/2009 от 30 октября 2009 г.; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа по делу № А63-417/2010 от 26 мая 2010 г., Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа № А33-18087/2008 – Ф02-1450-2000 от 23 апреля 2009 г.; Постановление ФАС Дальневосточного округа № Ф03-7032/2009 по делу № А51-10339/2009 от 28 декабря 2009 г. и др. // СПС “КонсультантПлюс”.

Однако большое количество подобного рода дел свидетельствует о том, что органы Россельхознадзора в различных регионах России считают контроль за использованием сельскохозяйственных земель по назначению *своей* компетенцией, что находит поддержку и у некоторых судей. Поэтому в целях надлежащего обеспечения публичного интереса необходимо более четко разграничить в нормативных правовых актах компетенцию федеральных органов исполнительной власти по осуществлению государственного земельного контроля, а также урегулировать их взаимодействие с органами местного самоуправления.

Что касается муниципального земельного контроля, то полномочия органов местного самоуправления при осуществлении земельного контроля сводятся к проведению проверок. В случаях выявления в ходе проверки нарушений, за которые установлена административная или уголовная ответственность, указанные органы направляют акт проверки (копию) в орган государственной власти, к компетенции которого отнесены составление протокола по делу об административном правонарушении или возбуждение уголовного дела⁵³.

В заключение следует подчеркнуть, что нормы, регулирующие управление использованием земель, должны быть направлены на максимальное взаимодействие всех функций управления между собой, реализуемое посредством информационного обмена между соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления, на которые возложены полномочия по осуществлению соответствующих функций.

⁵³ См., например: Решение Совета депутатов городского округа Коломна МО “Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории городского округа Коломна” от 9 апреля 2010 г. // СПС “КонсультантПлюс”