

УДК 349.41

Гребенников Александр Иванович,
кандидат юридических наук,
заслуженный юрист Российской
Федерации

Платность использования земли как принцип российского земельного права

Paid use of land as a principle of Russian land law

В статье рассматривается принцип платы за землю и межотраслевой институт платы за землю, состоящий из норм земельного, налогового и гражданского законодательства. Автор исходит из того, что формами платы за землю являются не только земельный налог и арендная плата за земельный участок, но и плата за пользование сервитутом.

Ключевые слова: платность использования земли, принципы земельного права, земельный налог, арендная плата за земельный участок, плата за пользование сервитутом.

The article deals with the principle of payment for land and interbranch Institute of land, consisting of land, tax and civil law. The author believes that forms of payment for land are not only land tax and rent for the land,

but also the payment for use of an easement.

Keywords: paid use of land, the principles of land law, land tax, land rent, payment for use of an easement.

Рассмотрение платности использования земли как принципа российского земельного права начнем с самого понятия принципа права. Термин «принцип», как известно, имеет латинское происхождение и в переводе означает "основа", "первоначало". Поэтому многие исследователи определяют принципы права как основополагающие начала, ключевые идеи права, выражающие его сущность как специфического социального регулятора, исходя из которых право функционирует как единый социальный организм¹. В целом соглашаясь с таким подходом, отметим, что нам ближе позиция, когда правовые принципы закреплены в нормах права или непосредственно вытекают из них. Такие принципы обеспечены гарантированной судебной защитой. Как раз платность использования земли является нормативно закрепленным принципом земельного права. В этой связи нельзя не согласиться с Г.А. Волковым, который утверждает, что «принципы земельного права как элемент основных начал правового регулирования земельных отношений могут формироваться из смысла и содержания правовых норм, политических норм, на основании судебных решений, а также как достижения науки, выраженные в правовой доктрине. Однако принципы земельного права, закреплённые непосредственно в правовых нормах закона, становятся нормами-принципами»².

Принцип платности землепользования вытекает из ст. 57 Конституции РФ, согласно которой каждый обязан платить законно установленные налоги

¹ См., например: Цыбулевская О.И. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 149 - 150; Чернобель Г.Т. Законотворчество и юридическая наука // Законотворчество в Российской Федерации: Научно-практ. и учеб. пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2007. С. 60.

² Волков Г.А. Принципы земельного права России. М., 2005. С. 18

и сборы³. Поэтому платность землепользования – это конституционно значимый принцип земельного права.

В силу п. 7 ч.1 ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации⁴ (далее – ЗК РФ) одним из принципов, на котором основан ЗК РФ и изданные в соответствии с ним иные акты земельного законодательства является платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Этот принцип конкретизирован в ст. 65 ЗК РФ, в соответствии с которой использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата (п.1). Порядок исчисления и уплаты земельного налога устанавливается законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (п.2). Порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в частной собственности, устанавливаются договорами аренды земельных участков (п.4).

Нормативно закрепленный принцип платности использования земли и приведенные положения ст. 65 ЗК РФ составляют основу важнейшего

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 01.06.2017).

⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200210&fld=134&dst=100008,0&rnd=0.21521362105552844#0> (дата обращения 04.06.2017).

института земельного права – платы за землю, от эффективной реализации которого напрямую зависит наполняемость муниципальных бюджетов.

Однако институт платы за землю является также межотраслевым, поскольку в его состав входят не только нормы земельного, но и налогового права. Так, п. 1 ст. 387 Налогового кодекса Российской Федерации⁵ (далее – НК РФ) установлено, что земельный налог устанавливается НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований.

Налогоплательщиками этого налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками, признаваемыми объектом налогообложения в соответствии со статьей 389 настоящего Кодекса, на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, если иное не установлено настоящим пунктом (п. 1 ст. 388 НК РФ).

Налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения (ст. 390 НК РФ).

Земельный налог хотя и имеет фискальную сущность, но в тоже время должен использоваться не для обеспечения функционирования органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, а в целях стимулирования рационального использования земель и их охраны.

⁵ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 03.04.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.05.2017). [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/3e9f1c202800e8bc7adecdd0fc2ac88ad3207771c/#dst1345 (дата обращения 04.06.2017).

Отметим также, что с позиций земельного права объектами платежей являются земельные участки, части земельных участков и земельные доли в общей долевой собственности на земельные участки. Их не следует смешивать с налоговой базой, ставками налога и размерами платежей за землю.

Как указано в п. 1 ст. 39.7 ЗК РФ, размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, определяется в соответствии с основными принципами определения арендной платы, установленными Правительством Российской Федерации.

Порядок определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности устанавливается на основании постановления Правительства РФ от 16.07.2009 N 582 (ред. от 30.10.2014) "Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации"⁶.

В силу п. 1 ст. 39.8. ЗК РФ условия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, определяются гражданским законодательством, ЗК РФ и другими федеральными законами.

Исходя из этого, в литературе сделан обоснованный вывод, что арендная плата за землю имеет правовую природу договорного платежа, не смотря на то, что в договорах аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, размер арендной платы определяется нормативными правовыми актами. В этом случае арендная плата сохраняет природу договорного платежа, выступает как регулируемая

⁶ КонсультантПлюс.URL:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89826/0a80bbb9b7708216e4db9c192ffce0a50da4222d/ (дата обращения: 04.06.2017).

цена, в отличие от налога, так как формально характеризуется индивидуальной возмездностью⁷.

Применяя гражданско-правовые подходы, мы видим, что земельный налог как форма платы за землю связан с вещными правами, а арендная плата за земельные участки – с обязательственными. Соответственно использование земельного участка на вещном или обязательственном праве обусловлено целью его предоставления, назначением земельного участка, волей сторон по определению условий его использования⁸. В конечном счете, есть все основания для вывода о том, что межотраслевой институт платы за землю включает в себя не только нормы земельного и налогового, но и гражданского законодательства.

Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 6 июля 2000 года N 133-О⁹ отметил, что земля является особого рода товаром, недвижимостью, а значит, в регулировании земельных отношений должны гармонично взаимодействовать нормы земельного и гражданского законодательства, что, в частности, нашло отражение в [статье 3](#) Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которой земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации, а имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, охватывающие совокупность возникающих из сделок (иных правомерных юридических

⁷ Хотько А.В. Принцип платности землепользования – реализация в земельном законодательстве и правоприменительной практике. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., .

⁸ См.: Определение Верховного Суда РФ от 09.06.2015 N 305-ЭС15-1210.

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2000 г. N 133-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Волгоградской областной Думы о проверке конституционности пункта 1 и абзаца второго пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года N 2287 "О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации" // ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12033206/#ixzz4jCeIDPtB> (дата обращения: 04.06.2017).

действий) гражданско-правовых обязательств, регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами (части 1 и 3).

Земельный налог и арендная плата – это две формы платы за землю, их также можно рассматривать как субинституты межотраслевого института платы за землю. Представляется, что приоритетное положение в структуре норм этого межотраслевого института принадлежит нормам земельного права, поскольку земельные ресурсы (земля, недра и т. д.) должны охраняться государством¹⁰. Это вытекает из особой социальной функции земли¹¹. Значение земли также не должно потеряться в сделках с недвижимостью, поэтому земельное законодательство должно сохранять и обеспечивать требования к экономическому механизму владения, использования и охраны земель, т.е. к плате за землю.

Этот вопрос актуален, поскольку учеными-юристами обсуждается вопрос включения земельного законодательства, регулирующего имущественные права на землю, в гражданское законодательство¹². На наш взгляд, делать этого не следует, поскольку именно в земельном законодательстве закрепляются пути решения этих вопросов¹³.

Как уже отмечалось, земельный налог и арендная плата – это две формы платы за землю. Однако высказаны весьма аргументированные

¹⁰ Волкова Т.В., Гребенников А.И., Махонько Н.И., Гришин Н.П. Роль и значение отраслей земельного, экологического и аграрного права в современной России // Власть Закона. 2011. № 1(5). С. 29.

¹¹ Гражданское право : В 3 ч. Ч.3 / под ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова. М. : Эксмо, 2009. С. 236.

¹² См.: Иванов А.А. Проект Концепции развития законодательства о вещном праве // Вестник ВАС РФ. 2009. N 4.

¹³ См.: Волкова Т.В., Гребенников А.И., Королев С.Ю. Концептуальные проблемы развития земельного законодательства в сфере правового института управления земельными ресурсами // Экологическое право. 2009. N 5/6. С. 52 - 60.

предложения о добавлении в состав форм платы за землю платы за пользование сервитутом¹⁴.

В силу п. 5 ст. 274 ГК РФ и п. 6 ст. 23 ЗК РФ собственник земельного участка, обремененного сервитутом, по общему правилу вправе требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком.

Эти нормы в определенной степени конкретизированы в ст. 18 Федерального закона от 05.04.2013 N 43-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"¹⁵, где указано, что в случае, если установление сервитута приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка, собственники и иные правообладатели земельного участка, в отношении которого устанавливается сервитут, вправе требовать от обладателя сервитута соразмерную плату за его установление. В случаях, если необходимо использование части земельного участка, такая плата устанавливается пропорционально площади указанной части земельного участка (п. 1).

В этой же статье названного федерального закона отмечено, что собственник земельного участка, землепользователь, землевладелец,

¹⁴ См., например: Рыженков А.Я. Принцип платности использования земли и его реализация в судебной практике // Вестник арбитражной практики. 2016. N 5. С. 4 - 13.

¹⁵ Федеральный закон от 05.04.2013 N 43-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс.URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=201273&fld=134&dst=100267,0&rnd=0.41990091550783415#0> (дата обращения: 07.06.2017).

арендатор земельного участка могут оспорить размер платы за установление сервитута в судебном порядке (п. 4).

В судебной практике имели место случаи, когда суды, устанавливая сервитут, фактически уклонялись от решения вопроса платы за этот сервитут. В этой связи в комментарии к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда от 11.06.2015 по делу N А43-11824/2013В справедливо обращено внимание на то, что «опасно устанавливать сервитут, не определяя одновременно размера платы за него и порядка ее внесения»¹⁶.

Видимо с целью преодоления таких случаев в судебной практике в п. 12 Обзора судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.04.2017)¹⁷, специально обращено внимание на то, что если при рассмотрении дела усматриваются основания для предоставления права ограниченного пользования чужим земельным участком, судам необходимо, в соответствии с приведенными положениями закона, определить размер платежей, подлежащих внесению собственнику обременяемого земельного участка, что предполагает вынесение данного вопроса в круг обстоятельств, подлежащих доказыванию (часть 2 статьи 56 ГПК РФ, часть 2 статьи 65 АПК РФ), и при отсутствии согласия собственника объекта недвижимости, обременяемого сервитутом, на безвозмездное пользование - возложение на истца обязанности по представлению доказательств обоснованности предлагаемого к установлению размера платы, в том числе путем назначения экспертизы.

¹⁶ Останина Е.А., Тараданов Р.А. Плата за частный сервитут: комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда от 11.06.2015 по делу N А43-11824/2013 // Закон. 2015. N 10. С. 92.

¹⁷ Обзор судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.04.2017). [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=215934&fld=134&dst=100099,0&rnd=0.9674707756836212#0> (дата обращения: 04.06.2017).

При несогласии с предложенным размером платы за сервитут ответчик вправе представить доказательства в обоснование своих возражений (часть 1 статьи 56 ГПК РФ, часть 1 статьи 65 АПК РФ).

Такой подход Верховного Суда РФ имеет позитивное значение, поскольку один из самых важных вопросов при установлении сервитута - вопрос о плате за устанавливаемый сервитут, до сих пор законодательно не урегулирован.

В заключение отметим, что принцип платности землевладения и землепользования - основополагающий принцип в земельном праве Российской Федерации, который в экономически развитых странах применяется давно и с большим успехом. Например, во Франции налоги на собственность, в составе которых определяющими являются земельные платежи, приносят бюджету разных уровней крупные доходы. В Германии применяются такие налоги на собственность, как поземельный налог, которым облагаются земельные участки физических и юридических лиц. В Италии налог на доход от земельной собственности входит в подоходный налог, который носит прогрессивный характер.

Список цитируемой литературы

1. Волков Г.А. Принципы земельного права России. М., 2005.
2. Волкова Т.В., Гребенников А.И., Королев С.Ю. Концептуальные проблемы развития земельного законодательства в сфере правового института управления земельными ресурсами // Экологическое право. 2009. N 5/6. С. 52 - 60.
3. Волкова Т.В., Гребенников А.И., Махонько Н.И., Гришин Н.П. Роль и значение отраслей земельного, экологического и аграрного права в современной России // Власть Закона. 2011. № 1(5). С. 29.
4. Гражданское право : В 3 ч. Ч.3 / под ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова. М. : Эксмо, 2009.

5. Иванов А.А. Проект Концепции развития законодательства о вещном праве // Вестник ВАС РФ. 2009. N 4.
6. Останина Е.А., Тараданов Р.А. Плата за частный сервитут: комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда от 11.06.2015 по делу N А43-11824/2013 // Закон. 2015. N 10. С. 92.
6. Рыженков А.Я. Принцип платности использования земли и его реализация в судебной практике // Вестник арбитражной практики. 2016. N 5. С. 4 - 13.
7. Цыбулевская О.И. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997.
8. Чернобель Г.Т. Законотворчество и юридическая наука // Законотворчество в Российской Федерации: Научно-практ. и учеб. пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2007.