

УДК 349.41:[349.414+349.415](470.331)

**ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА ПО ТЕМЕ:
«ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ»**

М.Г. Абакумова, Ю.В. Васильчук

ГОУ ВПО «Тверской государственный университет»,
Юридический факультет

Дается обзор основных проблем, существующих в Тверском регионе по вопросам использования земель. Приведены мнения представителей науки и практики Тверской области, сделаны выводы о направлениях совершенствования правового регулирования использования земельных ресурсов Тверской области.

***Ключевые слова:** земельный участок, целевое назначение земельного участка, земельное законодательство, охрана земель, земельный контроль.*

13 апреля 2011 г. на юридическом факультете Тверского государственного университета состоялся круглый стол по вопросам эффективного использования земельных ресурсов Тверской области.

В дискуссии круглого стола приняли участие: декан юридического факультета ТвГУ, д.ю.н., профессор **Л.В. Туманова**; заместитель председателя Тверского областного суда **Л.М. Маслова**; заместитель руководителя Управления Росреестра по Тверской области **Е.В. Маслов**; заместитель руководителя Управления Росреестра по Тверской области **М.В. Ионов**; президент Адвокатской палаты Тверской области **А.Е. Севастьянов**; внешний управляющий ООО «Ржевский краностроительный завод» **П.И. Низов**; помощник арбитражного управляющего **Е.А. Низова**; председатель некоммерческого партнерства «Кадастровые инженеры «Верхневолжье», генеральный директор ООО «Топограф» **О.Ш. Тюменев**; арбитражный управляющий **В.В. Роснач**; директор ООО «Юридическое бюро «Содействие» **И.К. Бруй**; доктор юридических наук, зав.кафедрой экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности ТвГУ **Ю.В. Васильчук**; кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса и правоохранительной деятельности **Р.А. Сидоров**; ассистент кафедры экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности **М.Г. Абакумова**; студенты и аспиранты юридического факультета ТвГУ.

На обсуждение были вынесены следующие вопросы:

1. Индикаторы эффективного использования земельных ресурсов Тверской области.

2. Проблемы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Тверской области.

3. Особенности использования и охраны земель населенных пунктов.

4. Изменение вида разрешенного использования земельных участков.

5. Сочетание интересов общества и законных интересов граждан в сфере правового регулирования использования и охраны земель.

6. Современные механизмы управления земельным фондом.

7. Критерии эффективности деятельности органов государственной власти, местного самоуправления в сфере использования и охраны земельных ресурсов.

Ю.В. Васильчук отметила проблемы, существующие в области эффективного использования земельных ресурсов городских населенных пунктов. Такая эффективность может быть оценена с позиции двух аспектов: 1. Градостроительный, в рамках которого выделяются такие критерии, как территориальное планирование использования земель населенных пунктов, осуществление территориального зонирования. В настоящее время необходимо активизировать работу по разработке документов территориального планирования и, прежде всего, разработать генеральные планы развития городов, обеспечить реальное, конструктивное участие заинтересованной общественности в обсуждении их положений. Кроме этого необходимо в ближайшее время разработать и утвердить Правила планировки и застройки муниципальных образований, что позволит установить градостроительные регламенты путем определения различных видов разрешенного использования земельных участков населенных пунктов и, тем самым, перейти к процедуре предоставления земельных участков для строительства без предварительного согласования мест размещения объектов. На федеральном уровне определены правовые последствия непринятия данных Правил планировки и застройки: земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности для строительства не предоставляются (кроме тех, на которые градостроительные регламенты не устанавливаются); не осуществляется изъятие земель для государственных или муниципальных нужд, резервирование земель, перевод их из одной категории в другую. Данные Правила должны быть приняты до 01 января 2010 г. 2. Природоохранный аспект. Градостроительная деятельность на территории земель городских поселений требует осуществления такого правового режима землепользования, при котором обеспечивается сбалансированное функционирование производственного комплекса, а также

использование земельных ресурсов в качестве места жительства и отдыха населения, в качестве природного объекта, выполняющего экологические функции. Эффективное использование земельных ресурсов данной категории земель - это не только экономически выгодное, но и экологически безопасное. В содержание правового режима земель любой категории должны входить нормы, которые, с одной стороны, обеспечивают сохранение земель как уникального природного объекта и ресурса, а с другой – делают возможным использование земель для определенных видов деятельности.

Е.В. Маслов указал на то, что эффективное использование земельных ресурсов зависит от земельного контроля. Осуществление государственного земельного контроля является одним из приоритетных направлений в деятельности Управления Росреестра по Тверской области. В прошедшем году Управлением было проведено 6 800 проверок соблюдения земельного законодательства (5 400 плановых и 1 400 внеплановых). По результатам данных проверок выявлено почти 1 500 нарушений земельного законодательства; к административной ответственности привлечено 1 100 нарушителей. О востребованности и актуальности земельного контроля говорит и тот факт, что фактически треть письменных обращений граждан в Управление Росреестра по Тверской области связаны с нарушениями земельного законодательства.

Его могут осуществлять три группы субъектов – государственные органы власти, органы местного самоуправления и общественные организации. Результат контрольной деятельности в сфере использования земель напрямую зависит от уровня взаимодействия всех ее участников. В Тверской области государственный земельный контроль в рамках своей компетенции осуществляют Управление Росреестра, Управление Россельхознадзора и Управление Росприроднадзора.

Муниципальный земельный контроль согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» относится к вопросам местного значения поселений и городских округов. В каждом муниципальном образовании существует должность инспекторов, отвечающих за земельный контроль, которые осуществляют проверки за эффективным использованием земель. Федеральное законодательство с 2006 г. исключило из сферы ответственности муниципальных районов вопросы земельного контроля. Сохраняется серьезная проблема в осуществлении муниципального земельного контроля: большинством органов МСУ Тверской области муниципальный земельный контроль осуществляется ненадлежащим образом либо не осуществляется вовсе. Данный тезис озвучен на заседании коллегии Счетной палаты РФ, состоявшейся 7 апреля 2010 г.

Результаты проверок в сфере земельного контроля показали низкую эффективность деятельности органов МСУ, в подавляющем

большинстве случаев такие проверки, проведенные без надлежащего внимания, удостоверяют факт отсутствия правонарушений. Ранее должность федерального инспектора по земельному контролю была в Комитете по управлению имуществом Тверской области, в настоящее время в сельских поселениях небольшое количество служащих не могут результативно исполнять эти функции из-за большого количества работы и отсутствия специальных знаний. Кроме того, муниципальные образования не имеют административных полномочий по привлечению правонарушителей к ответственности. В отличие от федеральных инспекторов, муниципальные инспекторы не обладают полномочиями составлять протокол об административных правонарушениях и вынуждены направлять эти данные первым для соответствующего реагирования. Полномочия Росреестра должны быть некоторым образом ограничены. Например, муниципальные образования имеют право подавать иски в суд, в то время как Росреестр таким правом не обладает.

Нормально функционирующая система земельного контроля предусматривает такое взаимодействие органов государственной и муниципальной власти, при котором значительная часть нарушений земельного законодательства выявляется и фиксируется в рамках муниципального контроля. В связи с этим необходимо учесть опыт других субъектов РФ, самостоятельно наделивших административными полномочиями в сфере земельного контроля органы МСУ муниципальных районов.

Л.М. Маслова привела наиболее показательные примеры из практики Тверского областного суда, связанные с проблемами использования земель по назначению. Среди наиболее часто встречающихся категорий дел, порождающих споры в правоприменительной практике, она отметила споры по признанию права собственности на земельную долю и проблемы выдела ее в натуре, споры о самовольном занятии земельных участков, споры, связанные с использованием земель по назначению.

Р.А. Сидоров отметил, что в правоприменительной практике достаточно часто встречаются ситуации, когда на одной территории находятся границы одновременно нескольких земельных участков, которые перекрывают друг друга и накладываются друг на друга. Многие собственники борются с таким явлением путем подачи иска о снятии земельного участка с регистрационного учета. Однако это не решает проблемы, т.к. не аннулирует само право собственности на земельный участок. Если земельный участок снят с кадастрового учета, у него нет границ, т. е. самого земельного участка как такого юридически не существует. Но право собственности на этот участок территории у владельца юридически сохраняется, и это не мешает ему вновь поставить земельный участок на кадастровый учет.

Л.В. Туманова и П.И Низов отметили, что значительной проблемой является обеспечение доступа лиц к водным объектам. Проблема существует из-за того, что собственники расположенных по берегам водоема земельных участков возводят заборы, чем препятствуют доступу других лиц к водоему. Показательным примером является г. Конаково, где жителям приходится преодолевать в обход расстояние до 7 км, чтобы подойти к Волге.

Студенты юридического факультета ТвГУ, выступившие с докладами о проблемах эффективного использования земельных ресурсов в Тверской области, обратили внимание на ряд интересных моментов. Студент 5 курса юридического факультета **И.В. Степанов** остановился на вопросах, связанных с эффективным использованием земельных долей. В связи с тем, что значительное число собственников земельных долей оказались неизвестными, остро встала проблема невостребованных земельных долей, правовой режим которых вызывает проблемы в толковании и правоприменении. Для формирования земельной политики в аграрном секторе необходимы достоверное, основанное на правильно оформленных кадастровых документах информация о количестве, качестве земельных долей, правообладателях и т. п. В Тверской области принята Долгосрочная целевая программа «Управление государственным имуществом Тверской области на 2009-2011 гг.», одним из направлений которой явилось признание права собственности Тверской области на земельные участки, образованные в счет невостребованных земельных долей. Это позволит увеличить доходы областного бюджета Тверской области в результате реализации земельных участков, повысить рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения Тверской области, предотвратить зарастание и закустаривание неиспользуемых площадей сельхозугодий, включить неиспользуемые земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот, обрести собственников таких земельных участков, что отразится на развитии сельского хозяйства и в целом на экономике муниципальных образований региона. Увеличение площади используемых земель отразится и на увеличении площадей земельного налога. Указанные земельные участки могут использоваться как для сельскохозяйственного производства, так и для иных целей после перевода в другую категорию земель. При необходимости перевода в другую категорию областной бюджет не несет затрат на осуществление этого мероприятия. Такое положение является коррупционной составляющей, т.к. осуществление перевода земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию земель отнесено к полномочиям субъектов РФ.

Студентка 4 курса юридического факультета **Ю.Ю. Хомякова** указала в своей выступлении на некоторые проблемы эффективного

использования земель сельскохозяйственного назначения в Тверской области, остановилась, в частности, на вопросе оказания государственной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям. Студентка 4 курса юридического факультета **А.Г. Космынина** осветила вопрос о земельном контроле как одной из мер, направленных на охрану земельных ресурсов Тверской области. Студент 4 курса юридического факультета **П.И. Волков** остановился на проблеме отграничения понятий «земли населенных пунктов», «земли сельских населенных пунктов» и «земли городских населенных пунктов».

По результатам дискуссии участники круглого стола пришли к следующим выводам:

1. Необходимо наделить муниципальных инспекторов по земельному контролю полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях в области неэффективного использования земель. В связи с этим представляется необходимым разработать соответствующий законопроект в Тверской области.
2. Необходимо обязать собственников земельных участков, расположенных вблизи водоохраных зон, предоставлять сервитуты для обеспечения доступа иных лиц к водным объектам.

THE LEGAL ISSUES OF THE EFFECTIVE LAND USE IN TVER REGION

M.G. Abakumova, Yu.V. Vasil'chuk

*Tver State University,
Law Department*

In this article the author researches the main problems of land use in Tver region. There are opinions of the Tver academics and practitioners and their conclusions in the article.

Keywords: *land, purpose of a land, land laws, land protection, land control.*

Об авторах:

АБАКУМОВА Мария Геннадьевна – аспирантка кафедры гражданского процесса и правоохранительной деятельности Тверского государственного университета, e-mail: jurfaktver_nauka@mail.ru.

ВАСИЛЬЧУК Юлия Владимировна – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой экологического права Тверского государственного университета, e-mail: jurfaktver_nauka@mail.ru.