**Участки из земель промышленности как объект права**

Александр Трифонов

По смыслу ч.1 ст. 87 ЗК РФ землями промышленности признаются земли, которые расположены за чертой поселений и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Почти без изменений (за исключением указания на черту поселения) эта норма воспроизведена в ч. 1 ст. 88 ЗК РФ, которая землями промышленности называет земли, использующиеся или предназначенные для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Логический анализ данных норм позволяет сделать вывод о том, что каждая из них состоит из двух самостоятельных частей. Первая отвечает на вопрос о том, по какому признаку идентифицировать земли промышленности как объекты гражданских прав. Вторая касается уровня нормативных актов, в которых могут быть названы обстоятельства, являющиеся основанием для возникновения прав на земельные участки земель промышленности.

Рассмотрение первых частей указанных норм свидетельствует о том, что в качестве признака земель промышленности как объекта гражданских прав ЗК РФ называет их использование (предназначение для использования) в целях «обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности».

Данная формулировка, по причине наличия в ней разделительного союза «или», представляется чрезмерно широкой. В гражданском законодательстве (поскольку земельное законодательство не предусматривает иного) под организациями понимаются юридические лица, как субъекты гражданских прав (ч. 1 ст. 48 ГК РФ). Последние включают в себя, в том числе некоммерческие организации, а так же коммерческие, но не занятые промышленным производством. И первые, и вторые, могут обладать земельными участками, необходимыми для «обеспечения их деятельности»; однако очевидно, что такие участки не будут относиться к землям промышленности.

Р. Д. Боголеповым особо подчёркивалось, что основную часть земель промышленного назначения составляют территории промышленных предприятий[1]. Действующее российское законодательство не даёт определения понятия «промышленное предприятие». Например, Устав о прямых налогах Российской империи определял промышленное заведение (фабрика, завод и т. п.) как «одно или несколько закрытых или открытых помещений, находящихся в одной черте фабричного или заводского устройства и состоящих между собою, по роду производства, в непосредственной связи»[2]. Однако наиболее удачным представляется определение «предприятия», данное выдающимся русским учёным-правоведом Л. С. Талем: «Организованная хозяйственная единица, рассчитанная на постоянное планомерное обслуживание оборота посредством добывания, переработки или сбыта известных предметов или отправления известной деятельности в виде самостоятельного промысла». По мнению Л. С. Таля, промышленное предприятие выступает как:

1. Индивидуально обособленная единица, вызывающая представление об отдельном самостоятельном юридическом субъекте.

2. Как отдельная ценность, способная служить единым объектом отчуждения, залога, пользования, преемства и объектом финансового обложения.

3. Как правовая организация, социальное образование, в недрах которого осуществляется «должный правопорядок»[3].

В качестве признаков промышленного предприятия приводятся следующие:

- отнесение к горнодобывающей, нефтяной и газодобывающей химической, металлургической или иной специальной отраслям промышленности;

- обладание санитарно-защитной зоной, охраняемой зоной или иной зоной с особыми условиями труда[4].

С нашей точки зрения по своей экономической природе земли промышленности предназначены для размещения специального оборудования, предназначенного непосредственно для целей производства (станки, прессы, конвейеры, технологические линии и т. п.), а так же обслуживающей их промышленной инфраструктуры: здания фабричной (заводской) администрации, склады готовой продукции, транспортные линии, рабочие столовые и т. п., в частности в целях эксплуатации предприятий, как имущественных комплексов, используемых для осуществления предпринимательской деятельности.

Косвенное подтверждение этому можно найти в «Методике государственной кадастровой оценки земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения», утвержденной Приказом Росземкадастра от 20.03.2003 № П/49.

В соответствии с данной методикой земельные участки промышленности - это земельные участки, которые используются или предназначены для:

1. Размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений и обслуживающих их объектов, в целях обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности;

2. Разработки полезных ископаемых, предоставляемые организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности.

Таким образом, к землям промышленности относятся земельные участки, которые предоставлены для размещения и эксплуатации предприятий металлургической, химической, обрабатывающей, горнодобывающей и других отраслей промышленности. Это земли, занятые фабриками, заводами, шахтами, рудниками, карьерами, приисками и другими горнодобывающими предприятиями.

Следовательно, на наш взгляд, землями промышленности необходимо признавать только те земельные участки, которые служат (или предназначены) для размещения указанных объектов, безотносительно к тому, кто является обладателем прав на них. Очевидно, что в качестве последних могут выступать не только организации любых организационно - правовых форм, но и физические лица. Как следствие, земельные участки из земель промышленности не являются объектами, ограниченными в обороте (ст. 129 ГК РФ), так как могут принадлежать любому лицу без получения специальных разрешений (лицензии).

Отдельно необходимо остановиться на правах иностранных граждан на земельные участки из земель промышленности. Часть 1 ст. 5 ЗК РФ в качестве участников земельных отношений называет граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. При этом права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков определяются в соответствии с ЗК РФ, федеральными законами. Согласно ч. 3 ст. 15 ЗК РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях РФ в соответствии с федеральными законами.

По мнению Г. В. Чубукова признание в Земельном кодексе РФ (п. 3 ст. 15) иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц субъектами права собственности на земельные участки, не находящиеся на пограничных территориях и иных указанных в законах территориях, противоречит конституционному признанию земли и других природных объектов условием жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ), так как «иностранные граждане и их юридические лица, лица без гражданства - это временно проживающие, а иногда и не проживающие на российской территории граждане и лица. По смыслу Конституции РФ они не имеют права иметь земельную недвижимость на праве собственности на территории Российской Федерации»[5].

Эта позиция представляется дискуссионной по двум причинам.

1. Народ как субъект права существует только в конституционном праве (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ провозглашает народ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации). Право собственности – это право гражданское, а ГК РФ не знает такого субъекта права как «народ», по причине чего в Российской Федерации нет и не может быть т. н. «общенародной» собственности на землю.

2. Из провозглашения в ч. 1 ст. 9 Конституции РФ использования и охраны земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории не следует, что у лиц, не проживающих на территории России (это могут быть и российские граждане, постоянно проживающие за границей) не может возникнуть по основаниям предусмотренным законом право собственности на земельные участки на территории России.

Таким образом, следует прийти к выводу о том, что как Конституция России, так и действующее земельное законодательство не предусматривают для иностранных граждан и юридических лиц каких-либо ограничений по приобретению права собственности на земельные участки из земель промышленности.

Перейдём к анализу второй части рассматриваемых нами норм ч. 1 ст. 87 и ч. 1 ст. 88 ЗК РФ. Из их содержания следует, что права на данные участки могут возникнуть у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В научной литературе предлагалось исключить из ч. 1 ст. 87 ЗК РФ данное положение со ссылкой на то, что оно не является существенным для понятия[6]. При этом аргументация данного предложения отсутствует. На первый взгляд, такая поправка заслуживает поддержки, так как любые права на земельные участки, как и на все иные объекты гражданских прав, возникают только по основанию, предусмотренному законом, в связи с чем специальное указание на это в тексте ч. 1 ст. 87 и ч. 1 ст. 88 ЗК РФ лишено смысла.

Вместе с тем, систематическое толкование данной нормы в совокупности с другими положениями российского земельного законодательства позволяет сделать вывод о том, что смысловой центр тяжести в данной норме заключается не в словах «по основаниям», в словах «предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации». Это связано с тем, что право государственной собственности на землю в Российской Федерации до сих пор не разграничено, и поэтому на практике часто возникал вопрос о компетенции региональных и местных органов власти по передаче земельных участков из земель промышленности в собственность организаций. Вместе с тем, допущение установления оснований для возникновения прав на указанные земельные участки в законах субъектов Российской Федерации является по нашему мнению сомнительным с точки зрения его соответствия Конституции России и ГК РФ.

Право на земельный участок по своей правовой природе – это право имущественное, право гражданское, даже если оно принадлежит публично-правовому образованию. В этом случае оно выступает участником гражданских правоотношений (ст. 124 ГК РФ). По словам Е. А. Суханова, в рыночной экономике, где земельные участки в известной мере становятся объектом гражданского оборота, они одновременно приобретают режим объектов гражданских прав со всеми вытекающими из этого последствиями. Другими словами, оборот земли (земельных участков), состоящий из совершения соответствующих гражданско-правовых сделок, а также необходимо определяемый этим ее гражданско-правовой режим как главного объекта недвижимости составляют предмет регулирования уже не земельного, а гражданского законодательства[7]. Согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ гражданское законодательство находиться в ведении Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 3 ГК РФ гражданское законодательство состоит из ГК РФ и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов. С одной стороны, в соответствии с ч. 1 ст. 2 ГК РФ гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальной собственности), регулирует договорные и иные обязательства. С другой стороны, согласно с ч. 3 ст. 3 ЗК РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным законодательством.

Однако учитывая, что владение, пользование и распоряжение являются действиями в рамках уже возникшего права, то необходимо признать, что обстоятельства, являющиеся основанием для возникновения права, т. е. имевших место до возникновения права, не входят в предмет регулирования земельного законодательства. Следовательно, законы субъектов Российской Федерации не могут предусматривать основания возникновения прав на земельные участки земель промышленности.

В связи с изложенным можно предложить следующую редакцию ч. 1 ст. 88 ЗК РФ: «Землями промышленности признаются земли, которые используются или предназначены для размещения специального оборудования, предназначенного непосредственно для целей промышленного производства (станки, прессы, конвейеры, технологические линии и т. п.), а так же обслуживающей их промышленной инфраструктуры: здания фабричной (заводской) администрации, склады готовой продукции, транспортные линии, рабочие столовые и т. п., в частности в целях эксплуатации предприятий, как имущественных комплексов, используемых для осуществления предпринимательской деятельности, права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом и другими федеральными законами».

Необходимо коснуться следующего вопроса, связанного с правами на земельные участки из земель промышленности. В соответствии с ч. 2 и 3 ст. 88 ЗК РФ размеры земельных участков, предоставляемых в целях обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, определяются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами или проектно-технической документацией.

Статья 33 действующего ЗК РФ, посвящённая регулированию предельных размеров земельных участков касается лишь участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства. Предельные размеры этих участков устанавливаются законами субъектов Российской Федерации, а для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства - нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Согласно ч. 3 ст. 33 ЗК РФ предельные размеры земельных участков, предоставляемых для иных целей, устанавливаются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами отвода земель для конкретных видов деятельности или в соответствии с правилами землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документацией.

В области правового регулирования земельных участков сельскохозяйственного назначения ситуация обстоит следующим образом. Согласно п. 2 ч. 3 ст. 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ оборот земель сельскохозяйственного назначения основывается на принципе установления максимального размера общей площади земельных участков сельскохозяйственных угодий. Например, согласно ст. 12.1 Закона Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» от 5.11.2002 г. № 532-КЗ, введённой Законом Краснодарского края от 23.07.2003 № 609-КЗ[8] максимальный размер общей площади земельных участков (приусадебных и полевых), которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, составляет 1,5 гектара; а в соответствии со ст. 23 того же Закона максимальный размер общей площади земельных участков сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного административно-территориального образования Краснодарского края и находятся одновременно в собственности гражданина, его супруга и близких родственников (родителей, детей, братьев, сестер, дедушек, бабушек и внуков), а также юридических лиц, в которых данные гражданин или его супруг и близкие родственники (родители, дети, братья, сестры, дедушка, бабушка и внуки) имеют право распоряжаться более чем 50 процентами общего количества голосов, приходящихся на акции (вклады, доли, паевые взносы), составляющие уставные (складочные) капиталы, паевые фонды данных юридических лиц, составляет 10 % общей площади сельскохозяйственных угодий в границах одного административно-территориального образования Краснодарского края на момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков.

Между тем, до настоящего времени нормы предоставления земельных участков из земель промышленности не утверждены. Нормы, регулирующие порядок разработки проектно-технической документации не предусматривают каких-либо ограничений по размерам земельных участков проектируемых и строящихся промышленных объектов.

Действующий в настоящее время СНиП II-89-90 «Генеральные планы промышленных предприятий»[9] в п. 2.2 содержит лишь расплывчатую формулировку о том, что предприятия и промышленные узлы надлежит размещать на территории, предусмотренной схемой или проектом районной планировки, генеральным планом города или другого населенного пункта, проектом планировки промышленного района. Действующий Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ всего лишь требует отображения границ земель промышленности на картах (схемах), содержащихся в генеральных планах существующих и планируемых (п. 4 ч. 6 ст. 23 ГрК РФ).

На практике это приводит к ряду негативных явлений. Во-первых, неограниченный отвод земли для промышленных нужд неограниченно усиливает экологическую нагрузку на окружающую природную среду. Совокупность земель промышленности с размещёнными на них промышленными объектами образуют промзоны - громадные территории, сопоставимые по площади с размером городов, которые они окружают. Во-вторых, отсутствие законодательных ограничений площади земельных участков из земель промышленности даёт возможность для неограниченного чиновничьего усмотрения, что в свою очередь создаёт почву для коррупции.

В связи с изложенным, нами предлагается установить в нормативном акте уровня федерального закона предельные нормы предоставления (приобретения) в собственность земельных участков из земель промышленности. Введение подобного рода ограничения будет стимулировать «землесбережение», т. е. интенсификацию производства, его развитие не в «ширину», а в «высоту», поскольку, как подчёркивалось Н. И. Красновым, «возникновение самостоятельной правовой категории земель специального назначения связано» именно «с индустриальным (курсив мой – А. Т.) развитием … общества»[10]. Как следствие, на практике это приведёт к бережному и экономному расходованию земельных ресурсов.

**Список литературы**

[1] Боголепов Р. Д. Правовой режим земель промышленного и транспортного назначения. Автореф. дисс. канд. юр. наук. М. 1964. С. 6.

[2] Цит. по Романов О. Е. Предприятие и иные имущественные комплексы как объекты гражданских прав. СПб. 2004. С. 13.

[3] Таль Л. С. Очерки промышленного права. М. 1916. С. 11-12.

[4] Шарапова Н. В. Земли промышленности и поселений не близнецы братья // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 11.

[5] Чубуков Г. В. Земельная недвижимость как правовая категория // Экологическое право. 2002. № 3.

[6] Колов Ю. А. Вещные права на земельный участок в России. Томск. 2004. С. 101.

[7] Суханов Е. А. Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2003. № 1. С. 51.

[8] Кубанские новости. № 128. 02.08.2003.

[9] Утверждён Постановлением Госстроя СССР 30.12.1980 г. № 213 (введён с 1.01.1982 г.).

[10] Краснов Н. И. Теоретические основы правового режима земель специального назначения в СССР. Автореф. дисс. докт. юр. наук. М. 1966. С. 9.