Хотько Алексей Владимирович. Принцип платности землепользования – реализация в земельном законодательстве и правоприменительной практике: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.06 / Хотько Алексей Владимирович;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)"].- Москва, 2014.- 210 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Понятие и правовое содержание принципа платности землепользования . 21**

1. Понятие принципа платности землепользования. 21

2. Правовая природа и формы обязательных земельных платежей . 36

3. Плата за ограниченное землепользование – форма платы за землю . 73

**Глава 2. Реализация принципа платности землепользования . 86**

1. Правовой механизм реализации принципа платности землепользования 86

2. Государственная кадастровая оценка земель . 143

3. Земельные споры о размере платы за землю . 158

Список использованной литературы (ГОСТ р 7.0.5-2008). 174

Нормативные акты и другие официальные документы. 174

Монографии, учебная литература, комментарии 186

Статьи периодических и продолжающихся изданий. 192

Диссертации и авторефераты диссертаций 203

## Правовая природа и формы обязательных земельных платежей

Стоимость земли и плата за землю, как социально-экономические категории, должны быть и являются отражением восприятия человечеством ценности и полезности земли в устройстве бытия и в сфере хозяйствования. Механизм этого сложного восприятия объясняет экономическая теория земельной ренты.

Нормативное регулирование платы за землю выражается, прежде всего, в законодательном закреплении форм платы за землю, при этом земельная рента и инструмент ее определения – оценка земли, являются экономической основой реализации принципа платности землепользования. Как экономико-правовой институт, плата за землю выступает важнейшим регулятором землепользования и земельного рынка в России. В условиях рыночной экономики учет закономерностей рентообразования в сфере природопользования имеет особую значимость. Справедливое перераспределение природной, и, в частности, земельной ренты в национальном масштабе играет определяющую роль в обеспечении прогрессивного развития нашей страны. Применению теории земельной ренты к современным условиям землепользования посвящены ряд экономических научных исследований1. Учёные обосновывают, что в условиях установления различных форм собственности на землю необходимо научно-обоснованное, адекватное современным условиям хозяйствования и землепользования изъятие земельной ренты в пользу общества, при этом природу земельной ренты не ограничивают реализацией частной собственности на землю, а видят в рентообразовании проявление созидательной способности земли, которая является ценнейшим потенциалом экономического роста и развития общества. Полагаю, что земельная рента является национальным достоянием и должна принадлежать обществу для развития социальной инфраструктуры. Однако сегодня российская экономика в сфере природопользования следует иным путём – большая часть изъятой природной ренты превращается в виртуальные финансовые инструменты, служащие интересам частного капитала, и не формирует российское общественное благо. Как экономическая доктрина, теория ренты объясняет причины, условия и источник возникновения земельной ренты, выделяет ее виды, а также объясняет механизмы изъятия и распределения земельной ренты. Понятием «рента» обозначают регулярно получаемый доход с капитала, имущества или земли, не требующий предпринимательской деятельности, а в более узком значении – цену за использование земли и других ограниченных природных ресурсов. Функционально земельная рента проявляет себя как основной фактор стоимости земли и распределения видов деятельности по территории, как объект налогообложения в целях выравнивания условий землепользования. Источники возникновения земельной ренты предопределили три ее основные исторические формы – отработочная, продуктовая и денежная. В условиях рабовладельческого строя земельная рента создавалась рабами и как дополнительный продукт полностью присваивалась рабовладельцами. В условиях феодального строя, когда также преобладало натуральное производство, земельная рента приняла форму отработочной; в России она была представлена в виде барщины, которую крепостные крестьяне должны были отрабатывать бесплатно в феодальном поместье. Продуктовая рента выплачивалась земельному собственнику в натуральной форме и принимала форму оброка. Эта форма ренты оценивается как более прогрессивная, так как создавала у крестьян стимулы к более производительному труду для самостоятельного распоряжения долей сверх оброка. Денежная рента представляет собой последнюю и окончательную форму земельной ренты, которая получила свое развитие в условиях капитализма и существует по настоящее время. Возникновению денежной ренты предшествовало становление товарного производства вследствие развития процессов обобществления производства, разделения труда и обособления товаропроизводителей.

Согласно классической теории земельной ренты виды земельной ренты определяются условиями её возникновения: абсолютная и монопольная земельная рента связана с наличием и монополизацией частной собственности на землю; дифференциальная рента подразделяется на дифференциальную ренту первого вида, возникающую из-за различий в плодородии и местоположении земельных участков, и дифференциальную ренту второго вида, обусловленную неравной эффективностью добавочных вложений труда и капитала в землю различного качества. Взаимосвязь видов дифференциальной ренты определяется её зависимостью от природно-экономических условий хозяйствования. Не является рентным дополнительный организационно-хозяйственный доход, производный от лучших организации управления и технологий.

Неоклассическая теория земельной ренты основана на концепции предельного продукта и предельной отдачи, то есть такого состояния в земледелии, когда наступает предел достаточности, эквивалентной вложенным в землю труду и капиталу. Сегодня интерес к исследованию проблем образования и распределения экономической ренты не ослабевает. Например, сформулировано понятие экологической земельной ренты1, что указывает на признание законодательно установленного приоритета использования земли как средства производства в сельском хозяйстве с учётом её свойств как природного объекта. Изучение исторически сложившихся и современных экономических подходов в теории и практике формирования и распределения земельной ренты позволяют утверждать, что в доброкачественных рыночных условиях в виде платы за землю государство вправе изымать только абсолютную ренту и дифференциальную ренту, связанную с качеством (плодородие, инфраструктура) и местоположением (рынок сбыта, центр города) земельных участков. В случае включения в плату за землю дифференциальной ренты, определяемой качеством земельных участков, обязательным является целевое расходование средств на улучшение земель. Организационно-технологический доход, созданный за счет собственных вложений труда и средств землепользователя, должен оставаться в его распоряжении.

## Плата за ограниченное землепользование – форма платы за землю

В соответствии с пунктом 6 статьи 23 Земельного кодекса РФ, пунктом 5 статьи 274 Гражданского кодекса РФ собственник земельного участка, обремененного частным сервитутом, вправе требовать соразмерную плату от лиц, в интересах которых установлен сервитут, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Тему установления соразмерной платы за сервитут (земельный сервитут) и определения ее размера ученые затрагивают лишь в рамках исследования правовой природы сервитутов1. Авторы учебников и комментариев к законам чаще всего ограничиваются простым цитированием нормативных положений о платности сервитутов2. Существенным отличием российского сервитута от римского А.В. Копылов и А.В. Калиничев указывают его возмездный характер, в частности, в Древнем Риме сервитуты в пользу сельских жителей и их объединений были бесплатными1. Сегодня соразмерность рассматривается как соотношение сферы действия сервитута и всего объекта недвижимого имущества, а соразмерность установления платы за сервитут – как её частное проявление путём применения разных приемов расчета цены за сервитут2. Во мнениях юристов нет единства по вопросу возмездности сервитутов. Одни учёные считают, что возмездность ограниченного землепользования должна носить альтернативный характер, и плата за сервитут, не являющаяся его существенным условием, должна устанавливаться только по требованию собственника обременяемого имущества3. Другие авторы исходят из того, что сервитутное пользование по общему правилу является возмездным4, при этом в возмездном договоре о сервитуте существенным является условие о возмездности, но не о размере платы5, а соглашения о сервитуте выполняют обслуживающую, факультативную роль6. Ряд исследователей относят возмездность к числу основных, системных признаков гражданско-правовых договоров в сфере природопользования7, и убеждены, что плата за установление частного сервитута должна быть существенным условием при заключении договора8, более того, плата за земельный сервитут по своей природе является платой за пользование земельным участком1. Некоторые учёные отмечают, что детальное регулирование платы за сервитут в законодательстве привело бы к упрощению установления сервитута2, например, на основании нормативно утвержденных методик3. Высказывается мнение о том, что в соглашение об установлении сервитута в любом случае целесообразно включать положения, позволяющие определить размер платы за пользование сервитутом4. Отдельно обращается внимание на то, что категория «соразмерная плата» является оценочной5, и требует дополнительного толкования6. Отсутствует ясность и в определении критериев соразмерности платы за сервитут. Плата за сервитут обозначается справедливой компенсацией за неудобства7, определяется степенью обременения8, при этом следует согласиться с тем, что всякий платеж при сервитуте должен рассматриваться как средство компенсации, но не обогащения9. В настоящее время ученые и правоприменители исходят из того, что величина соразмерной платы за сервитут должна быть равна размеру убытков, причиненных собственнику обремененного объекта недвижимости. Д.В. Ларин утверждает, что презумпция возмездности установления сервитута требует определения размера и порядка выплаты вознаграждения за пользование чужой недвижимостью; при этом величина соразмерной платы за это должна быть равна размеру убытков, причиненных собственнику обремененного объекта недвижимости. Учёный допускает, что величина платы за сервитут может иметь как единовременный, так и периодический характер, и корректироваться в случае существенного изменения обстоятельств, из которых исходили стороны при заключении договора об установлении сервитута, увеличения или уменьшения ограничений прав собственника обремененной недвижимости, истечения определенного срока после его установления, увеличения или уменьшения сферы действия сервитута1. В литературе нет обоснования того, каким образом именно институт убытков (априори являющийся post factum нарушения субъективного права, и предназначенный для его защиты) может служить инструментом определения размера обязательств правомерно действующих субъектов правоотношения (при реализации, использовании права).

Полагаю, что исчисление соразмерной платы за сервитут в размере причиненных убытков противоречит правовой природе убытков, которые являются результатом нарушения права, а не его ограничения в пользу третьих лиц. Взыскание убытков является способом защиты права. Под убытками в юридическом смысле понимают те невыгодные имущественные последствия, которые наступают для потерпевшего вследствие противоправного нарушения обязательства либо причинения вреда, выраженные в денежной форме2. «Институт убытков традиционно исследуется в рамках проблематики гражданско-правовой ответственности. Такой подход правильно отражает главное назначение убытков и основную сферу практического применения этого института»1. Основанием применения мер имущественной ответственности по деликтным обязательствам является наличие состава правонарушения, включающего: факт причинения вреда, противоправность поведения виновного лица, причинно-следственную связь между первым и вторым элементом, доказанность размера понесенных убытков. Требование о взыскании убытков может быть удовлетворено только при установлении совокупности всех указанных элементов ответственности. Землепользование является ограниченным именно для лица в интересах которого установлен сервитут, так как использование земли ограничено для него теми возможностями, которые устанавливает закон или договор. По мнению диссертанта, отождествление соразмерной платы за сервитут с убытками противоречит принципу возмездности свободно и добросовестно заключенного договора, частным проявлением которого является возмездность сервитута.

Представляется, что определение платы за ограниченное землепользование исходя из убытков, причиненных собственнику действием сервитута является неверной правовой конструкцией и в том случае, если такие убытки квалифицировать как вред, причиненный правомерными действиями. О.Н. Садиков пишет, что в имущественном обороте убытки выступают не только в качестве гражданско-правовой ответственности, но выполняют и другую, внешне менее заметную, однако также важную функцию: являются средством компенсации имущественных потерь, которые наступают для участников оборота в результате правомерных действий других лиц, которыми могут быть как государственные и муниципальные органы, так и граждане и организации. Правомерные действия по общему правилу не должны влечь за собой возложения гражданско-правовой ответственности на совершающее их лицо, если оно действует строго в рамках права. Однако, общеправовые соображения и начала справедливости требуют, как правило, компенсации неблагоприятных имущественных последствий, возникающих в результате правомерно совершаемых полезных и необходимых действий. Очевидными примерами ученый считает имущественные потери собственника при ограничении в общественных интересах его прав (вещных и обязательственных) собственности или действий, именуемых крайней необходимостью1. Действительно, согласно пункта 3 статьи 1064 Гражданского кодекса РФ, вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законом. Тем не менее, в качестве встречного удовлетворения сервитуария собственнику земельного участка, закон устанавливает право на получение соразмерной платы, а не на возмещение убытков.

## Государственная кадастровая оценка земель

Государственная кадастровая оценка земель (ГКОЗ) в современной России является мощным и перспективным экономическим инструментом государственного управления земельными ресурсами. Единая методическая база оценки, достаточно высокий уровень организации и ведения оценочной деятельности, постоянное повышение информационного кадастрового потенциала позволяют рассчитывать на максимальную публичную достоверность результатов кадастровой оценки земель в целях реализации принципа платности землепользования. В 1999 году, в целях внедрения экономических методов управления земельными ресурсами и повышения на этой основе эффективности использования земель Правительство Российской Федерации постановило провести в 1999 - 2001 годах государственную кадастровую оценку всех категорий земель на территории Российской Федерации для целей налогообложения и иных целей, установленных законом. При этом финансирование работ по государственной кадастровой оценке земель было предусмотрено за счет средств от взимания земельного налога и арендной платы за землю, зачисляемых в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации.

Проведение столь масштабного мероприятия невозможно без соответствующей нормативной базы, и в этой связи законодательство об оценке земли получило импульс к развитию. Уже в 2000 году, в целях упорядочения организации работ по ГКОЗ на территории Российской Федерации, Правительством РФ были утверждены Правила проведения государственной кадастровой оценки земель. На момент принятия правила представляли собой прогрессивный документ, которым были определены орган государственной власти, призванный осуществлять организацию проведения ГКОЗ, субъекты и объекты кадастровой оценки земель, а также этапы и периодичность её проведения. Согласно Правил исполнителями работ по ГКОЗ являются профессиональные оценщики. Государственная кадастровая оценка земель проводится для определения кадастровой стоимости земельных участков различного целевого назначения не реже одного раза в 5 лет, и основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования. Правила закрепили методические принципы проведения государственной кадастровой оценки земель: - на основании статистического анализа рыночных цен и иной информации об объектах недвижимости, а также иных методов массовой оценки недвижимости – в отношении земель городских и сельских поселений, садоводческих, огороднических и дачных объединений; - на основе капитализации расчетного рентного дохода – в отношении сельскохозяйственных угодий вне черты городских и сельских поселений и земель лесного фонда; - на основе капитализации расчетного рентного дохода или исходя из затрат, необходимых для воспроизводства и (или) сохранения и поддержания ценности их природного потенциала – в отношении иных категорий земель вне черты городских и сельских поселений. Методические указания по государственной кадастровой оценке земель и нормативно-технические документы, необходимые для проведения государственной кадастровой оценки земель, разрабатываются и утверждаются Министерством экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России), которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в частности, в сфере оценочной деятельности, земельных отношений, государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки.

Правила обозначили основной инструмент ГКОЗ – оценочное зонирование территории. Оценочной зоной признается часть земель, однородных по целевому назначению, виду функционального использования и близких по значению кадастровой стоимости земельных участков. По результатам оценочного зонирования составляется карта (схема) оценочных зон и устанавливается кадастровая стоимость единицы площади в границах этих зон. Правилами установлена информационная основа кадастровой оценки земель – данные земельного (кадастра недвижимости), градостроительного, лесного, водного и других кадастров. При этом результаты самой ГКОЗ вносятся в государственный земельный кадастр (государственный кадастр недвижимости). Утверждение результатов государственной кадастровой оценки земель Правилами отнесено к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по представлению территориальных органов государственной власти - организаторов проведения ГКОЗ). В след за Земельным кодексом РФ, Правила отнесли рассмотрение споров, возникающих при проведении ГКОЗ, к исключительной судебной юрисдикции, но, как будет показано ниже в настоящей работе, отсутствие досудебного порядка разрешения споров, возникающих при проведении ГКОЗ, в течение продолжительного периода приводило к фактической невозможности судебного пересмотра результатов ГКОЗ. Согласно Земельного кодекса РФ государственная кадастровая оценка земель проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности, результатом её является кадастровая стоимость земельных участков. В случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости. Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с федеральным законом об оценочной деятельности, В 2010 году законодательство об оценочной деятельности, ключевым нормативным актом которого является федеральный закон об оценочной деятельности в Российской Федерации, было серьезно дополнено положениями о кадастровой оценке и определении кадастровой стоимости.

Прежде всего нормативно закреплено понятие государственной кадастровой оценки как совокупность действий, включающих в себя: принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки; формирование перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке; отбор исполнителя работ по определению кадастровой стоимости и заключение с ним договора на проведение оценки; определение кадастровой стоимости и составление отчета об определении кадастровой стоимости; экспертизу отчета об определении кадастровой стоимости; утверждение результатов определения кадастровой стоимости; опубликование утвержденных результатов определения кадастровой стоимости; внесение результатов определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости.

## Земельные споры о размере платы за землю

В числе способов защиты прав на землю земельное законодательство не называет административный или судебный пересмотр размера платы за землю. По мнению диссертанта, защита прав на землю может быть направлена не только на защиту землепользователем своих правомочий, составляющих титульное право, от посягательств третьих лиц, но и включать способы, конкретизирующие обязанности, корреспондирующие праву на землю, и направленные на сохранение этого права (защита права от прекращения). Земельно-правовая ответственность, наступающая для субъектов платы за землю при неисполнении ими обязанности по внесению обязательных земельных платежей, выражается в прекращении права на землю. В соответствии с земельным законодательством собственники и пользователи земельных участков обязаны своевременно вносить плату за землю. Соответственно, надлежащее исполнение этой обязанности является гарантией сохранения соответствующего права субъекта на земельный участок. В связи с тем, что от размера кадастровой стоимости земельных участков, от размера ставок платы за землю, от вида разрешенного использования земельных участков, и, соответственно – от размера платы за землю, зависит реальная возможность исполнения обязанности по её внесению, и потенциальная возможность сохранения прав наземлю, пересмотр размера платы за землю относится к способам защиты прав на землю, наравне с предусмотренными Земельным кодексом РФ иными способами защиты прав. Так, в качестве способов защиты прав на землю закон называет признание права на земельный участок, восстановление положения, существовавшего до нарушения права на земельный участок, и пресечение действий, нарушающих право на земельный участок или создающих угрозу его нарушения, признание недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, а также возмещение убытков. Земельный кодекс РФ предусматривает защиту прав на землю путем разрешения земельных споров. Разрешение налоговых, административных, гражданских споров о размере элементов платы за землю – базовой величины или ставок, определяет одну из главных обязанностей землепользователя – по внесению земельных платежей, и позволяет реализовать ему право на землю. Диссертант считает, споры о размере платы за землю по своему содержанию являются земельными спорами вне зависимости от того, из публичных или частных правоотношений они возникают. Базовая величина платы за землю – кадастровая стоимость определяется в результате государственной кадастровой оценки земель. Ставки земельного налога и арендной платы за земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, устанавливаются нормативно. Для земельных участков, находящихся в частной собственности, земельный налог также определяется государством. Размер кадастровой стоимости, ставок земельного налога и арендной платы зависят от категорий земель и (или) разрешенного использования земельных участков. С учетом этого, споры по результатам государственной кадастровой оценки земель, о размерах утвержденных или применяемых ставок платы за землю, о видах разрешенного использования земельных участков относятся к земельным спорам. Теория и практика земельных споров изучаются правоведами, и такие исследования не перестают быть актуальными. Например, научно-практические вопросы возникновения, классификации и разрешения земельных споров рассмотрены в диссертационных исследованиях В.М. Дикусара, Ю.Н. Федоровой, Н.А. Алексеевой, при этом земельные споры признаются неотъемлемым элементом земельных отношений, а задачами науки земельного права называются, в частности, выявление пробелов в законодательстве, неудачных законодательных решений, выработка научных рекомендаций по совершенствованию процессуальных форм реализации норм земельного права в целях уменьшения количества земельных споров1.

Учёными отмечается, что специфика правового регулирования земельных отношений в России определяет комплексный характер земельных споров при разрешении которых применяются не только нормы земельного, но и гражданского, административного, финансового права и других его отраслей2. Если ранее Р.К. Гусев и В.М. Дикусар основаниями для земельного спора называли только спор о праве (и интересе)3, то сегодня Ю.Н. Федорова и Н.А. Алексеева земельный спор называют правоотношением, возникающим не только при нарушении или оспаривании субъективных прав на землю, но и по поводу возникновения, осуществления или прекращения обязанностей, связанных с землёй, то есть с землепользованием4. Неявно, но споры, связанные с возмездным пользованием земельными участками, называются авторами как разновидность земельных споров5. Такие земельные споры обозначаются, например, как «имущественные»6, «об освобождении (или уменьшении) платы за землю и земельных налогов»7. Таким образом, находит подтверждение в литературе вывод диссертанта о том, что споры о размере платы за землю по своему содержанию являются земельными спорами. В результате многолетнего анализа судебной практики по разрешению земельных споров диссертантом выявлены проблемы в правоприменительной практике при реализации принципа платности землепользования, а именно: при применении судами положений Земельного кодекса РФ об оценке земли, при пересмотре кадастровой стоимости земельных участков и др. Плата за землю имеет многокомпонентную структуру, и при том, что размер налоговых ставок, ставок арендной платы имеет установленные законом пределы, особо важно ограничить законом и размер кадастровой стоимости, являющейся базовой величиной для исчисления земельного налога и арендной платы за землю, и определяемой в ходе государственной кадастровой оценки земель (ГКОЗ). Анализ судебной практики выявил неединообразие подходов арбитражных судов и судов общей юрисдикции в применении норм законодательства об оценке земли в спорах о достоверности результатов кадастровой оценки и возможности их применения для исчисления платы за землю