



БЮРО МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА

Одобрено в основном
постановлением Бюро
МПА ЕврАзЭС № 8
30 мая 2007 года

Приложение
к постановлению
Бюро МПА ЕврАзЭС
от 30.05.07 № 8

К О Н Ц Е П Ц И Я Основ земельного законодательства ЕврАзЭС

Целью подготовки Основ земельного законодательства (далее – Основы) является создание правовых предпосылок для унификации и гармонизации земельного законодательства государств – членов ЕврАзЭС.

При разработке Основ следует обеспечить согласованность их нормативных предписаний, последовательность и отсутствие между ними противоречий, недопущение возможности их различного толкования и, как результат, - принятие акта, выстраивающего четкий и единообразный механизм охраны и использования земель в государствах – членах ЕврАзЭС.

В настоящее время в государствах – членах ЕврАзЭС приняты и действуют необходимые нормативные правовые акты, регулирующие земельные отношения с учетом социально-экономического развития этих государств. Данное обстоятельство предполагает обязательность учета при подготовке Основ существующих в государствах – членах ЕврАзЭС различий в праве собственности на землю и государственном устройстве, определенных в конституциях данных государств.

В связи с этим в Основах должны найти отражение общие принципы и подходы в регулировании земельных отношений, с одной стороны, максимально направленные на унификацию земельного законодательства государств – членов ЕврАзЭС и содействующие их экономической интеграции, а с другой стороны, позволяющие сохранить эффективно функционирующие в этих государствах правовые механизмы регулирования земельных отношений.

В Основах следует закрепить следующие основные положения.

1. Целесообразно предусмотреть **преамбулу**, определяющую цель принятия Основ – установление единых для государств – членов ЕврАзЭС основных начал правового регулирования земельных отношений.

2. На основе анализа основных **терминов, понятий и их определений**, употребляемых в земельном законодательстве государств – членов ЕврАзЭС, в главе «Общие положения» представляется целесообразным выработать унифицированную терминологию. Это позволит обеспечить единообразное понимание,

толкование и применение правовых норм как в международных соглашениях, заключаемых между государствами – членами ЕврАзЭС, так и в их национальном земельном законодательстве.

В Основах оправданно закрепить определения следующих основных терминов и понятий: земля (земли), земельный участок, землепользование, категория земель, земельные отношения, землеустройство, земельный сервитут, мониторинг земель, государственный земельный кадастр, охрана земель и другие.

При этом землю следует рассматривать одновременно как часть земной поверхности, обладающую полезными свойствами и используемую в экономической и иной деятельности (природный ресурс) и как охраняемый природный объект.

Земельный участок также следует рассматривать в различных аспектах: как объект земельных отношений и как недвижимое имущество (объект гражданских прав).

3. Для унификации и гармонизации земельного законодательства государств – членов ЕврАзЭС следует обеспечить единство основных **принципов охраны и использования земель**.

В ряде случаев, при отсутствии в законодательстве необходимых правовых норм, принципы позволяют решать на практике многие вопросы, связанные с реализацией прав и обязанностей субъектов земельных отношений.

В Основах оправданно закрепить следующие основные принципы:

- использования земельных участков по целевому назначению;
- платности землепользования;
- приоритета использования сельскохозяйственных земель для ведения сельского хозяйства;
- охраны земель, восстановления и улучшения их полезных свойств;
- защиты прав землепользователей, включая возмещение убытков, причиненных нарушением или ограничением их прав;
- участия граждан в решении вопросов, касающихся прав граждан на землю.

4. Представляется целесообразным четко определить в Основах **субъекты и объекты земельных отношений**.

Субъектами земельных отношений могут выступать государство (в лице его уполномоченных органов), граждане и юридические лица, а также иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица, иностранные государства, международные организации.

В качестве объектов земельных отношений выступают земля, земельные участки, права на земельные участки, в том числе земельные сервитуты, ограничения (обременения) прав на земельные участки. При этом земельные участки могут быть делимыми и неделимыми. Следует также иметь в виду, что в некоторых государствах – членах ЕврАзЭС (например, в Российской Федерации) объектом земельных отношений может выступать часть земельного участка.

5. В Основы следует включить нормы, определяющие **основные направления государственного регулирования в области охраны и использования земель**. Таковыми будут являться, в частности:

определение и проведение единой государственной политики в области охраны и использования земельных участков;

установление порядка изъятия и предоставления земельных участков;

предоставление и изъятие земельных участков, находящихся в государственной собственности;

осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель;

установление порядка проведения землеустройства и мониторинга земель, ведения государственного земельного кадастра.

Национальным законодательством государств–членов ЕврАзЭС могут быть определены и иные направления государственного регулирования в области охраны и использования земель, а также установлена компетенция государственных органов в данной области.

6. Для реализации принципа использования земельных участков по целевому назначению в Основах следует закрепить **деление земель на категории**. Исходя из анализа земельного законодательства государств – членов ЕврАзЭС, оправданно выделить следующие категории земель:

земли сельскохозяйственного назначения;

земли населенных пунктов (следует иметь ввиду, что в Республике Беларусь эта категория земель дополняется землями садоводческих товариществ и дачного строительства);

земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения;

земли природоохранного (в Республике Казахстан - земли особо охраняемых природных территорий), оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;

земли лесного фонда;

земли водного фонда;

земли запаса.

Следует также отразить состав земель по категориям земель.

7. В Основах необходимо закрепить **виды прав на земельные участки**.

По общему правилу земельные участки могут находиться в государственной и частной собственности. Однако при разработке Основ следует учитывать, что в разных государствах – членах ЕврАзЭС в зависимости от их Конституций исключительно в государственной собственности может находиться вся земля (Республика Таджикистан) либо отдельные категории земель, земельные участки под отдельными объектами. Также следует иметь ввиду, что в ряде государств – членов ЕврАзЭС собственность подразделяется на государственную (республиканскую, федеральную) и муниципальную (коммунальную), а в Российской Федерации с учетом ее государственного устройства выделяется, кроме того, федеральная собственность на землю и собственность субъектов федерации.

Необходимо предусмотреть, что земельный участок может находиться на праве общей собственности (совместной или долевой).

Кроме того, земельный участок может быть предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве временного пользования и аренды

(субаренды). В отдельных государствах – членах ЕврАзЭС (Республика Беларусь, Российская Федерация, Республика Узбекистан) земельный участок может находиться на праве пожизненного наследуемого владения. В Республике Узбекистан земельные участки могут также находиться на праве постоянного владения.

В Основах предлагается закрепить право собственности, право постоянного пользования, право временного пользования, право аренды (субаренды) земельного участка и предусмотреть отсылочную норму к национальному законодательству государств – членов ЕврАзЭС о возможности установления иных правовых титулов на земельные участки.

8. Помимо указанных выше вопросов в главу «Общие положения» Основ целесообразно включить нормы о:

праве ограниченного пользования земельным участком (земельный сервитут); государственной регистрации земельных участков и прав на них; документах, удостоверяющих права на земельные участки.

9. В Основах следует выделить главу, регулирующую вопросы **возникновения и перехода прав на земельные участки**.

Целесообразно предусмотреть статью, устанавливающую основания предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности. Во всех государствах – членах ЕврАзЭС таким основанием является решение уполномоченного государственного органа. При этом следует предусмотреть особенности предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности, для граждан и юридических лиц государств – членов ЕврАзЭС. Оправданно установить отсылочную норму, согласно которой в национальном законодательстве государств – членов ЕврАзЭС могут быть предусмотрены и иные особенности предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности, в зависимости от категорий земель, целей предоставления земельных участков и субъектов земельных отношений. Например, особенности предоставления земельных участков:

из земель, находящихся в государственной собственности, в частную собственность (или аренду) на торгах (аукционах, конкурсах);

из земель сельскохозяйственного назначения;

для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства;

для изыскательских работ;

для строительства.

В Основах следует отразить, что предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков, предоставляемых для строительства и (или) обслуживания жилого дома, ведения личного подсобного хозяйства, коллективного садоводства, дачного строительства, определяются национальным законодательством государств – членов ЕврАзЭС.

Также необходимо определить возможные виды сделок с земельными участками (купля-продажа, мена, дарение, аренда, залог) и их формы. Важно учитывать, что в государствах, где установлена исключительная государственная собственность на землю (Республика Таджикистан), возможна лишь аренда земельного участка.

Следует урегулировать такие вопросы, как:

установление земельного сервитута, ограничений (обременений) прав на земельный участок;

наследование земельных участков. При этом следует установить следующую норму: если согласно национальному законодательству государств – членов ЕврАзЭС земельный участок не может быть в частной собственности иностранного гражданина, то этот гражданин вступает в право наследования, однако должен произвести отчуждение данного земельного участка в соответствии с национальным законодательством государств – членов ЕврАзЭС;

переход прав на земельные участки при переходе прав на жилые дома и иные капитальные строения (здания, сооружения), незавершенные законсервированные капитальные строения, не завершенные строительством не законсервированные капитальные строения, расположенные на земельных участках.

10. В отдельной главе Основ должна быть отражена система **платежей за землю** в государствах – членах ЕврАзЭС, которая может включать плату за предоставление земельных участков, находящихся в государственной собственности, а также платежи за пользование земельными участками в виде земельного налога или арендной платы. Следует учитывать, что в ряде государств – членов ЕврАзЭС взимается также плата за право заключения договора аренды земельного участка (Республика Беларусь, Российская Федерация, Республика Казахстан).

11. В Основах необходимо предусмотреть **основания прекращения прав на земельные участки**:

права частной собственности на земельный участок (отчуждение собственником своего земельного участка другим лицам, отказ собственника от права собственности на земельный участок, смерть собственника земельного участка при отсутствии наследников и др.);

права постоянного пользования (отказ землепользователя от принадлежащего им права на земельный участок; использование земельного участка не по целевому назначению; использование земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки; систематическое невыполнение мероприятий по охране и защите земель, сохранению плодородия и других полезных свойств земли; систематическая неуплата земельного налога и др.);

права временного пользования земельным участком (истечение срока, на который был предоставлен участок, и др.);

права аренды (невнесение арендной платы в сроки, установленные договором аренды, и др.);

земельного сервитута, ограничений (обременений) прав на земельные участки.

В отдельной статье оправданно установить случаи (основания), при которых в государствах – членах ЕврАзЭС допускается принудительное изъятие земельных участков, находящихся в частной собственности граждан, собственности юридических лиц и иностранных государств, для государственных или общест-

венных нужд (международное обязательство; предоставление земель для нужд обороны, особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения; строительства дорог, линий электропередач, связи и магистральных трубопроводов, а также других объектов, имеющих государственное значение, и иные основания). Национальным законодательством государств-членов ЕврАзЭС могут быть установлены и иные основания принудительного изъятия земельных участков, находящихся в частной собственности. При этом при изъятии сельскохозяйственных земель и земель лесного фонда для целей, не связанных с ведением сельского и лесного хозяйства, оправданно предусмотреть в Основах возмещение потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства.

12. Основами должны устанавливаться **права и обязанности** собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

В качестве основных оправданно закрепить следующие права:

самостоятельно хозяйствовать на земле;

использовать земельные участки в соответствии с целями, для которых они предоставлены;

использовать в установленном порядке для своих нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, водные объекты, полезные свойства земли;

возводить в установленном законодательством порядке жилые, производственные, культурно-бытовые и иные строения и сооружения;

в установленном порядке проводить оросительные, осушительные и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водоемы;

добровольно отказаться от земельного участка;

в случае изъятия земельного участка для государственных или общественных нужд получить полную компенсацию его стоимости и (или) затрат на повышение плодородия земли и иное улучшение качества земельного участка либо получить равноценный земельный участок, а также возмещение убытков за счет лиц, которым предоставляется изымаемый земельный участок;

требовать возмещения убытков в случае ограничения прав на земельные участки;

в порядке, предусмотренном законодательством, требовать установления и прекращения земельного сервитута.

Среди основных обязанностей собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков можно выделить следующие:

обеспечивать использование земельных участков в соответствии с целевым назначением и условиями их предоставления;

эффективно использовать предоставленные им земельные участки, сохранять их плодородие, применять природоохранные технологии производства, не допускать ухудшения экологической обстановки в результате своей хозяйственной деятельности;

осуществлять комплекс мероприятий по охране земель;

своевременно вносить плату за пользование земельными участками;
не нарушать права других землепользователей, землевладельцев и собственников земельных участков, а также арендаторов земельных участков;
в установленном порядке обеспечивать предоставление земельного сервитута.

13. Особое внимание в Основах следует уделить вопросам **защиты прав** собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

При этом должны быть закреплены гарантии:

восстановления нарушенного права на земельный участок;
возмещения убытков, причиненных изъятием земельных участков, в том числе в случаях изъятия земельных участков для государственных или общественных нужд, нарушением или ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков;

сохранения прав на земельный участок при разрушении капитального строения (здания, сооружения) от пожара, стихийных бедствий или иного вредного воздействия;

сохранения земельного сервитута, ограничений (обременений) прав на земельный участок при переходе права на земельный участок;

сохранения права на служебный земельный надел (если таковой предусмотрен национальным законодательством государств – членов ЕврАзЭС);

обжалования действий (бездействия) государственных органов (должностных лиц) в вышестоящий государственный орган (должностному лицу) или в суд.

14. Важной составляющей земельных отношений является **землеустройство** как система мероприятий, направленных на организацию рационального использования и охраны земель.

В Основах следует определить:

объекты землеустройства (земли государства, земли административно-территориальных единиц, земельные участки);

содержание и порядок проведения землеустройства.

Следует учитывать, что для Российской Федерации объектом землеустройства будут также территории субъектов федерации.

15. Вопросы **мониторинга земель и государственного земельного кадастра** представляется оправданным объединить в отдельную главу Основ.

Следует определить объект мониторинга (все земли государства) и его задачи, применив отсылочную норму к национальному законодательству государств-членов ЕврАзЭС в части порядка проведения мониторинга земель.

В отношении государственного земельного кадастра следует урегулировать такие вопросы, как содержание (состав) государственного земельного кадастра, земельно-кадастровая документация, сведения государственного земельного кадастра (доступ к ним, порядок их предоставления), также применив отсылочную норму к национальному законодательству государств-членов ЕврАзЭС в части порядка ведения государственного земельного кадастра.

16. В отдельной главе Основ целесообразно урегулировать вопросы **охраны земель**.

В данной главе следует предусмотреть содержание охраны земель, которое может включать в себя меры по:

недопущению ухудшения качества земель, в том числе сохранению и восстановлению плодородия почв, а также других полезных свойств земли;

защите земельных участков от водной и ветровой эрозии, подтопления, заболачивания, засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами, химическими и радиоактивными веществами, от других процессов разрушения;

защите от зарастания сельскохозяйственных земель сорными растениями, кустарником и мелкоколесьем, других процессов ухудшения состояния земель; рекультивации нарушенных земель;

снятию, использованию и сохранению плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Также необходимо установить:

природоохранные (экологические) и санитарно-гигиенические требования к проектированию и вводу в эксплуатацию капитальных строений (зданий, сооружений), влияющих на состояние земель;

меры экономического стимулирования охраны земель (установив отсылочную норму к национальному законодательству);

нормы об использовании земель, подвергшихся радиоактивному или химическому загрязнению.

17. В Основах необходимо урегулировать вопросы **государственного контроля за охраной и использованием земель**, целесообразно определить его содержание, цели и задачи. Следует иметь в виду, что в некоторых государствах – членах ЕврАзЭС (Российская Федерация, Республика Узбекистан) существуют и иные виды контроля (муниципальный, общественный и др.).

18. В заключительной главе Основ оправданно сосредоточить нормативные предписания о **разрешении земельных споров и об ответственности, в том числе гражданско-правовой, за нарушение законодательства об охране и использовании земель**.

Следует определить органы, разрешающие земельные споры. При этом важно учитывать, что в ряде государств – членов ЕврАзЭС (Республика Беларусь, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан) земельные споры могут разрешаться не только в судебном порядке. При несудебном разрешении земельных споров необходимо установить:

права сторон, участвующих в земельном споре;

отсылочную норму к национальному законодательству государств – членов ЕврАзЭС в части порядка разрешения земельного спора.

Норма о гражданско-правовой, административной, уголовной и иной ответственности за нарушение законодательства об охране и использовании земель должна иметь отсылочный характер, и такая ответственность будет устанавливаться национальным законодательством государств – членов ЕврАзЭС.

Примерная структура проекта Основ земельного законодательства ЕврАзЭС

Преамбула

ГЛАВА 1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

- Статья 1. Основные термины и их определения
- Статья 2. Правовое регулирование земельных отношений
- Статья 3. Основные принципы охраны и использования земель
- Статья 4. Субъекты земельных отношений
- Статья 5. Объекты земельных отношений
- Статья 6. Основные направления государственного регулирования в области охраны и использования земель
- Статья 7. Категории земель и их состав
- Статья 8. Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую
- Статья 9. Виды прав на земельные участки
- Статья 10. Собственность на землю
- Статья 11. Постоянное пользование земельными участками
- Статья 12. Временное пользование земельными участками
- Статья 13. Аренда земельных участков
- Статья 14. Право ограниченного пользования земельным участком (земельный сервитут)

ГЛАВА 2 ВОЗНИКНОВЕНИЕ И ПЕРЕХОД ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

- Статья 15. Предоставление земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности
- Статья 16. Особенности предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности
- Статья 17. Сделки с земельными участками
- Статья 18. Установление земельного сервитута, ограничений (обременений) прав на земельный участок
- Статья 19. Наследование земельных участков
- Статья 20. Переход прав на земельные участки при переходе прав на капитальные строения (здания, сооружения), незавершенные законсервированные капитальные строения, не завершенные строительством не законсервированные жилые дома, дачи, расположенные на земельных участках

Статья 21. Государственная регистрация земельных участков и прав на них. Документы, удостоверяющие права на земельный участок

ГЛАВА 3 ПЛАТА ЗА ЗЕМЛЮ

Статья 22. Плата за земельные участки, находящиеся в государственной собственности, предоставляемые в частную собственность

Статья 23. Стоимость земельного участка. Оценка стоимости земельного участка

Статья 24. Плата за пользование земельными участками

Статья 25. Поступление платежей за землю и порядок их использования

ГЛАВА 4 ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВ, ОГРАНИЧЕНИЙ (ОБРЕМЕНЕНИЙ) ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Статья 26. Основания прекращения права частной собственности на земельный участок

Статья 27. Основания прекращения права постоянного пользования

Статья 28. Основания прекращения права временного пользования земельным участком

Статья 29. Основания прекращения права аренды земельного участка

Статья 30. Основания прекращения земельного сервитута, ограничений (обременений) прав на земельные участки

Статья 31. Изъятие земельных участков для государственных или общественных нужд. Возмещение потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства

ГЛАВА 5 ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ СОБСТВЕННИКОВ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ И АРЕНДАТОРОВ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Статья 32. Права собственников земельных участков, землепользователей и арендаторов земельных участков

Статья 33. Обязанности собственников земельных участков, землепользователей и арендаторов земельных участков

ГЛАВА 6
ГАРАНТИИ И ЗАЩИТА ПРАВ
СОБСТВЕННИКОВ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ,
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ
И АРЕНДАТОРОВ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

- Статья 34. Восстановление нарушенного права на земельный участок
- Статья 35. Возмещение убытков, причиненных изъятием земельных участков, нарушением прав собственников земельных участков, землепользователей и арендаторов земельных участков
- Статья 36. Сохранение прав на земельный участок при разрушении капитального строения (здания, сооружения) от пожара, стихийных бедствий или иного вредного воздействия
- Статья 37. Сохранение земельного сервитута, ограничений (обременений) прав на земельный участок при переходе права на земельный участок
- Статья 38. Сохранение права на служебный земельный надел
- Статья 39. Обжалование действий (бездействия) государственных органов (должностных лиц)

ГЛАВА 7
ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО

- Статья 40. Объекты землеустройства
- Статья 41. Содержание и порядок проведения землеустройства

ГЛАВА 8
МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ.
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ КАДАСТР

- Статья 42. Мониторинг земель
- Статья 43. Содержание и ведение государственного земельного кадастра.
Земельно-кадастровая документация
- Статья 44. Сведения государственного земельного кадастра

ГЛАВА 9
ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ.
КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ
И ОХРАНОЙ ЗЕМЕЛЬ

- Статья 45. Цели и задачи охраны земель
- Статья 46. Содержание охраны земель

Статья 47. Экологические и санитарно-гигиенические требования к проектированию и вводу в эксплуатацию капитальных строений (зданий, сооружений), влияющих на состояние земель

Статья 48. Экономическое стимулирование охраны земель

Статья 49. Использование земель, подвергшихся радиоактивному или химическому загрязнению

Статья 50. Контроль за использованием и охраной земель

ГЛАВА 10

РАЗРЕШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬ

Статья 51. Органы, разрешающие земельные споры

Статья 52. Права сторон, участвующих в земельном споре. Порядок разрешения земельного спора

Статья 53. Ответственность за нарушение законодательства об охране и использовании земель