Чернобай Екатерина Юрьевна. Правовой режим земель полосы отвода железных дорог: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.06 / Чернобай Екатерина Юрьевна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)"].- Москва, 2014.- 225 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-правовые основы земельных отношений в полосе отвода железных дорог**

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

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

**Глава 2. Правовое собственности на земельные участки полосе отвода железных дорог**

Федеральная собственность на земельные участки в полосе отвода железных дорог

Ограничения права собственности на земельные участки в полосе отвода железных дорог

**Глава 3. Земельных участков железных дорог полосе отвода правовые проблемы охраны и использования**

Правовое регулирование охраны земель в полосе отвода железных дорог

Особенности земельно-арендных отношений в полосе отвода железных дорог

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

Заключение

Список использованных источников

Приложения:

**Введение к работе**

доктор юридических наук, профессор И.О. Краснова

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

ОАО «РЖД» в настоящее время использует более 27 тыс. земельных участков общей площадью свыше 1 млн. га, в том числе: 9 тыс. земельных участков, внесенных в уставный капитал ОАО «РЖД», общей площадью около 41 тыс. га; 6 тыс. земельных участков полосы отвода железных дорог, находящихся в федеральной собственности, общей площадью порядка 971 тыс. га; около 12 тыс. иных земельных участков, используемых по договорам аренды с публично-правовыми образованиями.

Использование земель железнодорожного транспорта в настоящее время сопровождается множеством актуальных проблем правового регулирования предоставления, распоряжения, охраны, аренды земельных участков в полосе отвода железных дорог. До настоящего времени не проводились фундаментальные исследования по проблемам правового режима земель полосы отвода железных дорог. Отсутствие научно обоснованной характеристики юридических особенностей земельных участков, составляющих полосу отвода железных дорог, создает трудности в решении практических задач при использовании правовых норм различных отраслей права, образующих единый правовой режим полосы отвода железных дорог.

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

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

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

– во-вторых, наличием значительного числа правонарушений в сфере землепользования в полосе отвода железных дорог, что обусловливает необходимость адекватного на них реагирования, в том числе путем принятия мер нормотворческого характера;

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

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

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

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

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

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

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

Цель диссертационной работы обусловила постановку следующих задач:

1) раскрыть специфику правового режима земельных участков в полосе отвода железных дорог;

2) проанализировать соотношение норм гражданского, земельного и административного законодательства в обеспечении правового режима в полосе отвода железных дорог;

3) дать характеристику отношений собственности на земельные участки в полосе отвода железных дорог;

4) обосновать необходимость законодательного закрепления ограничений в пользовании и распоряжении земельными участками в полосе отвода железных дорог;

5) изучить актуальные правовые проблемы охраны земель, составляющих полосу отвода железных дорог;

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

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

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

Методологической основой диссертационного исследования является общенаучный диалектический, историко-правовой, сравнительно-правовой методы познания, используемые при выявлении особенностей правового режима земельных участков в полосе отвода железных дорог.

Системно-структурный метод обеспечил возможность рассмотреть противоречия в исследуемой сфере, сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования пользования земельными участками, составляющими полосу отвода железных дорог.

В работе использованы методы формальной логики – сравнение, описание, классификация, анализ, синтез и др., а также частнонаучные методы исследования (формально-юридический, логико-юридический, конкретно-социологический).

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

Степень научной разработанности темы исследования. Правовой режим земель полосы отвода железных дорог предметом диссертационных исследований не был. Отдельные проблемы правового режима земель специального назначения были предметом исследований в следующих диссертационных работах: В.В. Попов «Правовой режим земель железнодорожного транспорта» (2002); О.В. Тарасенко «Правовой режим земель транспорта» (2009); Л.Е. Бандорин «Разрешенное использование земельных участков (2011); Д.В. Абузярова «Правовой режим земель автомобильного транспорта Российской Федерации» (2011); О.А. Золотова «Правовой режим охранных зон» (2013).

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

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

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

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

Научная новизна исследования заключается в том, что проведено первое комплексное монографическое исследование правового режима полосы отвода железных дорог, выявлены особенности правового режима расположенных в ее пределах земельных участков. Диссертационное исследование содержит ряд новых теоретических положений о правовом режиме полосы отвода железных дорог, обладающих научной новизной. Выработанные предложения развивают и дополняют научные знания в исследуемой области. В диссертации также даны конкретные практические рекомендации по совершенствованию законодательства.

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

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

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

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

– занятые железнодорожными путями или предназначенные для их размещения;

– прилегающие к железнодорожным путям;

– занятые или предназначенные для размещения соответствующих объектов железнодорожного транспорта.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Авторские проекты соответствующих правовых актов приведены в приложениях к диссертации.

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

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

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

– форма уведомления правообладателей земельных участков, подлежащих изъятию для государственных нужд;

– форма уведомления государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений о досрочном прекращении в одностороннем порядке договоров аренды или безвозмездного срочного пользования предоставленными им земельными участками;

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

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

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

Апробация результатов исследования осуществлялась в ходе его обсуждения на кафедрах «Природоресурсное право и предпринимательское право» и «Транспортное право» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ), кафедре экологического и природоресурсного права ФБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е.ьКутафина (МГЮА)», а также в выступлениях автора на научных конференциях и семинарах. Результаты исследования нашли отражение в результатах научно-исследовательской работы «Разработка предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования исполнения Федеральным агентством железнодорожного транспорта государственных функций в области установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог, а также резервирования и изъятия земель в целях развития железных дорог», выполненной с участием автора в 2011 г.

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

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

## Соотношение норм земельного и гражданского регулирование отношений в законодательства при регулировании земельных отношений в полосе отвода железных дорог

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

Наиболее важным для целей настоящего исследования является анализ соотношения норм земельного и гражданского законодательства в данной сфере, соотношения частно-правовых и публично-правовых методов регулирования вопросов землепользования в полосе отвода железных дорог. При регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения норм гражданского и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель. В действующем законодательстве данный принцип реализуется следующим образом. В соответствии с гражданским законодательством (ст. ст. 129, 130, 209, 260 ГК РФ и др.) земля является видом недвижимого имущества и включена в гражданский оборот. В то же время, учитывая ее специфику, гражданское право предоставляет регулирование особенностей земельных правоотношений земельному праву (ст. ст. 3, 209, 264, 607 ГК РФ и др.). Согласно ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации земля используется и охраняется в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Указанные конституционные положения предопределяют наличие в регулировании земельных правоотношений публичного элемента.

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

Однако действующее земельное и гражданское законодательство не определяют критериев четкого разграничения сферы действия обеих отраслей законодательства в регулировании земельных имущественных отношений, в том числе отношений по обороту земельных участков. Как верно заметил А.К. Голиченков, «общепринятого теоретического подхода к разграничению норм гражданского и земельного законодательства сегодня нет»61. В.Ф. Яковлев отмечал, что гражданское (частное) право начало регулировать земельные отношения лишь теперь, поскольку до недавнего времени частная собственность на землю в стране отсутствовала. Далее автор указывает: «Но как только появилась частная собственность на землю, частное владение землей, появилась и возможность регулирования земельных отношений гражданским правом как частным правом. Так вот, право собственности, право владения, оборот земли должны регулироваться частным правом, то есть гражданским. А вот все, что касается сбережения земли как национального достояния, поскольку земля – это условие существования народа и нации, должно быть урегулировано путем установления соответствующего режима»62.

## Федеральная собственность на земельные участки в полосе отвода железных дорог

Одной из фундаментальных правовых категорий, определяющих специфику правового режима земельных участков в полосе отвода железных дорог, является понятие «право собственности», которое может рассматриваться как в объективном, так и в субъективном смыслах. В объективном смысле право собственности на земельные участки в полосе отвода железных дорог представляет собой систему правовых норм, регулирующих содержание, основания возникновения и прекращения, порядок реализации правомочий собственника указанных земельных участков – Российской Федерации. Право собственности в субъективном смысле на земельные участки в полосе отвода железных дорог – это закрепленная за собственником юридически обеспеченная возможность владеть, пользоваться и распоряжаться указанными земельными участками своей волей и в своих интересах в пределах, установленных законом. С философской точки зрения категория «собственность» представляет собой систему вещных (экономических), а также волевых или властных (юридических) отношений и прав определенных субъектов по поводу обладания ресурсами и имуществом. Собственность возникает как социальный институт, регулирующий общественные отношения и определяющий характер общественного производства. Это, прежде всего, воплощенные в экономике и праве социальные отношения и нормы, но вместе с тем эти отношения имеют антропологические корни, содержание которых оказывается мощным регулятором экономического поведения человека, импульсом его активности, изобретательности, предприимчивости, хозяйственности и других свойств и качеств, пороков и добродетелей106. В государственно-организованном обществе собственность выступает в форме имущественного правоотношения, содержанием которого являются субъективное право собственности и обязанность всех несобственников воздерживаться от неразрешенного им собственником воздействия на вещь107.

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

Следует, правда, согласиться с имеющимся в научных исследованиях мнением, что по своей природе эти понятия несут политическую, социальную нагрузку, но не определяют сущность самого права, которое подразумевает наличие не только определенного содержания и объекта, но и субъекта – конкретного носителя прав и обязанностей. Ни народ, ни общество не могут быть субъектами вещных прав. Тезис о том, что природа и ее богатства являются народным (национальным) достоянием, не затрагивает вопроса о праве собственности на природные богатства, а лишь означает, что они служат источником для развития производительных сил страны, увеличения ее экономического потенциала и решения социальных проблем России. Поэтому необходимо использовать титул права собственности как наиболее полного вещного права государства на землю109. Главной особенностью правового режима земельных участков, входящих в полосу отвода железных дорог, определяющей специфику реализации правомочий собственника, является то, что они относятся к федеральной собственности, т.е. находятся в собственности Российской Федерации. Законодательством Российской Федерации признается особая значимость федеральных земель транспорта, о чем свидетельствуют положения п. 5 ч. 5 ст. 27 и п. 4 ст. 87 ЗК РФ, устанавливающие перечень государственных земель специального назначения, которые в силу своей социальной значимости (оборонной, стратегической, экономической) изъяты из свободного гражданского оборота и могут находиться исключительно в федеральной собственности. В соответствии с п. «д» ст. 71 Конституции Российской Федерации федеральная государственная собственность и управление ею относятся к предметам ведения Российской Федерации. Полномочия по управлению федеральной собственностью, в том числе и земельными участками, возложены на Правительство Российской Федерации (ст. 114 Конституции Российской Федерации, ст. 14 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»110). Согласно п. 1 ст. 4 Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» земельные участки, предоставленные для размещения объектов федерального железнодорожного транспорта, ограничиваемых в обороте, а также земельные участки, на которых размещены железнодорожные станции и железнодорожные вокзалы, являются федеральной собственностью. Порядок и условия пользования указанными земельными участками, определены Правилами пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными ОАО «РЖД», утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264. Как обоснованно утверждается учеными, такое решение вопроса о собственности на земли железнодорожного транспорта удовлетворяет интересам национальной безопасности, обороноспособности государства, способствуя одновременно повышению инвестиционной привлекательности предприятий отрасли111.

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

## Ограничения права собственности на земельные участки в полосе отвода железных дорог

Одним из важнейших правовых институтов, регулирующих ограничение права собственности на земельные участки, является сервитут (лат. servitus, servitutis – подчинённое положение)143. Данное понятие известно как земельному, так и гражданскому праву. Различают частный сервитут, устанавливаемый в интересах частных лиц в соответствии с гражданским законодательством, то есть, как правило, по соглашению между собственником земельного участка и иными лицами, заинтересованными в его ограниченном использовании, и публичный сервитут, устанавливаемый законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или населения, т.е. неопределенного круга лиц.

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

Важная особенность сервитута – его родовая связь с правовым институтом собственности, поскольку «… данные правовые институты возникли одновременно, в один исторический период и обособленно друг от друга существовать не могут»145. Это обусловлено тем, что «… ни собственность, как наиболее полное и абсолютное право по отношению к вещи, ни сервитуты, как ограниченное, по сравнению с правом собственности, право на чужую вещь, не могут существовать раздельно, т.к. в системе построения вещных прав дополняют друг друга, создают между собой необходимый баланс»146. Согласно п. 3 ст. 23 ЗК РФ сервитуты могут устанавливаться для: а) прохода или проезда через земельный участок; б) использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры; в) размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним; г) проведения дренажных работ на земельном участке; д) забора воды и водопоя; е) прогона сельскохозяйственных животных через земельный участок; ж) сенокошения, выпаса сельскохозяйственных животных в установленном порядке на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям; з) использования земельного участка в целях охоты, ловли рыбы в расположенном на земельном участке водном объекте в установленные сроки и в установленном порядке; и) временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ; к) свободного доступа к прибрежной полосе. Сервитуты подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». С точки зрения гражданского права сервитут представляет собой право собственника земельного участка, другой недвижимости требовать от собственника соседнего земельного участка, а в необходимых случаях и от собственника другого земельного участка предоставления права пользования в определенных целях соседним участком в своих интересах (п. 1 ст. 274 ГК РФ). Сервитут может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

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

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

Для получения компенсации убытков вследствие резервирования земель правообладатель направляет в Росжелдор заявление, к которому прилагаются: – нотариально заверенные копии правоустанавливающих документов на зарезервированные земельные участки (свидетельство о праве собственности, договор и т.п.); – расчет размера убытков с обоснованием заявленной суммы компенсации; – документы, подтверждающие заявленный размер компенсации убытков. Проверка обоснованности заявленного размера убытков, подлежащих возмещению, осуществляется в соответствии с ГК РФ, постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 2003 г. № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц»222, а также методическими рекомендациями, утверждаемыми Федеральной службой земельного кадастра России по согласованию с Минэкономразвития России и Росимуществом. При необходимости к определению размера убытков могут привлекаться независимые оценщики в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

При определении размера убытков, причиненных землепользователям, землевладельцам, арендаторам земельных участков ограничением их прав на земельные участки, учитываются убытки, которые землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе СЗ РФ, 2003, № 19, ст. 1843. упущенная выгода, а также расходы, связанные с ограничением прав. При определении размера убытков, причиненных собственникам земельных участков ограничением их прав вследствие резервирования земель, учитывается также разница между рыночной стоимостью земельного участка без учета ограничений прав и рыночной стоимостью земельного участка с учетом этих ограничений.

По результатам проверки обоснованности заявленного размера убытков готовятся: а) проект соглашения о возмещении убытков, в котором указывается размер убытков, подлежащих возмещению; б) сопроводительное письмо заявителю, в котором разъясняются его права и обязанности, приводится перечень документов, которые он должен представить в Росжелдор или уполномоченное им лицо для получения компенсации убытков, причиненных резервированием земельных участков, а также указывается право правообладателя на обращение в суд в случае его несогласия с предложенным размером компенсации убытков. Производство компенсационных выплат правообладателям зарезервированных земельных участков осуществляется Росжелдором через соответствующее подразделение Федерального казначейства либо уполномоченным им лицом на основании следующих документов: – заявление о возмещении убытков в связи с резервированием земельного участка; – соглашение о возмещении убытков, подписанное правообладателем и представителем Росжелдора; – нотариально заверенные копии правоустанавливающих документов правообладателя земельного участка. В случае несогласия правообладателя с предложенным размером компенсации убытков, причиненных ему ограничением прав вследствие 178 резервирования земель, компенсация убытков производится на основании решения суда, принятого по иску правообладателя. Исполнение судебного акта о возмещении убытков осуществляется в порядке, предусмотренном гл. 24.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ)223.

В этих целях собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков (далее – взыскатели) представляют в Управление Федерального казначейства, в котором открыт лицевой счет Росжелдора, следующие документы: – исполнительный лист, выданный судом, принявшим решение о возмещении убытков (в случае утраты исполнительного листа – его дубликат вместе с надлежащим образом заверенной судом копией определения суда о его выдаче); – надлежащим образом заверенная копия судебного акта, на основании которого выдан исполнительный лист; – заявление взыскателя с указанием реквизитов банковского счета взыскателя, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию. Заявление подписывается взыскателем либо его представителем с приложением доверенности или нотариально удостоверенной копии доверенности или иного документа, удостоверяющего полномочия представителя