**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования**

**ДАГЕСТАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**Юридический институт**

**Кафедра гражданского процесса**

**Кадимова Маихалум Шамсудиновна**

Курс лекций по дисциплине:

# ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

для студентов 4 очного отделения

по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция-бакалавриат

**Махачкала 2022**

**Содержание**

**ЛЕКЦИЯ 1. Понятие и система земельного права..... 3**

**ЛЕКЦИЯ 2. История земельного права ..... 22**

**ЛЕКЦИЯ 3. Источники земельного права..... 45**

**ЛЕКЦИЯ 4. Право собственности на землю..... 67**

**ЛЕКЦИЯ 5. Иные права на землю (кроме собственности) ..... 124**

**ЛЕКЦИЯ 6. Возникновение, прекращение и ограничение прав на земельные участки. ..... 170**

**ЛЕКЦИЯ 7. Управление в области использования и охраны земель..... 255**

**ЛЕКЦИЯ 8. Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель ..... 335**

**ЛЕКЦИЯ 9. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения ..... 390**

**ЛЕКЦИЯ 10. Правовой режим земель населенных пунктов ..... 437**

**ЛЕКЦИЯ 11. Правовой режим земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, обороны, безопасности и иного специального назначения ..... 466**

**ЛЕКЦИЯ 12. Правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов ..... 522**

**ЛЕКЦИЯ 13. Правовой режим земель лесного фонда, водного фонда, и земель запаса ..... 558**

# ЛЕКЦИЯ 1. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

**1. Понятие, предмет и метод земельного права. Особенности земельных отношений**

**2. Принципы земельного права.**

**3. Соотношение земельного права с иными отраслями российского права.**

**4. Система земельного права.**

## 1. Понятие, предмет и метод земельного права. Особенности земельных отношений

Земельное право — самостоятельная отрасль российского права. Оно регулирует особую сферу общественных отношений, возникающих по поводу использования и охраны земли.

В действующем законодательстве не раскрывается содержание понятия «земля». Понятие «земля» в зависимости от контекста используется во многих смыслах: как планета, как суша, как почва - верхний слой земной поверхности, пригодный для жизни растений, как экономическая категория - общее средство труда и основное средство производства в сельском хозяйстве, как территория.

Земля – основа жизни и деятельности человеческого общества. Она является главным объектом хозяйственной деятельности. Земля является местом обитания животного мира. Земля – один из важнейших компонентов окружающей природной среды (природный объект). Земля относится к числу неуничтожимых природных объектов. Можно уничтожить плодородный почвенный слой, покрывающий землю, но землю уничтожить нельзя. В связи с этим земля, являющаяся местом существования человеческого общества, обладает признаком незаменимости.

Земля не обладает свойством возобновляемой, ее естественное плодородие может быть восстановлено только при применении специальных методов. При правильной, научно обоснованной обработке почва обладает уникальным свойством увеличивать свою продуктивность.

Очень важным обстоятельством является то, что земля ограничена в пространстве. Человеческое общество существует на определенной территории, очерченной границами государства.

Земля как объект общественных отношений, даже в случаях, когда к ней прикладывается человеческий труд, продолжает оставаться природным объектом. Земля - важнейшее условие существования человеческого общества. Земля обладает ценностью, которая отличает ее от любого другого материального объекта, она является местом обитания всех предшествовавших и будущих человеческих поколений, она ограничена в пространстве и является базисом для размещения производительных сил.

Таким образом, в жизни современного государства и общества земля имеет важное значение:

- как основа жизнедеятельности народов, как природный ресурс,
- как предел суверенитета государства,
- как территориальный базис,
- как средство производства,
- как составная часть единой глобальной экологической системы и
- как элемент рыночных товарно-денежных отношений.

Таким образом, предметом земельного права являются общественные отношения по поводу обеспечения рационального использования и охраны земель в Российской Федерации.

Традиционно земельное право рассматривается в разных аспектах: как отрасль права, отрасль законодательства, как наука и учебная дисциплина.

Земельное право, как отрасль представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные земельные отношения. В

юридической науке в качестве оснований для разграничения норм права по отдельным самостоятельным отраслям признаются следующие критерии: особый предмет правового регулирования; специфика метода правового регулирования; кодифицированные источники правового регулирования и объективная заинтересованность общества в выделении соответствующей отрасли права в качестве самостоятельной.

Главным критерием обычно считается наличие специального, особого предмета правового регулирования. Земельное право имеет собственный предмет регулирования — общественные земельные отношения. При этом следует иметь в виду, что земельные отношения регулируются нормами не только земельного права, но и административного, финансового, гражданского права и других отраслей. Тем не менее, общественные отношения не перестают быть земельными отношениями, их природа и характер не меняются.

Итак, земельное право является отраслью российского права, представляющей собой систему правовых норм, регулирующих земельные отношения в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны, защиты прав граждан и юридических лиц на землю и соблюдения установленного правопорядка в области земельных отношений.

Земельное право, как наука — представляет собой систему знаний, теоретических положений в области земельного права, и является составной частью системы юридических наук. Земельное право, как наука выявляет проблемы, противоречия, пробелы и тенденции в регулировании земельных отношений, разрабатывает меры по совершенствованию действующего законодательства и научные основы его классификации и систематизации;

исследует закономерности развития действующего российского законодательства и законодательство досоветского периода;

проводит сравнительный анализ правового регулирования земельных отношений и выявление тенденций развития его в зарубежном

законодательстве, выявляет пробелы в правовом регулировании, тенденции развития законодательства, имеющиеся противоречия в системе правового регулирования.

Земельное право, как учебная дисциплина. В качестве учебной дисциплины земельное право представляет собой изложение по определенной системе основных положений науки земельного права. Содержание курса земельного права, а также его наименование неоднократно изменялись. Так, в 1929 г. в связи с началом коллективизации сельского хозяйства вместо курса земельного права началось преподавание курса земельно-колхозного права. Через десять лет преподавание курсов земельного и колхозного права было разделено. В конце 60-х гг. началось преподавание курса земельного права в «широком смысле», т.е. объединяющем все отрасли законодательства о природных ресурсах, а с 1984 г. был введен общий курс «Природно-ресурсовое право и правовая охрана окружающей среды.

Земельные отношения по своему содержанию не ограничиваются только сферой использования и охраны земель, охватывая более широкий спектр жизни и деятельности людей. Их основу образуют отношения собственности на землю, земельный участок, часть земельного участка (по владению, пользованию и распоряжению).

Реализация земельных отношений часто бывает связана с возникновением и реализацией отношений по поводу использования иных природных ресурсов (объектов), объектов недвижимости, особо охраняемой территорий, а также по поводу охраны окружающей среды - поскольку земля сама является ценным природным объектом. В связи с этим ст.3 Земельного кодекса РФ определяет, что подобного рода отношения (по поводу использования недр лесов, водного фонда и др.) регулируются иным, нежели земельным законодательством.

Как правило, эти нормы, регулирующие использование определенной категории земель, правовой режим которой подчинен правовому режиму

конкретного природного ресурса или объекта. Так, отношения по поводу использования и охраны лесного фонда регулируются кроме Земельного еще и Лесным кодексом, отношения по поводу земель водного фонда - соответственно Водным кодексом и т.д.

Таким образом, при вступлении в те или иные отношения всегда следует иметь в виду, что урегулированы они, могут быть не только непосредственно земельными нормативными актами, но и нормативными актами иных отраслей российского законодательства.

Принятие специального Закона "О землеустройстве", равно как и подробная регламентация порядка предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в Земельном кодексе (ст.30, 32) позволяют сделать вывод о том, что при регулировании земельных отношений особое внимание стало уделяться юридической процедуре перераспределения земель, изъятия и предоставления земельных участков, организации и планировке (зонированию) земельной территории, межеванию объектов землеустройства, составлению карт объектов землеустройства. Данные виды отношений выходят за традиционные рамки материальных норм земельного права и относятся к земельно-процессуальным.

При таком подходе следует полагать, что круг земельных отношений определяется в Кодексе через содержание его статей в соответствии с принципом разграничения норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель.

Так, например, положение ст.3 Земельного кодекса по поводу регулирования имущественных отношений в рамках отношений земельных нормами гражданского законодательства непосредственно связано с указанием ст.129 ГК РФ на то, 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.

Статья 3 Земельного кодекса не только определяет отношения, регулируемые земельным законодательством. Она разграничивает также смежные предметы правового регулирования. Кодекс устанавливает следующие правила:

- к отношениям по использованию и охране недр, вод, лесов, животного мира и иных природных ресурсов, охране окружающей среды, охране особо охраняемых природных территорий и объектов, охране атмосферного воздуха и охране объектов культурного наследия народов РФ применяются соответственно законодательство о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов РФ, специальные федеральные законы;
- к земельным отношениям нормы указанных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством;
- имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами

**Методом земельного права** является совокупность юридических приемов и способов воздействия на участников земельно-имущественных отношений.

В прошлом, в советском земельном законодательстве преобладал метод административного регулирования земельных правоотношений. С

провозглашением конституционного принципа допустимости многообразия форм собственности на природные ресурсы в земельном законодательстве все шире утверждается договорный метод определения земельных прав и обязанностей обладателей земельных участков.

Методы земельного права, с помощью которых регулируются земельные правоотношения в Российской Федерации, представлены двумя вариантами - это императивный метод (метод власти и подчинения) и диспозитивный метод (метод дозволения).

**Императивный метод** — проявляется в том, что на субъекты земельных отношений можно воздействовать посредством обязательных предписаний и запретов. Он применим в сфере государственного управления земельным фондом, перераспределения земельных участков, контроля за их использованием и охрана, ведения мониторинга земель и т. д.

**Диспозитивный метод** — предполагает установление пределов поведения субъектов земельных отношений, разрешение самостоятельно реализовывать свои права в установленных законодательством пределах. Он используется для регулирования взаимоотношений между равными участниками земельных отношений, которым предоставляется свобода (собственное усмотрение) в реализации ими своих целей и задач. Например, собственник земельного участка вправе его продать, подарить, обменять, передать по наследству или иным образом определить его юридическую судьбу.

Особенность правового регулирования земельных правоотношений заключается в сочетании императивного и диспозитивного методов. Ведущим способом правового регулирования является императивный, так как обязанности занимают значительный удельный вес в содержании земельно-правовых норм, но под воздействием экономических и политических факторов происходит усиление диспозитивных начал.

## 2. Принципы земельного права.

В основе правового регулирования земельных отношений лежат определенные начала, принципы, которые отражают характер и тенденции развития всего земельного права.

Современная наука земельного права под принципами земельного права понимает основополагающие начала, на которых базируется правовое регулирование земельных отношений.

В теории права принято деление правовых принципов по сфере (масштабу) действия на общеправовые, межотраслевые и отраслевые.

Общеправовые принципы, действие которых в том числе распространяется и на земельные отношения, закреплены к Конституции РФ. Необходимо выделить следующие конституционные положения, которые являются основой развития земельных отношений:

- конституционные положения, устанавливающие основы правового режима земли как природного объекта и природного ресурса (ч. 1, 2 ст. 9 и ч. 2 ст. 8 Конституции РФ);

- конституционные положения, устанавливающие право граждан на землю (ч. 1, 2 ст. 36, ч. ч. 1, 3, 4 ст. 35);

- конституционные положения, устанавливающие предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере регулирования земельных отношений (п. "д" ст. 71, п. п. "в", "д", "к" ч. 1 ст. 72, ч. 2, 5 ст. 76, п. "г" ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

Межотраслевые принципы распространяют свое действие на две и более отрасли права, преимущественно смежные. Земельное право сочетает в себе публично-правовые и частноправовые начала и наиболее тесно соприкасается с гражданским и административным правом. В связи с этим следует выделить две наиболее существенные группы межотраслевых принципов:

- принципы, определяющие основы землепользования;

- принципы, определяющие основы управления и охраны земель.

Отраслевые принципы являются базисом при регулировании исключительно земельных отношений. На основе отраслевых принципов создаются и реализуются правовые нормы только земельного права.

В современном земельном праве правовые принципы сформулированы конкретно и четко. Однако их перечень не является исчерпывающим. Статья первая Земельного кодекса (далее - ЗК РФ) формулирует следующие основные принципы:

**1. Учет значения земли как основы жизни и деятельности человека.**

Согласно указанному принципу регулирование земельных отношений осуществляется исходя из представлений о земле:

- как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ;

- одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю.

Значение основы жизни и деятельности российского общества придает земле и другим природным ресурсам Конституция Российской Федерации (ст. 9).

Поэтому ЗК РФ и иные нормативные акты, устанавливая нормы и требования рационального использования и охраны земли, учитывают ее особенности как природного объекта, составной части природы, природного ресурса.

Предусматривая общие для всех обладателей земли (собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов) права и обязанности по использованию земельных участков, ЗК РФ формулирует соответствующие статьи таким образом, чтобы в их содержании присутствовали нормы о соблюдении экологических, строительных, санитарно-гигиенических и иных

специальных требований (пп. 3 п. 1 ст. 40 ЗК РФ), чтобы использование земель любой категории осуществлялось способами, которые не должны наносить вред окружающей среде (п. 1 ст. 42 ЗК РФ), чтобы проводились целенаправленные мероприятия по охране земель как природного объекта (п. 4 ст. 42 ЗК РФ).

**2. Приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества.**

Принцип земельного законодательства приоритет охраны земли, законодатель имеет в виду необходимое ограничение хозяйственной свободы собственников земельных участков в целях охраны окружающей среды. Это означает, что каждый обладатель земли (собственник, землепользователь, землевладелец, арендатор), организуя свою хозяйственную деятельность на земле, должен, прежде всего, предусмотреть конкретные эффективные меры по ее охране.

**3. Приоритет охраны жизни и здоровья человека.**

Если соблюдение первых двух принципов содействует охране жизни и здоровья людей, то третий принцип указывает на необходимость принятия таких специальных решений и выполнения таких мероприятий, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека и предупредить негативное воздействие на его здоровье при использовании земли.

Данный правовой принцип отражает в земельном законодательстве конституционные принципы охраны и защиты жизни и здоровья людей Реализация данного принципа обеспечивается нормативными правовыми актами как земельного законодательства, так и других отраслей права.

**4. Участие граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю.**

Согласно данному принципу граждане РФ, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, которые могут в дальнейшем оказать воздействие на состояние земель.

В соответствии с этим принципом гражданам и общественным организациям предоставляется право принимать участие в разработке актов, затрагивающих их интересы в отношении принадлежащих им земельных участков. Органы государственной власти и органам местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность участия населения в подготовке и принятии таких актов.

Примером реализации данного принципа предусматривает возможность установления публичного сервитута с учетом результатов публичных слушаний (пункт 2 ст. 23 ЗК РФ). Также дополнительной гарантией реализации данного принципа является право граждан и общественных организаций на осуществление общественного земельного контроля за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия органами власти решений, затрагивающих их права и законные интересы.

**5. Единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов. Согласно данному принципу все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами.**

Исходя из вышеуказанного принципа земельный участок фактически объединяется в одну сложную вещь (земельно-имущественный комплекс) с другими объектами недвижимости, которые прочно связаны с земельным участком. Тем самым устанавливается, что в таком качестве эти объекты, составляющие единый земельно-имущественный комплекс, и должны участвовать в гражданском обороте.

**6. Приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий.**

Реализация данного принципа заключается в том, что изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель, особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается.

**7. Платность использования земли.**

Любое использование земли в России осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

**8. Деление земель по целевому назначению на категории и дифференцированный подход к установлению правового режима земель.**

Правовой режим земель в России определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Принадлежность земель к той или иной категории предопределяет основное их целевое назначение и соответствующий правовой режим использования (с учетом зонирования и разрешенного использования). При определении правового режима земель должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы.

**9. Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований.**

Несмотря на отмену с 1 июля 2006 г. Федерального закона от 17 июля 2001 г. N 101-ФЗ "О разграничении государственной собственности на землю", который специально регулировал процедуру отнесения земельных участков к федеральной, региональной и муниципальной собственности, необходимость разграничения сохранилась.

**10. Сочетание интересов общества и законных интересов граждан**.

Данный принцип предусматривает, что 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. Рассматриваемый принцип является межотраслевым и обеспечивает баланс публичных и частных интересов, который реализуется в нормах земельного, экологического и иных отраслей права.

Примером реализации данного принципа является установление в земельном законодательстве процедуры принудительного отчуждения (изъятия) земельного участка для государственных или муниципальных нужд, а также ограничения прав собственников земельных участков путем установления публичных сервитутов.

**11. Разграничение действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель.**

В пункте 3 ст. 3 ЗК РФ установлен приоритет земельного законодательства перед гражданским при регулировании имущественных отношений по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними. Таким образом, суть разграничения состоит в том, что гражданское законодательство содержит общие нормы регулирования имущественных земельных отношений, а земельное - специальные. Поэтому если конкретное земельное правоотношение урегулировано специальной нормой, содержащейся в ЗК РФ или другом земельном правовом акте, то общая норма гражданского законодательства РФ не применяется.

## 4. Соотношение земельного права с иными отраслями российского права.

Место земельного права в системе российского права определяется ролью и значением правового регулирования земельных отношений, составляющих предмет данной отрасли права. Земельное право взаимодействует со всеми отраслями права, составляющими в целом систему российского права. Прежде всего, следует отметить особую связь земельного права с конституционным правом, которому принадлежит ведущая роль в системе нашего права. Принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации явилось толчком для развития и обновления земельного законодательства, науки земельного права.

Важнейшее значение для земельного права имеет ст. 9 Конституции РФ, закрепившая принцип приоритета публичных интересов в сфере регулирования земельных отношений и отношений по поводу использования и охраны иных объектов природы, а также формы собственности на эти объекты. Так, земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Большое значение имеют нормы ст. ст 35, 36 Конституции РФ, предусматривающие принцип охраны права частной собственности, закрепившее право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю. Статья 72 (п. «к») Конституции РФ отнесла земельное законодательство к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, что имеет важное значение для развития всей системы законодательства о земле.

Земельное право тесно связано с *административным правом*. Связь земельного и административного права выражается в первую очередь в применении одинаковых методов регулирования — императивных. Однако принципиальные различия между этими отраслями выражаются в предметах их правового регулирования. Часто административно-правовые акты служат основанием возникновения, изменения или прекращения земельных отношений. Например, административно-правовые акты, касающиеся установления городской или поселковой черты, являются предпосылкой для

отнесения соответствующих земель к категории земель населенных пунктов и изменения в связи с этим их правового режима.

Признание земли недвижимым имуществом и вовлечение ее в гражданский оборот привело к необходимости разграничения сфер применения *земельного права и гражданского права*. Речь идет о земельных отношениях, основанных на началах равенства, т.е., прежде всего это относится к регулированию права собственности на землю. Особенности земли как объекта правового регулирования определяют содержание различий методов и принципов правового регулирования, применяемых в гражданском и земельном праве.

Гражданское законодательство закрепляет принципы недопустимости вмешательства в частные дела, неограниченности находящегося в собственности имущества, свободы распоряжения собственностью. Часть 1 ст. 1 ГК предусматривает, что гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

В основе регулирования земельных отношений находится принцип приоритета публичных интересов в сфере регулирования земельных отношений (ст.9 Конституции РФ). Статья 36 Конституции, рассматривая в контексте со ст. 9, предусматривает элементы публично-правового характера регулирования отношений по поводу земли, устанавливая пределы осуществления права собственности на землю (не наносить ущерба окружающей среде, не нарушать права и законные интересы иных лиц).

Земельное право исходит из наличия у субъекта права собственности на землю не только права, но и обязанности использовать землю в соответствии с ее целевым назначением (ст. 42 ЗК). Ограниченность земли в пространстве

предполагает применение таких принципов, как нормирование площадей земельных участков, которые могут находиться в собственности, а также в пользовании. Экологические и социальные интересы общества вызывают потребность в государственном контроле (надзоре) за использованием и охраной земель.

Таким образом, в основе гражданского и земельного права лежат различные принципы. Гражданское право основано на обеспечении свободы имущественных прав субъектов, а земельное право — на обеспечении рационального использования и охраны земель как основы жизни и деятельности людей.

Необходимо также заметить, что согласно ч. 3 ст. 36 Конституции РФ условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Согласно п. «к» ст. 72 Конституции РФ земельное законодательство отнесено к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В то же время гражданское законодательство (п. «о» ст. 71 Конституции) — предмет исключительного ведения Российской Федерации.

Принимая во внимание то обстоятельство, что земельные отношения являются по характеру имущественными отношениями, соотношение земельного и гражданского права в сфере регулирования права собственности и иных вещных прав на землю заключается в следующем. Прерогатива гражданского права — регулирование принципиально общих вопросов права собственности и иных прав на землю. В земельном праве отражается специфика регулирования этих вопросов, обусловленная публичными, а не частными интересами.

Земельное право теснейшим образом связано с *природоресурсовым правом и экологическим правом* (правом окружающей среды). Эта взаимосвязь определяется единством природы, ролью и значением земли как одного из важнейших компонентов окружающей среды.

Связь норм земельного права с нормами природоресурсового права, включающего в себя горное, водное, лесное, фаунистическое право, заключается в том, что использование природных ресурсов невозможно без использования земли. Земля — пространственный базис для эксплуатации всех природных ресурсов. Рациональное использование природных ресурсов должно осуществляться с учетом их взаимосвязи, влияния друг на друга.

Однако законодательство о природных ресурсах развивается по пути дифференцированного правового регулирования использования и охраны различных ресурсов природы. Поэтому земельное право регулирует земельные отношения, а иные отрасли соответственно: горные, водные, лесные и другие отношения. Вместе с тем общие закономерности развития природной среды и взаимосвязь природных ресурсов ведет к тому, что природоресурсовое право учитывает не только различия, но и теснейшую взаимосвязь всей окружающей среды.

Учет специфики правового регулирования использования и охраны отдельных природных ресурсов выражен в раздельной кодификации земельного, горного, водного и лесного законодательства. Однако в законодательстве о природных ресурсах предусматриваются специальные нормы, учитывающие взаимосвязь природных ресурсов, решаются вопросы предотвращения неблагоприятных экологических последствий влияния использования одних природных ресурсов на другие.

Использование окружающей среды порождает проблемы, которые носят комплексный характер, затрагивают общие взаимосвязи всех природных ресурсов. Такие проблемы нельзя решить в рамках только земельного или горного, лесного либо водного права в силу специфики предметов их правового регулирования, ограниченных отдельными природными ресурсами.

К числу таких проблем относятся, прежде всего, проблема загрязнения окружающей среды, утилизации токсичных веществ, создание особо

охраняемых природных территорий и др. Регулирование этих и многих иных вопросов входит в предмет права окружающей среды (экологическое право).

Взаимосвязь *земельного права и экологического права* (права окружающей среды) состоит в том, что в земельном праве содержатся нормы, предусматривающие специальные требования, обеспечивающие сохранение окружающей среды. К таким нормам относятся требования, предусматривающие ограничения изъятия сельскохозяйственных угодий, земель особо охраняемых природных территорий, земель, занятых лесами первой группы; определяющие порядок выбора мест размещения объектов и т.д. В свою очередь, законодательство об охране окружающей среды содержит многочисленные нормы, как общего, так и специального характера, реализация которых преследует цель обеспечения охраны земель от неблагоприятного антропогенного воздействия.

## 4. Система земельного права

Система земельного права - это совокупность правовых институтов, каждый из которых состоит из группы юридических норм, регулирующих однородные земельно-имущественные отношения, обладающие единством.

Система земельного права представляет собой сложное правовое явление, которое имеет свои закономерности формирования и тенденции развития. Характер и содержание системы земельного права определяются объективными закономерностями развития земельного законодательства как отрасли. Эти закономерности обусловливают характер классификации нормативного материала по соответствующим правовым институтам.

Систему земельного права составляют общая и особенная части.

**Общая часть** земельного права включает общие правила и нормы правового регулирования земельных отношений по использованию и охране земель. Институтами общей части земельного права являются: право

собственности и иные вещные права на землю; предоставление, обмен, перераспределение, использование земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой и таких земель и (или) земельных участков и земельных участков, находящихся в частной собственности; права на землю лиц, не являющихся собственниками земельных участков; управление в сфере охраны и использования земель; функции управления в сфере охраны и использовании земель; правовая охрана земель; плата и оценка земли; ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель.

**Особенная часть** земельного права посвящается правовому режиму отдельных категорий земель. В зависимости от целевого назначения земель различаются семь категорий земель. В особенную часть земельного права включаются: правовой режим земель сельскохозяйственного назначения; правовой режим земель населенных пунктов; правовой режим земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности, земли иного специального назначения; правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов; правовой режим земель лесного фонда; правовой режим земель водного фонда; правовой режим земель запаса. В особенную часть включаются нормы зон с особыми условиями использования территорий.

# ЛЕКЦИЯ 2. ИСТОРИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

1.Земельные правоотношения в дореволюционной России

2. Земельное законодательство советского периода

3. Развитие земельного законодательства в России на современном этапе

## 1.Земельные правоотношения в дореволюционной России

Земельные отношения русской деревни регулировались нормами обычного права. Так, В.Б. Безгин отмечает, что изученные решения волостных судов по земельным искам убедительно свидетельствуют о том, что в рассмотрении земельных споров судьи руководствовались правовыми обычаями[1].

Принималось и земельное законодательство. Основные земельные законодательные акты отражали и суть проводимых в разное время земельных реформ.

Первым кодифицированным письменным источником права, дошедшим до наших дней, является Русская Правда, или Правда Ярослава, датируемая XI в. Как законодательный акт Русская Правда представляет собой несколько редакций, что уже говорит о том, что происходит осознание права как такового, попытка совершенствования законодательных норм в процессе их правоприменения. Подверглись определенному регулированию и земельные отношения. В частности, ст. 34 Русской правды устанавливает штраф за порчу межевого знака.

---

[1] Безгин, В. Б. Обычное право в землепользовании русских крестьян второй половины XIX - начала XX века / В. Б. Безгин. – Текст: электронный // История государства и права. – 2015. – № 15. – С. 38-43. – URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=23794655& (дата обращения: 21.01.2022)- Режим доступа: Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU.

Русская Правда базируется на обычаях, следовательно, это еще раз подтверждает вывод о том, что развитие земельных отношений началось раньше, чем эти обычаи закрепились документально.

Русская Правда, будучи централизованным нормативным актом, продолжала действовать на территории большинства независимых суверенных княжеств. Вместе с тем ученые утверждают о существовании как минимум двух моделей (кроме московской) построения региональных правовых систем в феодальных княжествах.

Наиболее значимыми актами регионального законодательства считают Псковскую и Новгородскую судные грамоты, как наиболее устойчиво регулирующие земельные отношения.

К моменту формирования централизованного государства существовали две разные системы земельного законодательства и земельных отношений. В Западной Руси участник земельных отношений - это абстрактное лицо - обладатель земельного участка, при этом правовой режим участка не зависит напрямую от правового положения своего обладателя. Во второй системе правовой режим земельного участка напрямую зависел от правового положения своего обладателя. Главную роль здесь играют индивидуальные акты распоряжения землями в отношении конкретных лиц[1]

В общем же законодательство этих двух систем создало базу для формирования развитого централизованного законодательства к моменту объединения всех княжеств Руси в одно государство.

Следующий этап развития земельного законодательства связан с законодательным становлением крепостного права в России, которое по сути было закреплено в Судебнике 1497 г. (Судебник Ивана III). Впервые Судебник

---

[1] Анисимов, А. П. Дореволюционное региональное земельное законодательство: опыт истории и современность / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, Р. А. Степаненко. – Текст: электронный // Российская юстиция. – 2012. – № 7. – С. 2-5. – URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=18068284 (дата обращения: 21.01.2022). - Режим доступа: Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU.

упоминает такую форму землевладения, как поместье, называя помещика тем, "за которым закреплена земля великого князя", как факт расширения поместной системы на Руси.

А.Г. Василенко называет главным достижением эпохи правления Ивана Грозного (IV) в сфере земельных отношений наведение порядка путем межевания, проводимого в централизованном порядке в 1556 г. А главным нормативным актом этого периода по праву считается Судебник 1550 г.[1]

Особенностью Судебника 1550 г. является тот факт, что землевладение впервые защищается с точки зрения уголовного права.

Важной вехой в истории становления российского земельного законодательства является разработка и принятие Свода законов Российской империи. Непосредственными причинами создания единого кодифицированного акта, заменившего собой Судебник Ивана Грозного, являются, по оценкам историков, народные восстания первой половины "бунтарского" XVII в. Представляет интерес гл. XVI "О поместных землях", устанавливающая порядок оборота поместья как недвижимости.

Правление Петра I принесло истории и обществу того периода столь ценный с точки зрения землеустройства акт, как Указ 1714 "О единонаследии".

Этот указ уравнивал в правовом статусе вотчину и поместье и теперь земля могла передаваться по наследству только старшему сыну с последующим запретом продажи этих объектов и передачи их под залог.

"Золотой век" Екатерины II приняло всеобщий характер валовое размежевание земель. Были упразднены межевые учреждения, взамен которых

---

[1] Василенко А.Г. Правовой режим государственных земель в дореволюционной России - инструмент политики государства: специальность 12.00.01 «История и теория права и государства; история учений о праве и государстве»; 12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право»: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Василенко Анна Геннадьевна; Ставропольский государственный университет. - Ставрополь, 2004. – 28 с. - URL: https://static.freereferats.ru/_avtoreferats/01002634472.pdf (дата обращения: 21.01.2022)

была открыта Московская межевая канцелярия. Законодательным итогом стало издание 19 сентября 1765 г. Высочайшего манифеста о генеральном размежевании земель во всей Империи, а в 1766 г. были изданы Генеральные правила и Наставления землемерам, итоговой целью которых были "утверждение спокойствия, прав и надежности каждого владельца в его имении". Главной целью генерального межевания, считал И.Е. Герман, было ликвидировать межевые споры и стычки и добиться общепризнанности устанавливаемых земельных границ[1].

Указ 1801 г. позволил представителям недворянских сословий приобретать в собственность землю, не нарушая при этом монопольного права сословия дворянского на покупку и, соответственно, пользование населенными землями.

Субъектами землевладения стали купцы, мещане, крестьяне, однако Указ помог настолько малой доле населения, что его можно считать только актом создания видимости каких-либо законодательных действий по крестьянско-земельному вопросу. Дополнением вышеупомянутого акта стал Указ 1848 г. - теперь и помещичьи крестьяне становились субъектами права собственности на недвижимое имущество, в т.ч. землю. Однако сама покупка была возможна только с разрешения помещика, что сводило на нет сущность и значение Указа.

Другой, более важной, вехой в истории земельного законодательства России стал Указ "О вольных хлебопашцах" 1803 г. Он стал шагом к постепенной отмене крепостного права и к формированию крестьянства как собственников земли. Этот акт разрешал помещику отпускать крестьянина, заключив при этом по согласию с ним договор и предоставив в собственность крестьянину земельный надел. Значение этого Указа в первую очередь в том,

---

[1] Герман, И.Е. История межевого законодательства от Уложения до Генерального межевания (1649 - 1765). / И.Е. Герман. - Москва, 1893. - С. 101. - Текст: непосредственный.

что он выдвигал на первый план частные интересы помещиков и крестьян, а не государственные.

Таким образом, законодательные меры первой половины XIX в. были чрезмерно осторожными, часто противоречивыми. Правительство хотело решить острый земельный вопрос, не нарушив основы государственного строя, сохранив монопольное право привилегированного сословия на землю. Однако подобное вряд ли было возможно. То, чего ждали крестьяне, осталось недосказанным проведенными реформами, реформаторы не доделали то, что хотели: самое многочисленное сословие России по-прежнему не было наделено ни правами, ни землей. Все это подготовило почву для следующего этапа в развитии земельного законодательства России - подошло время для отмены крепостного права.

В процессе отмены крепостного права безземельное освобождение крестьян могло привести к бунтам, но мнение помещиков также нельзя было не учитывать. В таких жарких дискуссиях, законодательными результатами которых стали Манифест об отмене крепостного права и Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, изданных 19 февраля 1861 г.

Согласно этим документам крестьяне становились лично свободными людьми, могли заключать сделки, приобретать имущество. Земля была выделена крестьянам, но использование земельных участков существенно ограничивалось обязательствами перед помещиками - бывшими собственниками. Оставалось проблемой и малоземелье: средний надел на душу населения составил 3,4 десятины, тогда как требовалось 8 десятин, чтобы прокормить семью. К тому же, если надел, которым пользовался крестьянин до реформы, был больше, землю отрезали, причем непременно лучшую ее часть - так появилось понятие "отрезки".

После составления уставной грамоты (начиная с 1863 г.) помещик мог перевести крестьянина на выкуп, до этого момента крестьянин считался

"временнообязанным". С переходом на выкуп юридически правовое положение крестьян менялось - он становился собственником, однако фактически по-прежнему не имел права продавать надел, т.е. был субъектом права постоянного пользования.

Отмена крепостного права в России, безусловно, оставила положительный след в развитии государства в целом. Был расширен рынок рабочей силы, увеличилась площадь пашни, заметно возросла урожайность, лично свободными стали около 24 млн. крепостных. Однако, по оценкам историков, реформа не выполнила своих главных задач, ведь крестьянин оставался экономически зависимым от помещика. Крестьяне выступали как социальный субъект земельно-правовых отношений только в составе общины, т.е. не была все же достигнута главная цель реформы - крестьянин не стал полноценным субъектом права[1]

Половинчатость решения вопроса о земле во второй половине XIX в. привела к росту крестьянских выступлений. Полноценное капиталистическое развитие, на путь которого уже встала в то время Россия, тормозилось в сфере аграрных правоотношений. Сохранялись крепостнические пережитки, нищета крестьян и малоземелье как главная проблема русской деревни в конце XIX - начале XX в. Все это препятствовало совершенствованию агротехники, приводило к чрезмерной дешевизне труда, а усугубляясь ростом численности крестьянского сословия, семейными разделами и высокими выкупными платежами, также приводило к общему оскудению деревни.

Община по-прежнему препятствовала становлению крепких кулацких хозяйств, а, следовательно, и развитию сельского хозяйства страны. Ее разрушение и стало одной из главных целей реформы П.А. Столыпина.

---

[1] Литвак, Б. Г. Переворот 1861 года в России: почему не реализовалась реформаторская альтернатива. / Б. Г. Литвак. – Москва: Политиздат, 1991. - С. 39. - Текст: непосредственный.

Проблема крестьянского малоземелья испокон веков существовала в России. Однако если ранее решение этого вопроса представлялось возможным только за счет земель помещиков, что, безусловно, вызывало их недовольство, то П.А. Столыпиным был предложен принципиально иной выход из сложной ситуации: создание на развалинах земельной общины новой системы земледелия, порождающей кулаков, путем облегчения покупки земельных участков и создания благоприятных условий для переселения на массивы никем не освоенных земель, в Сибирь.

Переселение на сибирские просторы имело место и ранее, однако с другой целью - для постройки Сибирской железной дороги. Аграрная же реформа с этим переселением связывала двойную пользу: во-первых, устранение напряженности в отношениях крестьян и помещиков на территории Европейской части России, во-вторых, получение государством экономической выгоды от развития сельского хозяйства в Сибири.

Законодательное оформление "столыпинская" реформа получила через несколько нормативных актов. Положившим начало считается Указ от 9 ноября 1906 г., который позволил крестьянам выходить из общины с землей с закреплением участка в собственности отдельных домохозяев, а не двора, как было ранее.

Выкупные платежи, тяжким бременем лежавшие на крестьянах после реформы 1861 г., были отменены еще годом ранее Указом от 3 ноября 1905 г. Вторая часть реформы - индивидуализация крестьянского землевладения, создание иной правовой оболочки крестьянского хозяйства и увеличение его производительности - регламентировались Указами от 4 марта и 15 ноября 1906 г., а также Законом от 14 июня 1910 г. Он вводил положение о том, что общины, в которых переделы не производились с 1863 г., должны считаться перешедшими к подворному наследственному землепользованию, т.е. община распускалась даже независимо от желания крестьян. Положение о

землеустройстве от 29 мая 1911 г. представляло собой техническую и процессуальную сторону перехода к отрубному и хуторскому хозяйству.

Выйдя из общины и "укрепив" землю в собственность, крестьянин мог потребовать всю его землю, расположенную чересполосно с чужими полосами, собрать в единый участок - отруб. Если он переезжал из деревни на свою землю, отруб становился хутором.

Принципиальное новшество - землю теперь можно было продать или купить. Выйдя из общины и продав землю, крестьянин мог получить ссуду и отправиться в Сибирь, где переселенцам на льготных условиях предоставлялись участки земли, инвентарь и семена.

Безусловно, рыночные отношения понемногу стали проникать в сферу отношений земельно-правовых, повышая тем самым эффективность сельскохозяйственного производства. Множество форм собственности заменили единую систему землевладения. Однако, как отмечает Ф.П. Румянцев, можно говорить и об успехе, и о провале реформы. Мероприятия Правительства усилили социальную напряженность в деревне. Старые полукрепостнические порядки, в каком-либо виде проявляющие себя, создавали очередные сложности. Правовые нормы были разнообразны, разбросаны по разным частям Свода законов Российской империи. Причиной этому были различия прав на землю в зависимости от субъектов, способов владения и характера вещного объекта.

Все названные правовые акты досоветской Руси не являлись конституционными с точки зрения их формального статуса, как не знала Россия и единого писаного основного закона. Развитие земельных отношений и земельного законодательства в целом является важнейшей составляющей становления российской государственности и российской правовой системы.

«Столыпинская аграрная реформа» – обобщенное название комплекса мероприятий в области сельского хозяйства. Так, Указом от 8 ноября 1905 г. отменены выкупные платежи за надельные земли, отведенные

крестьянам в ходе реформы 1861 г. В основе указов от 4 марта, 15 ноября 1906 г. и Закона от 14 июня 1910 г. – концепция замены общинного крестьянского землевладения и землепользования частной (подворной). Основными направлениями реформы являлись: передача земель в собственность крестьян, постепенное упразднение сельской общины как коллективного собственника земель, кредитование крестьян, скупка помещичьих земель для перепродажи крестьянам на льготных условиях, землеустройство, позволяющее оптимизировать крестьянское хозяйство за счет ликвидации чересполосиц. Цель реформ – повышение производительности труда в сельском хозяйстве посредством раздачи земельных наделов крестьянам, предоставления им особых прав и свобод. Но и эта реформа не оправдала надежд ее организаторов, так как мало затрагивала частное землевладение. Реформа проводилась в 47 губерниях европейской части России. С 1910 г. больше внимания уделяется поддержке кооперативного движения. В период проведения реформы окончательно сложился земельный правопорядок Российской империи, просуществовавший вплоть до 1917 г. Правовой режим земельного фонда России того периода предусматривал деление земель на следующие категории:

1) государственные земли;
2) монастырские земли;
3) майоратские земли;
4) частновладельческие земли;
5) посессионные земли;
6) общественные земли.

## 2. Земельное законодательство советского периода.

Основой земельно-правового строя является право собственности на землю, трансформация которого ведет к качественным изменениям как

экономических, так и правовых отношений и, как известно, именно стремление изменить отношения собственности на землю было одной из движущих сил Октябрьской революции.

В основу кардинальных изменений отношений земельной собственности, осуществленных на основе правовых актов, принятых в первые дни после революции, легла наиболее популярная среди крестьян аграрная программа партии эсеров. В соответствии с ней был составлен Крестьянский наказ о земле. Партия эсеров выступала за социализацию земли, т.е. за изъятие ее из частной собственности отдельных групп и лиц в общенародное достояние на следующих началах:

а) все земли поступают в заведование центральных и местных органов;

б) пользование землей должно быть уравнительно-трудовым, т.е. обеспечивать потребительскую норму на основании приложения собственного труда, единоличного или в товариществе;

в) рента должна быть обращена на общественные нужды;

г) земля обращается во всенародное достояние без выкупа.

Эти положения эсеровской программы были развиты в Крестьянском наказе о земле, ставшем частью Декрета о земле.

**Декрет о земле**

На основе Декрета о земле был уничтожен земельный строй дореволюционной России и создан новый земельный строй России. Была отменена частная собственность на землю без вознаграждения крупных собственников. Уничтожение частной собственности на землю фактически явилось национализацией земли.

Правда, в самом Декрете термин "национализация земли" не содержится, тем не менее, его положения законодательно закрепили именно национализацию земли. Декрет установил, что помещичья собственность на землю отменяется немедленно и без всякого выкупа, все земли обращаются во всенародное достояние и переходят в пользование всех трудящихся.

Декрет о земле ввел принцип трудового землепользования, определил принципы и формы владения и пользования землей. Земельные участки с высококультурными хозяйствами превращались в государственные хозяйства. Основная масса земель передавалась на основе уравнительного землепользования крестьянам по трудовым или потребительско-трудовым нормам и подвергалась периодическим переделам. Правом пользования землей наделялись все граждане России, желающие обрабатывать ее своим трудом вместе с семьей или в товариществе. Наемный труд не допускался. Формы пользования землей допускались различные, в зависимости от желания граждан отдельных селений и поселков: подворные, хуторские, общинные, артельные.

Таким образом, Декрет о земле предусмотрел различные формы землепользования - государственных предприятий, товариществ, артелей и трудящихся крестьян. Впоследствии, одни формы (например, хуторское, общинное, единоличное землепользование) были отменены, а другие укрепились и, в конечном счете, стали преобладающими и основными. Установление национализации земли привело к возникновению и последующему развитию земельного законодательства.

**Социализация земли.**

III Всероссийский съезд Советов 18 января1918 г. принял основные положения Декрета о социализации земли. Съезд поручил ВЦИК доработать и утвердить весь Декрет в целом. Под влиянием большевиков проект Декрета был существенно исправлен, а ряд положений принципиально изменен. 9 февраля 1918 г. ВЦИК утвердил Декрет о социализации земли.

Декрет состоял из 13 разделов, в которых были развиты и более детально сформулированы основные принципы и положения Декрета о земле. Новый закон подтвердил национализацию земель, недр, лесов и вод. Декрет о социализации земли также подтвердил положение о праве исключительной

государственной собственности на землю и ее недра. Земля передавалась без всякого выкупа в пользование трудящегося народа.

В первую очередь земля предоставлялась в пользование для ведения сельского хозяйства государственным хозяйствам, сельскохозяйственным коммунам и товариществам.

Декрет о социализации земли подробно урегулировал уравнительное распределение земли.

В 1919 г. ВЦИК принял Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию. Это Положение неразрывно связало мероприятия по землеустройству и переустройству сельского хозяйства. В Положении обосновывалась необходимость перехода от единоличных форм землепользования к землепользованию совхозов, сельскохозяйственных коммун, артелей, товариществ по общественной обработке земли. Положением предусматривались всякого рода преимущества и создавались благоприятные условия для развития коллективных форм землепользования. Содержались требования рационального использования сельскохозяйственных земель, охраны земли от истощения, строительства оросительных и осушительных сооружений, насаждения защитных лесов, укрепления песков и т. д.

Вместе с тем Положение регламентировало и единоличное землепользование трудовых хозяйств.

Положение впервые ввело понятие единого государственного земельного фонда, который находится в непосредственном заведовании и распоряжении соответствующих органов государственной власти и управления

**Первый земельный кодекс РСФСР 1922г.**

В первый же год после Октябрьской революции были предприняты попытки кодификации земельного законодательства. В начале 1918 г. Наркомземом был разработан проект Земельного кодекса РСФСР. Проект

включал в себя основные положения Декретов о земле и о социализации земли. В нем предусматривалось закрепление права государственной собственности на землю, впервые давалось определение единого государственного земельного фонда, указывались формы и виды землепользования. Особое внимание уделялось землепользованию совхозов и коллективных хозяйств. В проекте Кодекса содержались положения о сельскохозяйственных землях, землях городских, землях транспорта.

Четвертая сессия ВЦИК девятого созыва 30 октября 1922 г. Утвердила ЗК РСФСР, который вступил в действие 1 декабря 1922 г. Вскоре земельные кодексы были приняты (в основном на базе ЗК РСФСР) и в других союзных республиках созданного в 1922 г. Союза ССР.

ЗК РСФСР собрал воедино и кодифицировал все действовавшее и не противоречившее новым условиям и новой политике законодательство. При этом были отменены законодательные акты, либо вошедшие в Кодекс, либо устаревшие.

Кодексом довольно подробно регулировалось землепользование совхозов, сельскохозяйственных артелей и коммун, товариществ по общественной обработке земли. Другая его задача заключалась в правовом регулировании землепользования единоличных крестьянских хозяйств, в обеспечении устойчивости их землепользования, которое, как и все другие виды землепользования, считалось производным от права исключительной государственной собственности на землю. Большое внимание в Кодексе уделено правовому положению земельного общества, а также крестьянского двора.

ЗК РСФСР 1922 г. Допускал в виде исключения трудовую аренду и вспомогательный наемный труд.

С образованием Союза ССР земельное законодательство стало совершенствоваться не только как республиканское, но и как общесоюзное.

Первая Конституция СССР, 1924 г., закрепив право исключительной государственной собственности на землю, отнесла к ведению Союза ССР установление общих начал землепользования и землеустройства, а равно пользования недрами, лесами и водами на всей территории СССР.

15 декабря 1928 г. ЦИК СССР утвердил Общие начала землепользования и землеустройства, которые урегулировали основной круг земельных отношений: определили цели и задачи земельного законодательства; установили, что субъектом права собственности на землю является СССР; разграничили компетенцию Союза ССР и союзных республик в области регулирования земельных отношений; подробно регламентировали землеустройство; определили правовой режим сельскохозяйственных земель, земель специального назначения, городских земель, земель государственного запаса и других земель, а также сформулировали права и обязанности землепользователей и установили порядок разрешения земельных споров и т.д.

В результате коллективизации землепользование колхозов и совхозов стало основным и потребовало дальнейшего совершенствования, упорядочения, и охраны от каких бы то ни было нарушений.

Принятый II Всесоюзным съездом колхозников-ударников и утвержденный СНК СССР и ЦК ВКП(б) 17 февраля 1935 г. Примерный устав сельскохозяйственной артели исходил из незыблемости национализации земли. Земля согласно Примерному уставу как общенародное достояние передается колхозам в бесплатное и бессрочное пользование, навечно. Этот принцип был закреплен затем в ст. 8 Конституции СССР 1936 г. И стал, таким образом, конституционным принципом. Принцип бесплатности пользования землей был распространен на все сельскохозяйственные земли, а также на все виды пользования землей и лесами, сенокошение, пастьбу скота и др.

В этот период принимались нормативные акты об устойчивости колхозного и совхозного землепользования.

13 декабря 1968 г. В Союзе ССР было кодифицировано земельное законодательство - были приняты Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик.

. В полном соответствии с Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик был принят новый ЗК РСФСР. Одновременно в 1970—1971 гг. земельные кодексы были приняты во всех союзных республиках. Во всех кодексах были полностью воспроизведены Основы законодательства. Вместе с тем в них были отражены национальные, местные условия и особенности регулирования земельных отношений.

Земельным законодательством был закреплен принцип бесплатности землепользования. В качестве землепользователей выступали колхозы, совхозы, другие сельскохозяйственные предприятия, организации, учреждения; промышленные, транспортные и другие несельскохозяйственные предприятия, организации и учреждения; граждане СССР. Земельные участки предоставлялись исполкомами местных Советов народных депутатов, Советами Министров союзных и автономных республик в соответствии с их компетенцией; по решению этих органов земельные участки могли быть изъяты в установленных случаях у землепользователей.

## 3. Земельная реформа 1990-х гг.

До нынешних земельных реформ собственником земли в России было государство. Оно имело право перераспределять землю между сельхозпредприятиями, изымать ее для несельскохозяйственного использования и т. п. Предприятия получали землю в бесплатное и бессрочное пользование.

Сельскохозяйственные предприятия, в свою очередь, на этой государственной земле выделяли сельским жителям участки для ведения

личного подсобного хозяйства. В постсоветское время трансформация земельных отношений прошла несколько основных этапов.

**Первый этап** (1991–1993) в первую очередь связан с выходом огромного количества весьма противоречивых указов и постановлений в отношении земли. Его можно назвать этапом административного земельного передела. В 1990 году специальным указом Президиума Верховного совета РСФСР был изменен порядок землепользования в сельской местности: земли под сельской застройкой, личным подсобным хозяйством, огородами, а также сенокосы и пастбища для частного скота изымались у колхозов и совхозов и передавались в ведение сельских и поселковых органов местного самоуправления.

Был также принят закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (1990) и внесены соответствующие поправки в Конституцию РСФСР. Таким образом в самом начале реформ власти провели четкую границу между личным подсобным и фермерским хозяйством.

Тем не менее сразу были предприняты попытки увеличения землепользования населения. В январе 1991 года принимается постановление Совета министров «О республиканской программе проведения земельной реформы на территории РСФСР», в котором предполагается в 1991–1995 годах предоставить для ведения крестьянского хозяйства земельные участки общей площадью 5,5–6,5 млн. га и увеличить площади земель приусадебных участков на 3 млн. га, а также выделить землю для садоводства и огородничества в размере 2,5 млн. га. В этом же году было принято еще одно постановление – «О дополнительных мерах по ускорению проведения земельной реформы в РСФСР», где в целях удовлетворения потребностей населения в земельных участках предлагалось даже изымать у предприятий-землепользователей без их согласия неиспользуемые земли, а при необходимости – и до 10 % закрепленных за ними сельскохозяйственных угодий.

Отдельные постановления принимались и в отношении увеличения землепользования граждан крупных городов, в том числе, например, постановление Совета министров РСФСР «О первоочередных мерах по обеспечению жителей г. Москвы земельными участками для организации коллективного садоводства и огородничества» (1991).

Земли коллективных предприятий также предлагалось подвергнуть строгой ревизии с целью выделения из них участков населению, причем не только в Подмосковье, но и в соседних Владимирской, Тульской, Тверской, Калужской, Смоленской областях.

В апреле 1991 года был принят Земельный кодекс, который разрешал отдавать землю населению в пожизненное наследуемое владение, но не в собственность. С некоторыми изменениями он действовал все 1990-е годы – до принятия в 2002 году нового кодекса. Поэтому многие постановления 90-х противоречили Земельному кодексу, создавая путаницу в земельных отношениях.

С 1992 года было разрешено иметь приусадебные земли в частной собственности. В 1993 году было принято несколько указов президента о дополнительных мерах по наделению граждан землей, а специальным постановлением правительства от 30 мая 1993 года был утвержден «Порядок купли-продажи гражданами РФ земельных участков». Конституция 1993 года сняла ограничения на купл10-продажу земли и для других ее пользователей.

Именно с этого момента путаница в земельном законодательстве усиливается. Президент специальным указом признает недействующей половину статей Земельного кодекса 1991 года. Однако взамен многих из них не были приняты другие. Согласно статье 72 Конституции РФ земельное законодательство относилось к совместному ведению РФ и субъектов РФ, что позволило субъектам самостоятельно решать те вопросы, по которым в федеральном законодательстве был правовой вакуум. Все это породило сильный разнобой в региональном законодательстве, что подогревалось

стремлением субъектов Федерации к максимальному расширению своего суверенитета.

**Второй этап** (1994–1995) – попытка создания административного рынка земли. Хотя закон «О плате за землю» был принят еще в 1991 году, фактически он не работал до постановления правительства 1994 года «О порядке определения нормативной цены на землю». Это постановление определило цену на землю, равную 200-кратной ставке земельного налога, и методы его расчета в зависимости от качества и местоположения участка (с тех пор ставки ежегодно индексируются). Эти ставки задают дифференциацию нормативных цен сельскохозяйственных земель (Плата 1996).

Стоимость земли в приусадебных хозяйствах, под дачами и садами рассчитывается на этой же основе с помощью специальных коэффициентов. Нормативная цена таких участков выше, особенно если они находятся на территории населенных пунктов и курортных зон.

В то же время возрастающие потребности горожан во втором, загородном, жилье и разрешение продавать приусадебные и садоводческие участки создали реальный земельный рынок в пригородах крупных городов.

В результате путаницы в земельном законодательстве не были увязаны процедуры получения земель сельскими жителями и горожанами и возможности их продажи. Землю можно получить бесплатно или почти бесплатно – за нормативную цену, а продать можно – по рыночной цене. В пригородах, где рыночные цены очень высоки и достигают нескольких тысяч долларов за сотку, это стало статьей дохода для некоторых жителей, причем одна семья стремилась по разным каналам получить несколько участков земли.

Но главное, это было крайне выгодно чиновникам разных уровней, имеющим доступ к распределению земель. Если для общественности битвы вокруг частной собственности имели во многом политическую окраску, то

чиновникам длительное сохранение неясности земельных отношений давало очень большие фискальные преимущества.

**Третий этап** начинается с президентского указа от 7 марта 1996 года «О реализации конституционных прав граждан на землю».

Указ ознаменовал введение свободного оборота не только приусадебных участков, но и земельных паев, который по идее должен был привести к аккумулированию земельной собственности в руках эффективных производителей (Серова 2000). Всем коллективным хозяйствам предложено было в течение года купить или арендовать у собственников земельных паев их участки. Это позволило урегулировать отношения между предприятиями и населением, в то же время различные юридические и частные лица начали активно скупать паи у бедного и непрактичного населения.

Но главное, указ еще больше расширил возможности индивидуальных хозяйств. За счет земельных паев крестьян предельные нормы площади получаемых в собственность приусадебных участков были повышены до 5 га. Это означало, что для организации сельскохозяйственного производства в этих пределах уже не надо было регистрировать фермерское хозяйство, облагаемое множеством налогов. Можно считать, что с этого периода разделенные в начале реформ права и возможности фермеров и личных подсобных хозяйств вновь сближаются.

В декабре 1998 года был принят специальный закон, который «гарантировал гражданам Российской Федерации право на организацию личных подсобных хозяйств, их хозяйственную самостоятельность», закрепив уже имеющиеся позиции. Личное подсобное хозяйство было признано по этому закону равноправной – наряду с коллективными предприятиями и фермерскими хозяйствами – формой сельскохозяйственного производства, не относящейся, правда, к предпринимательской деятельности. Земельный участок для ведения личного подсобного хозяйства состоит, по этому закону,

из приусадебного и полевого; приусадебные земельные участки находятся в свободном обороте.

На оборот полевых земельных участков распространяются ограничения: участок должен быть освоен в течение трех лет, в противном случае он подлежит изъятию, а граждане могут быть лишены права собственности. Второе ограничение состоит в запрете на использование наемных работников: «Ведение личного подсобного хозяйства могут осуществлять гражданин или члены его семьи (супруги, дети, родители, другие совместно проживающие родственники)».

Максимальные размеры приусадебных и полевых участков устанавливаются органами местного самоуправления в соответствии с законодательством данного субъекта Российской Федерации.

Как правило, личное подсобное хозяйство ассоциируется с сельской местностью. Но специфика городов России, имеющих множество типично деревенских частных домов, предполагает и наличие приусадебного хозяйства у горожан. В законе о личных подсобных хозяйствах 1998 года этот пункт оговаривается отдельно.

Важно отметить также, что личные подсобные хозяйства сельских и городских жителей – это не только индивидуальные хозяйства. Согласно закону 1998 года, они могут создаваться «для совместной деятельности по производству, переработке, хранению сельскохозяйственной продукции и реализации ее излишков, а также по страхованию, кредитованию, материально-техническому и сервисному обслуживанию; объединяться в сельскохозяйственные кооперативы, потребительские общества, создавать ассоциации (союзы) личных подсобных хозяйств».

И наконец, принятие в 2002 году после долгих дебатов в Думе в усеченном виде Земельного кодекса, разрешившего продавать все земли, кроме сельскохозяйственных, ознаменовало наступление последнего, четвертого этапа реформы. Он завершился в январе 2003 года

вступлением в силу закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», согласно которому приобретать в России землю в собственность и продавать ее может любое лицо за исключением иностранцев.

Однако, как максимальный размер участка сельскохозяйственных земель в частной собственности, так и механизм реализации этого закона в целом определяется законодательством субъектов РФ, и это привело к проволочкам и прямому искажению федерального закона. Спустя два года многие регионы так и не ввели оборот сельскохозяйственных земель.

Законодательство изменяется настолько стремительно и настолько кардинально, что правоприменители, особенно на региональном и муниципальном уровнях, зачастую не успевают приспособиться к новым правилам, допускают серьезные ошибки при применении положений законов. Одна масштабная реформа сменяет другую.

Еще до конца не реализована реформа, правовой основой которой стал Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "О кадастровой деятельности" Основной целью указанной реформы было приведение системы кадастрового учета объектов недвижимости к единообразию.

С 1 января 2017 г. данный Федеральный закон уже изменил предмет своего регулирования и стал называться Федеральный закон "О государственной кадастровой деятельности", в нем остались лишь правила, закрепляющие требования к кадастровым инженерам как основным субъектам кадастровой деятельности, положения же о порядке и правовых последствиях постановки земельного участка на кадастровый учет "перекочевали" в обновленном варианте в новый Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ (ред. от 30.12.2021)"О государственной регистрации недвижимости" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2022)?глобальной целью которого стало объединение двух систем учета недвижимости: кадастра и реестра прав.

И это еще не все масштабные законодательные изменения 2017 г. С 1 января 2017 г. вступил в силу Федеральный закон от 3 июля 2016 г. N 237-ФЗ "О государственной кадастровой оценке", который вводит новую систему кадастровой оценки недвижимого имущества. Однако учеными отмечается, что передача полномочий государственным бюджетным учреждениям по определению кадастровой стоимости не может решить и не решит существующие проблемы.

Среди глобальных преобразований земельных отношений последнего времени нельзя не отметить реформу 2015 г., когда были внесены изменения в Земельный кодекс РФ. Одной из целей этих реформ стала систематизация правовых норм, регулирующих имущественные отношения по поводу земли. До сей поры они были рассредоточены в различных актах земельного и гражданского законодательства. Однако после включения указанных положений в текст Земельного кодекса РФ его структура оказалась настолько сложной, неудобной и трудно воспринимаемой, содержащей по-прежнему большое количество отсылочных норм.

Кроме того, введен целый ряд абсолютно новых видов имущественных земельных правоотношений, которых ранее правовая система России не знала:

- обмен земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности;
- использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута;
- сервитут в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и другие.

И без того сложный земельный закон был утяжелен новыми правовыми явлениями, набор имущественных прав на землю максимально расширен, порой не очевидна разница между различными по названию правами на

землю, что также представляется не своевременным в сложившихся условиях правовой нестабильности, низкого уровня правосознания правоприменителей и граждан.

Однако, что реформа 2015 г. в определенной степени сняла проблему соотношения норм гражданского и земельного законодательства при регулировании имущественных отношений по поводу земли. Эти сферы были разделены следующим образом: если земельный участок находится в частной собственности, то правовое регулирование его аренды, купли-продажи и иных сделок осуществляется преимущественно нормами гражданского законодательства, если земельный участок находится в государственной или муниципальной собственности, то данные имущественные земельные правоотношений - это сфера регулирования земельного законодательства, которое, нельзя не отметить, после 2015 г. сделало большой крен в сторону императивности законодательных положений.

Обсуждаются уже в стенах Федерального Собрания вопросы о реформе, связанной с отменой категорий земель и переходом на систему территориального зонирования. Грядут более масштабные преобразования, которые потребуют в обязательном порядке принятия нового основного земельного закона страны. В сложившихся условиях масштабные преобразования земельных отношений не всегда являются оправданными и не способны достичь целей земельной политики и земельного законодательства - обеспечение конституционного права народа, проживающего на территории Российской Федерации, на землю как основу своей жизни и деятельности.

## ЛЕКЦИЯ 3. ИСТОЧНИКИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА.

1. Понятие и классификация источников земельного права
2. Конституционные основы земельного права.
3. Законы как источники земельного права.
4. Иные нормативные акты как источники земельного права.
5. Нормативные акты Республики Дагестан в системе источников земельного права.

### 1. Понятие и классификация источников земельного права

Право, как социальное явление возникло, развивалось и продолжает эволюционировать на основе различных источников. «Источник права» — образное выражение, которое имеет несколько значений: источник правовых норм, т. е. содержания права; методы создания права; иерархия правовых норм; юридическая сила правовой нормы. В **теории права** под юридическими источниками, или формами права, понимаются официальные формы выражения, закрепления, изменения и отмены действующих правовых норм.

Существуют различные понятия источников земельного права, например,

**Источник земельного права -** это внешняя форма выражения воли государства, направленная на урегулирование отношений по использованию и охране земель;

**Источник земельного права -** документ установленной формы, изданный уполномоченным на то государственным органом, содержащий в себе земельно-правовые нормы, действующий на определенной территории, определенное время и среди определенного круга лиц, являющийся элементом системы земельного законодательства.

В разных правовых системах применяются различные виды источников позитивного права: обычай (обычное право), судебный прецедент, юридическая доктрина, выраженная в трудах юристов), религиозные нормы (исламское, талмудическое, индуистское право и др.), нормативный правовой акт. Например, источниками современного английского общего права являются: право Европейского Союза, общее право (судебные прецеденты), обычаи, статуты (законы) и их толкование, международные договоры и доктринальные юридические труды.

Россия — страна правовой системы европейского континентального права. Основной чертой национальных правовых систем стран европейского континентального права является наличие кодифицированных правовых актов. Главными источниками права считаются закон и иные нормативные правовые акты. Исходя из общепринятых представлений, сложившихся в российской правовой системе, источниками земельного права являются нормативные правовые акты, нормативные правовые договоры и международные договоры, регулирующие земельные отношения.

Нормативные правовые акты составляют иерархическую систему (пирамиду) соподчиненных звеньев, их юридическая сила зависит от места и компетенции органа, принимающего акт:

- Конституция и предусмотренные ею федеральные конституционные законы;
- международные договоры;
- федеральные законы, законы РФ;
- подзаконные акты (к ним относятся акты как государственных органов, так и органов местного самоуправления);
- законы субъектов РФ.

Таким образом, основную группу источников земельного права образует законодательство, представленное нормативными правовыми актами,

принятыми на всех уровнях государственной власти, а также местными органами самоуправления, регулирующими земельные отношения.

**Источниками земельного права являются:**

как земельное законодательство, объединяющее нормативные правовые акты, регулирующие отношения по использованию и охране земель (ст. 3 ЗК РФ),

так и нормативные правовые акты, образующие другие отрасли законодательства, но регулирующие в отдельных своих положениях земельные отношения наряду с другими общественными отношениями.

Соответственно в части положений, регулирующих общественные отношения, объектом которых выступает земля, земельные участки, их части, земельные доли или права на землю, они также являются источниками земельного права, но остаются в системе своих самостоятельных отраслей законодательства.

Вторую группу источников земельного права образуют нормативные договоры и соглашения, заключаемые в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Источники земельного права можно классифицировать по следующим критериям:

**По территории действия:**

федеральные (НПА для всей страны - Земельный кодекс, ФЗ и т.д.);

региональные (НПА для одного субъекта федерации);

местные (НПА для одного муниципального образования).

**По кругу субъектов:**

общие;

специальные (для субъектов, обладающих специальными признаками).

**По юридической силе:**

Законы;

Подзаконные акты.

К законам относятся нормативные правовые акты, принимаемые представительными органами государственной власти (Федеральным собранием РФ и законодательными органами власти субъектов РФ). Все иные нормативные правовые акты являются подзаконными. К последним относятся акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов Федерации, министерствами и ведомствами, органами местного самоуправления.

**По предмету регулирования:**

Общие;

Специальные.

Предметом регулирования общих актов являются как земельные, так и иные общественные отношения.

К таким актам относятся, в частности, Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ. В отличие от них, специальные акты охватывают исключительно или в основном земельные правоотношения (Земельный кодекс РФ, Федеральные законы «Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "О кадастровой деятельности"», Федеральный закон от 18.06.2001 N 78-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "О землеустройстве" и др.).

**По характеру правового регулирования:**

Материальные;

Процессуальные.

Нормативные правовые акты материального характера -это акты, содержащие материальные земельно-правовые нормы, которые устанавливают права и обязанности, а также ответственность участников соответствующих отношений (федеральные законы «О государственном земельном кадастре

недвижимости», «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и др.). Акты процессуального характера регулируют процессуальные отношения в сфере охраны и использования земель. Материальные нормы земельного права могут быть реализованы только посредством осуществления последовательного ряда определенных действий, которые и регулируются процессуальными актами. К актам процессуального характера относятся, например, Гражданский процессуальный кодекс РФ; Арбитражный процессуальный кодекс РФ; Положение об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. и др.

Необходимо отметить, что материальные и процессуальные нормы в области охраны и использования земель часто предусматриваются в одних и тех же нормативных правовых актах (например, в Земельном кодексе РФ, Федеральном законе «О землеустройстве» и других актах).

**По форме законодательного акта:**

Кодифицированные;

Некодифицированные

Кодифицированными являются нормативные акты, отличающиеся высоким качеством и уровнем систематизации и являются основными в той или иной отрасли права. Такими кодифицированными актами в земельном праве является ЗК РФ, ЛК РФ, ГрК РФ, ВК РФ и другие.

## 2.Конституционные основы земельного права

Главенствующее положение Конституции среди других законов обусловлено тем, что она имеет наивысшую юридическую силу среди других высших нормативных актов — законов и обладает прямым действием на всей территории Российской Федерации. Это означает, что законы и иные

правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ.

Конституционные положения являются отправными для других отраслей права, в том числе для земельного права.

Справедливой является точка зрения С.А. Боголюбова и Е.А. Галиновской о том, что положения Конституции РФ, регулирующие земельные отношения, содержат нормы, непосредственно посвященные земельным отношениям, и нормы, которые как бы являются отдаленными от земельных отношений, но в то же время они опосредованно участвуют в регулировании земельных отношений[1].

При этом «земельные» нормы Конституции Российской Федерации условно можно разделить на две большие группы:

**Непосредственно посвященные земельным отношениям:**

**ст. 9** — о земле и иных природных ресурсах, находящихся в различных формах собственности;

**ст. 36** — о праве частной собственности на землю и регулировании условий и порядка пользования ею на основе федерального закона;

**ст. 42** — о праве каждого на благоприятную окружающую среду;

**ст. 58** — об обязанности каждого сохранять природу, бережно относиться к ее богатствам;

**ст. 72** — об отнесении к совместному ведению Федерации и ее субъектов земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности.

**опосредованно участвующие в регулировании земельных отношений:**

---

[1] Боголюбов, С. А. Земельное право: учебник для вузов / С. А. Боголюбов. — 8-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2020. — 255 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-05031-8. — Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: https://urait.ru/bcode/449641 (дата обращения: 21.01.2022)

**ст. 2, 17 и 18** — о человеке, его правах и свободах как высшей ценности, защита которых является обязанностью государства и всех его органов;

**ст. 1, 7** -- о демократическом, правовом, социальном характере Российского государства;

**ст. 8** — о гарантировании единства экономического пространства, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности;

**ст. 19** — о равенстве всех перед законом и судом;

**ст. 25, 40** — о праве на жилище и его неприкосновенности. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище;

**ст. 45, 46, 47 и 48** — о гарантировании государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, в частности гарантировании судебной защиты;

**ст. 57** — об обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы и др.

Но нас больше интересует первая группа статей, непосредственно посвященная земельным отношениям.

**Ст. 9** Конституции РФ:

1. «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»

2. «Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности»

Конституция РФ коренным образом изменила статус земли и других природных ресурсов. Она закрепляет отношение к природным ресурсам как к основе жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Население любой территории вправе получать часть дохода от использования ресурсов (нефти, газа, драгоценных металлов и т.д.), кто бы ни

осуществлял их добычу и использование – государство, муниципальные органы, отдельные лица или их объединения.

**Часть 2 статьи 9** устанавливает в отношении природных ресурсов применение общего подхода к праву собственности, сформулированному в предыдущей статье: равное признание и охрану всех форм собственности.

**ст.36** Конституции РФ:

1. «Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю»

2. «Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц»

3. «Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона»

**ст.42** Конституции РФ:

«Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением»

Право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии - так называемое экологическое право. Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" определяет благоприятную окружающую среду как окружающую среду, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. В соответствии с Законом окружающая среда - совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

**ст.58** Конституции РФ:

«Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам»

Конституционную обязанность граждан сохранять окружающую среду и природу, бережно относиться к природным богатствам можно рассматривать как моральную и правовую. Это положение конкретизировано в рамках землепользования (**Земельный кодекс РФ 2001 г**.), водопользования (**Водный кодекс РФ 2006 г**.), пользования лесным фондом (**Лесной кодекс РФ 2006 г**.), в **Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. N 52-ФЗ "О животном мире"** и т.д.

**ст.72** Конституции РФ:

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

**к)** административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, **земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.**

Статья 72 Конституции закрепляет предметы совместного ведения РФ и ее субъектов. Под совместным ведением понимается отнесение определенных вопросов к компетенции в равной степени, как Федерации, так и ее субъектов. По этим вопросам, следовательно, могут издаваться федеральные законы и законы субъектов Федерации, указы Президента РФ и акты президентов и глав администраций субъектов Федерации, постановления Правительства РФ и акты исполнительной власти субъектов Федерации. Вопросы совместного ведения не требуют жесткой централизации, а лишь регулирования в определенной части со стороны федеральных органов государственной власти.

## 3. Законы как источники земельного права.

Если среди источников земельного права на первом месте находится нормативный правовой акт, то среди различных видов нормативных правовых

актов закон в России стоит на первом месте и занимает особое положение, что обусловлено следующим:

закон — это нормативный акт, принимаемый в особом порядке и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений;

законы могут приниматься только высшими представительными (законодательными) органами Российской Федерации и ее субъектов либо всенародным голосованием — референдумом в особом порядке.

Среди относящихся к земельному праву законов России можно отметить такие, как:

Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ

(ред. от 14.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022)

Водный кодекс Российской Федерации" от 03.06.2006 N 74-ФЗ

(ред. от 01.05.2022)

Лесной кодекс Российской Федерации" от 04.12.2006 N 200-ФЗ

(с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022)

Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 14.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022);

Федеральный закон от 18.06.2001 N 78-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "О землеустройстве"

Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27.12.2002 №184-ФЗ.

Федеральный закон от 16 июля 1998г. №101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»;

Федеральный закон от 24 июля 2002г. №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;

Федеральный закон от 21 декабря 2004г. №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»;

Федеральный закон от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-Ф(ред. от 01.05.2022)

"О кадастровой деятельности" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2022)

Федеральный закон от 08.12.1995 N 193-ФЗ (ред. от 06.12.2021) "О сельскохозяйственной кооперации"

Федеральный закон от 10 января 1996г. №4-ФЗ «О мелиорации земель»;

Федеральный закон от 11 июня 2003 г. №74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»;

Федеральный закон от 07.07.2003 N 112-ФЗ (ред. от 28.06.2021) "О личном подсобном хозяйстве"

Федеральный закон от 29.07.2017 N 217-ФЗ (ред. от 22.12.2020)"О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"

Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об охране окружающей среды"

Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ (ред. от 11.06.2021) "Об особо охраняемых природных территориях" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021)

Федеральный закон от 23.02.1995 N 26-ФЗ (ред. от 26.05.2021)"О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах"

Федеральный закон от 19.07.1997 N 109-ФЗ (ред. от 28.06.2021)"О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2022)

Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ (ред. от 14.07.2022) "О государственной регистрации недвижимости"

Эти и другие законы составляют сердцевину земельного права, его основную часть на федеральном уровне.

Как предусматривается в ст. 2 Земельного кодекса РФ, нормы земельного права, содержащиеся в федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать Земельному кодексу РФ.

Источниками земельного права являются федеральные законы, входящие в иные отрасли права, но предусматривающие земельные нормы. Законы других отраслей права можно условно разделить на две группы:

**законы природоресурсного блока** (регулируют отношения по поводу использования и охраны иных природных ресурсов - кроме земли): Федеральные законы «О недрах» 1992 г., «О животном мире» 1995 г., «Об охране атмосферного воздуха» 1999 г. и др.; их считают входящими в природоресурсную подотрасль экологического права;

**законы иных отраслей права.** Группу федеральных законов, содержащих нормы земельного права, представляют Гражданский кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РФ: в них содержится немало предписаний, относящихся к земельным отношениям. В частности, в КоАП РФ и УК РФ содержатся составы земельных правонарушений (преступлений), за которые устанавливается и применяется соответственно административная или уголовная ответственность — в зависимости от степени общественного вреда или общественной опасности.

Земельный кодекс РФ является кодифицированным федеральным законом, регулирующим значительное разнообразие земельных отношений. Он определяет порядок предоставления и изъятия земельных участков, использования земель гражданами и организациями для строительства, ведения фермерского хозяйства, личного подсобного хозяйства, использования земель, предоставленных в качестве служебных земельных наделов. Здесь содержатся основополагающие нормы, устанавливающие правовой режим различных категорий земель, регулирующие вопросы платы

за землепользование, юридической ответственности за земельные правонарушения.

Основное значение Земельного кодекса Российской Федерации состоит в том, что он окончательно закрепил результаты проводимых в последние годы земельных преобразований и завершил процесс формирования законодательных основ для нормального функционирования рынка земли. В юридическом отношении теперь не имеется оснований оспаривать результаты земельной реформы и подвергать сомнению правомерность существования рынка земли.

Вступивший в силу 30 октября 2001 г. Земельный кодекс РФ вслед за Гражданским (ст. 3 ГК РФ) исходит из понятия законодательства в узком смысле, определив в п. 1 ст. 1, что земельное законодательство представляет собой совокупность Земельного кодекса, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Земельный кодекс 2001 г. является законом, обладающим приоритетом в регулировании земельных отношений. Его принятие стало важным событием в жизни Российской Федерации. Прежний Земельный кодекс РСФСР 1991 г. давно не отвечал потребностям современных общественных отношений, более половины его статей были отменены еще в 1993 г. при приведении законодательства в соответствие с Конституцией РФ. Значительная часть отношений, связанных с землей, регулировалась подзаконными актами. Отныне содержавшие нормы земельного права законодательные акты Союза ССР в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 25 октября № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" со дня введения в действие нового Земельного кодекса не применяются.

Новый Земельный кодекс разграничил полномочия Российской Федерации и ее субъектов в области регулирования земельных отношений, определил виды прав на землю, основания их возникновения и прекращения,

установил особенности оборота земельных участков, зафиксировал правовой режим каждой из категорий земель.

## 4. Иные нормативные акты как источники земельного права.

Главными подзаконными актами являются указы Президента России: подзаконными они считаются потому, что согласно ст. 90 Конституции РФ они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Главенствующая роль указов Президента среди подзаконных актов основывается:

1. согласно ст. 80 Конституции РФ Президент России определяет основные направления внутренней и внешней политики государства в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами;
2. Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;
3. указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории России.

Основной формой президентского акта – источника земельного права является указ Президента России. Он может издавать также распоряжения, которые носят, как правило, ненормативный характер (ст. 90 Конституции РФ). Право Президента РФ на регулирование земельных отношений закреплено и в ст. 2 (п. 1) Земельного кодекса РФ и может осуществляться путем издания нормативных указов.

Указы Президента РФ играли важную роль в регулировании земельных отношений в период с 1992 по 2001 годы, когда было принято около пятнадцати основополагающих указов Президента РФ в данной области.

В их числе **Указ Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. N 1767 "О регулировании земельных отношений и развитии**

**аграрной реформы в России" (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, N 44, ст. 4191) (утратил силу)** в котором было констатировано, что земельные участки и все, что прочно с ними связано, относятся к недвижимости, а также закреплялось положение, согласно которому граждане и юридические лица-собственники земельных участков получили право продавать, передавать по наследству, дарить, сдавать в залог, аренду, обменивать, а также передавать земельный участок или часть его в качестве взноса в уставные фонды (капиталы) акционерных обществ, товариществ, кооперативов, в том числе с иностранными инвестициями, т.е. практически были сняты правовые ограничения в распоряжении земельной собственностью.

К таким указам относится и Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 г. N 337 "О реализации конституционных прав граждан на землю" (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, N 11, ст. 1026) (утратил силу) в котором были не только подтверждены права граждан на землю, но и определены конкретные правовые формы реализации этих прав, в частности, были предусмотрены такие новые для нашей страны правовые формы, как передача собственником земельной доли на условиях ренты и пожизненного содержания.

Кроме того, существенную роль в осуществлении земельной реформы и регулировании земельных отношений сыграли следующие нормативные правовые акты Президента РФ:

- Указ Президента РФ от 21.01.2020 N 21(ред. от 20.11.2020)"О структуре федеральных органов исполнительной власти"
- Указ Президента РФ от 16.05.1997 N 485(ред. от 26.03.2003, с изм. от 12.05.2016)"О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами";
- Указ Президента РФ от 09.01.2011 N 26(ред. от 23.11.2021) "Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные

граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками"

- Указ Президента РФ от 02.10.1992 N 1155 "Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации";
- Указ Президента РФ от 27.03.1992 N 30(ред. от 03.02.2012) "Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации"
- Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 г. N 337 "О реализации конституционных прав граждан на землю" (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, N 11, ст. 1026)

Пока не был принят в 2001 г. ЗК РФ и существовали серьезные пробелы в земельном законодательстве, большое число вопросов использования земель, их охраны, отношений собственности на землю регулировались указами Президента РФ.

Следующими источниками земельного права в иерархии подзаконных актов являются постановления Правительства Российской Федерации, которое осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации.

Акты Правительства принимаются на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ и являются обязательными к исполнению в Российской Федерации (ст. 110 и 115 Конституции РФ).

Среди предусмотренных в ст. 114 Конституции полномочий Правительства РФ имеются и такие, которые относятся к регулированию и реализации земельных отношений, а именно: разработка и представление федерального бюджета и обеспечение его исполнения; осуществление управления федеральной собственностью; осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка.

Во исполнение своих полномочий Правительство РФ, осуществляя распорядительные функции, активно участвует в формировании земельного права.

Постановления Правительства РФ:

- Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 N 1081 "О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)"(вместе с "Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре)");
- Постановление Правительства РФ от 22.07.2008 N 561 (ред. от 12.02.2021) "О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд" (вместе с "Положением о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд")
- Постановление Правительства РФ от 25 августа 1999г. №945 «О государственной кадастровой оценке земель»
- Постановление Правительства РФ от 10.07.2018 N 800 (ред. от 07.03.2019) "О проведении рекультивации и консервации земель" (вместе с "Правилами проведения рекультивации и консервации земель")
- Постановление Правительства РФ от 27.01.2022 N 59"Об утверждении Положения о возмещении убытков при ухудшении качества земель, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, а также правообладателей, расположенных на земельных участках объектов недвижимости и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации"
- Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2004г. №112 «Об использовании земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культуртехнических работ, установлении охранных зон и сохранении находящихся на этих землях объектов»;

- Постановление Правительства РФ от 25 августа 1999г. №941 «О разработке и согласовании консолидированных схем градостроительного планирования и основных положений консолидированных схем градостроительного планирования;
- Постановление Правительства РФ от 10.08.1993 N 769(ред. от 01.11.2012)"Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации"
- Постановление Правительства РФ от 28.07.2020 N 1132"О признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации и об отмене некоторых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах и государственного надзора в области семеноводства в отношении семян лесных растений"

К подзаконным актам относятся приказы, инструкции, правила, наставления, принимаемые центральными органами исполнительной власти, к которым согласно Федеральному конституционному закону о Правительстве РФ относятся федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства (Федеральная служба безопасности, Федеральная пограничная служба, Росгидромет и др.).

Их акты регулируют отношения внутри системы своего ведомства, однако почти каждое из них обладает некими надведомственными, порой координационными функциями, которые и обусловливают значение ведомственных актов как источников права не только для его сотрудников, но и для остальных граждан.

Таким образом, для осуществления указанных задач федеральные органы исполнительной власти принимают нормативные акты, называемые ведомственными.

По Конституции РФ (ст. 12) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ).

Действующее законодательство определяет полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования земельных отношений. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 6) отнес к предметам ведения органов местного самоуправления решение таких вопросов, как регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований, контроль за использованием земель на территории муниципального образования.

В Градостроительном кодексе РФ (ст. 23) установлены некоторые полномочия органов местного самоуправления в области регулирования земельных отношений. В ведении муниципальных образований: принятие и изменение правил застройки, иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления в области градостроительства; разработка проектов черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований и внесение в соответствующий орган 'государственной власти предложений об их утверждении и другие вопросы.

Акты (решения, постановления) органов местного самоуправления относятся к числу источников земельного права в тех случаях, когда они носят нормативный характер, т.е. изданы в пределах компетенции и устанавливают общие правила поведения, обязательные к исполнению на территории соответствующего муниципального образования: поселка, села,

района, города. Например, **правила землепользования и застройки**, который разрабатывается в целях:

1) создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;

2) создания условий для планировки территорий муниципальных образований;

3) обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;

4) создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Также нужно отметить, что **правила землепользования и застройки** включают в себя:

1) порядок их применения и внесения изменений в указанные правила;

2) карту градостроительного зонирования;

3) градостроительные регламенты.

## 5. Нормативные акты Республики Дагестан в системе источников земельного права.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ, вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами, земельное законодательство отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Нормативное правовое регулирование названных отношений осуществляют органы как законодательной, так и исполнительной ветвей власти субъектов РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить федеральным законам - в случае такого противоречия действует федеральный закон.

Субъекты РФ вправе принять свой закон, но в случае последующего принятия ФЗ субъект РФ должен привести его в соответствии с федеральным законом. Некоторые положения федеральных законов требуют дальнейшего развития, детализации. Это также вправе делать в своих законах субъект РФ. Иногда в федеральных законах прямо указывается, что тот или иной вопрос решается в соответствии с законодательством субъекта РФ. Согласно ст. 33 ЗК РФ предельные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства и дачного строительства, устанавливаются в соответствии с законодательством субъектов РФ.

Субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование земельных отношений с учетом политических, социально-экономических, природно-климатических, экологических, исторических и иных особенностей регионов. Нормативные правовые акты субъектов РФ принимаются субъектами РФ в разных формах. В одних субъектах РФ (как правило, республиках в составе Российской Федерации) действуют земельные кодексы (Татарстан, Башкортостан, Карелия и др.). В других - законы о земле или законы о регулировании земельных отношений (Республика Дагестан, Саратовская, Самарская, Воронежская области и др.)

Нормативные акты Республики Дагестан о земле:

1. Закон Республики Дагестан от 29.12.2017 N 45 "О некоторых вопросах регулирования земельных отношений в Республике Дагестан (с изменениями на 16 марта 2020 года)
2. Закон Республики Дагестан от 29.12.2003 N 46(ред. от 29.12.2021)"Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан (принят Народным Собранием РД 25.12.2003)
3. Закон Республики Дагестан от 15.12.1998 N 25 (ред. от 02.10.2020) "О мелиорации земель" (принят Народным Собранием РД 26.11.1998)
4. Закон Республики Дагестан от 09.10.1996 N 18(ред. от 30.12.2021)"О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан" (принят Народным Собранием РД 26.09.1996)
5. Закон Республики Дагестан от 29.11.2007 N 58(ред. от 25.12.2020)"О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан (принят Народным Собранием РД 21.11.2007)
6. Закон Республики Дагестан от 04.03.2005 N 11 (ред. от 06.11.2018) "О личном подсобном хозяйстве в Республике Дагестан"(принят Народным Собранием РД 24.02.2005)
7. Закон Республики Дагестан от 16.12.2010 N 72(ред. от 16.03.2020) "О горных территориях Республики Дагестан" (принят Народным Собранием РД 09.12.2010)

**Нормативные акты Правительства РД:**

1. Постановление Правительства РД от 16.04.2012 N 110 "О состоянии мелиорации сельскохозяйственных земель в Республике Дагестан";

4. Постановление Правительства РД от 24.07.2015 N 222 "Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель особо охраняемых территорий и объектов в Республике Дагестан"

# ЛЕКЦИЯ 4. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

1. Понятие и особенности института права собственности на земельные участки.
2. Формы земельной собственности.
3. Субъекты, объекты и содержание право собственности на земельные участки.
4. Основания возникновения и прекращения права собственности на земельные участки

## 1. Понятие и особенности института права собственности на земельные участки.

Краеугольным камнем строительства любого гражданского общества является институт права собственности. А.З. Гильманов справедливо подчеркивает, что "отношения между членами общества зависят от прав на собственность. От условий и форм отношения различных социальных групп к собственности зависит уровень их участия в процессе управления обществом, в получении доходов, а также социальный и политический престиж"[1]. То же самое, только в более лаконичной форме в свое время писал один из главных составителей французского Гражданского кодекса Порталис: "Право собственности - основное право, на котором покоятся все общественные учреждения, столь же драгоценные для каждого человека, как его жизнь"[2].

---

[1] Гильманов, А.З. Собственность и стратификация общества: региональные, национальные особенности. / Материалы всероссийского круглого стола. - Казань, 2001. - С. 31. - Текст: непосредственный.

[2] Гражданское, торговое и семейное право капиталистических стран. Сборник нормативных актов: Гражданские и торговые кодексы: Учебное пособие / Под ред.: Кулагин М.И., Пучинский В.К. - Москва: Издательство УДН, 1986. - С. 14. - Текст: непосредственный.

Институту права собственности придается важнейшее значение не только учеными-юристами, но и экономистами, философами, социологами, историками, писателями и др. Так, русский писатель И.П. Пнин еще в конце XVIII в., будто предвидя советскую эпоху в истории России, пророчески писал: "Где нет собственности, там, конечно, не может быть и животворной деятельности, сей души общественного дела. Где нет собственности, там все постановления существуют только на бумаге. Где нет собственности, там круг общественных деяний едва движется, там все имеет вид изнеможенный, печальный, мертвенный и, следовательно, несчастный"[1].

Слово собственность берет свое начало от греческого слова "собъ", что в буквальном смысле означает "животы, пожитки, богатство, свое имущество".

Теоретическое осмысление понятия "право собственности" приобретает особую значимость в настоящее время - в период глубоких институциональных перемен и коренных преобразований в российском обществе. В новых условиях хозяйствования, характеризующихся переходом Российской Федерации от командно-административной системы управления экономикой к рыночной, особую актуальность приобретают вопросы кардинального преобразования отношений собственности, укрепления гарантий ее защиты[2].

В экономическом смысле под собственностью понимается та или иная форма присвоения предметов, средств и орудий труда, предметов потребления - то есть того, что дает сама природа либо производится человеком.

---

[1] Пнин, И.П. Опыт о присвоении относительно к России. / И.П. Пнин. – Текст: электронный // Москва: Издательство [Б.и.], 1804 .— 18 с. - URL: https://rucont.ru/efd/9338 (дата обращения: 21.01.2022)

[2]Ибрагимов, К. Х. Административно-правовой режим земель сельскохозяйственного назначения: К. Х. Ибрагимов; Акад. наук Чеченской Республики / К. Х. Ибрагимов. – 2-е изд., пересмотренное и доп.. – Грозный: Грозненский рабочий, 2011. – 735 с. – ISBN 978-5-4314-0014-8. – Текст: электронный – URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=19838976 (дата обращения: 21.01.2022)- Режим доступа: Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU.

Право собственности понимается в объективном и субъективном смыслах. В объективном смысле под правом собственности понимается совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности и составляющих самостоятельный институт права.

Под правом собственности в субъективном смысле понимают совокупность принадлежащих субъекту права правомочий по владению, пользованию, распоряжению имуществом, позволяющих ему по своему усмотрению совершать действия в отношении своего имущества, то есть определять судьбу вещи.

Обозначение правомочий собственника как "триады" возможностей свойственно лишь российскому правопорядку. В российское право она "попала" в начале XIX в. благодаря В.Г. Кукольнику и М.М. Сперанскому. Впервые "триада" была законодательно закреплена в 1832 г. в ст. 420 ч. 1 т. X Свода законов Российской империи, согласно которой право собственности определялось как "власть, в порядке, гражданскими законами установленном, исключительно и независимо от лица постороннего владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом вечно и потомственно".

Эта же "триада" правомочий собственника была предусмотрена и в ст. 756 - 758 дореволюционного проекта Гражданского уложения, откуда затем по традиции перешла и в Гражданские кодексы РСФСР 1922 и 1964 гг., и в Основы гражданского законодательства 1961 и 1991 гг., и в Гражданский кодекс РФ 1994 г.

Большинстве развитых западноевропейских правопорядков правомочия собственника определяются не с помощью традиционной для отечественного гражданского права "триады", а путем указания на "пользование и (или) распоряжение" вещью или вещами, т.е. ограничиваются не тремя, а лишь двумя или даже одним правомочием (в частности, не указывая на правомочие владения, поскольку оно считается присущим далеко не только праву собственности). Более того, эти правомочия непременно сопровождаются

дополнительным указанием на их осуществление собственником "по своему усмотрению", "наиболее абсолютным образом", "полностью и исключительно" и т.п., поскольку одноименные (а иногда и близкие по содержанию) правомочия, как уже отмечалось, могут принадлежать не только собственнику, но и субъектам некоторых других имущественных прав.

В англо - американском праве спорным остается вопрос о том, является ли "право собственности", которое здесь возможно лишь в отношении движимого имущества, единым правом или "связкой прав", допускающей "расщепление" на отдельные правомочия, или "пучки прав". Принято считать, что оно, во всяком случае, включает в себя такие правомочия, как право владения, право пользования, право потребления, разрушения и отчуждения имущества.

В отечественной цивилистической доктрине характеристика правомочий собственника неизменно дополнялась различными указаниями на то, что собственник осуществляет их "своей властью и в своем интересе" (А.В. Венедиктов), "независимо от других лиц" (Д.М. Генкин, С.М. Корнеев), "по своему усмотрению" (Ю.К. Толстой) и т.д.[1] Ученые стремились подчеркнуть, что помимо тех или иных формальных правомочий у собственника имеется еще нечто, что дает основание характеризовать присущее именно ему состояние (статус) как полное хозяйственное господство над присвоенной вещью, которое отсутствует у субъектов одноименных правомочий, входящих в содержание иных имущественных прав. Главное, что характеризует правомочия собственника в российском гражданском праве, - это возможность осуществлять их по своему усмотрению (п. 2 ст. 209 ГК РФ), руководствуясь исключительно собственными интересами и совершая в отношении присвоенной вещи любые действия, не противоречащие закону и иным

[1] Суханов, Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк / Суханов Е.А.. — Москва: Статут, 2017. — 560 с. — ISBN 978-5-8354-1320-1. — Текст: электронный // IPR SMART: [сайт]. — URL: https://www.iprbookshop.ru/65887.html (дата обращения: 21.01.2022)— Режим доступа: для авторизир. пользователей.

правовым актам и не нарушающие прав и законных интересов других лиц. В этом состоит существо юридической власти собственника над своей вещью.

Итак, содержание права собственности раскрывается через права владения, пользования и распоряжения.

Как замечает Ю.К. Толстой, правомочие владения - это юридически обеспеченная возможность хозяйственного господства собственника над вещью. Правомочие пользования - это юридически обеспеченная возможность извлечения из вещи полезных свойств в процессе ее личного или производственного потребления. Правомочие распоряжения - это юридически обеспеченная возможность определять судьбу вещи путем совершения юридических актов в отношении этой вещи.

Таким образом, право собственности - это система правовых норм, регулирующих отношения по владению, пользованию и распоряжению собственником принадлежащей ему вещи по усмотрению собственника и в его интересах, а также по устранению вмешательства всех третьих лиц в сферу его хозяйственного господства[1].

Право собственности является наиболее абсолютным, то есть дает возможность совершать самый широкий круг действий в отношении принадлежащего собственнику имущества. Так, помимо владения и пользования собственник имеет право свободно отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, оставаясь собственником, передавать права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и другим образом распоряжаться им.

Общие положения о праве собственности на землю закреплены в гл. 17 ГК РФ. Однако регулирование вопросов собственности на землю не является исключительной прерогативой гражданского права. Специфика правового ре-

[1] Гражданское право: учебник. Ч.1 / под редакцией Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. – Санкт-Петербург: ТЕИС, 1996. - С. 296-299 - ISBN 5-7218-0031-3. - Текст: непосредственный.

агирования отношений собственности на землю отражается в земельном, горном, водном, лесном законодательствах. Общественные отношения собственности на землю составляют основу не только земельных отношений, но и многих экономических и социальных отношений в обществе и государстве. В силу уникальных свойств земли и ее особого публичного значения правовое регулирование отношений собственности на землю и земельные участки отличается существенными особенностями по сравнению с другими видами имущества. Земля - совершенно уникальный ресурс, отличающийся от всех остальных следующими признаками:

Земля рассматривается и как природный, и как экономический ресурс. Как природный ресурс земля характеризуется такими особенностями, как незаменимость, уязвимость (в частности, в результате нерационального антропогенного воздействия), невоссоздаваемость. Почва, являющаяся основой плодородия земли, может самопроизводиться. Однако ввиду того, что период ее образования длится сотни и тысячи лет, землю можно рассматривать лишь как условно возобновимый природный объект. При этом землю небезосновательно характеризуют как своеобразное «ядро» системы природных ресурсов, поскольку все иные ее элементы не могут существовать в естественной среде без связи с ней.

Как ресурс экономический земля, уникальна, поскольку является основой любого производства. Ее роль в сельском хозяйстве сближает ее с другими основными фондами. Однако в отличие от всех прочих основных фондов при рациональном ведении хозяйства земля не только не будет изнашиваться, но и может повысить свое качество (плодородие).

Земельные ресурсы традиционно рассматриваются как составляющая национального богатства страны. Им отводится роль основ благополучия государства и осуществления функционирования государственной системы. В этой связи ведущая роль в управлении земельными ресурсами принадлежит именно государству, что вызвано объективной необходимостью обеспечения

рациональной эксплуатации земли как важнейшего природного и экономического ресурса. При этом государство, с одной стороны, может выступать как хозяйствующий субъект, заинтересованный в наиболее производительном использовании принадлежащей ему собственности (земельных ресурсов в форме конкретных земельных участков); с другой - как орган власти, устанавливающий основные принципы землепользования в русле проводимой в стране земельной реформы. Кроме того, государство несет наивысшую (конституционную) ответственность за сохранение окружающей среды, природы и ее ресурсов (в том числе земельных).

Уникальность земельных ресурсов обусловливается также их первостепенной значимостью, поскольку они представляют собой источник удовлетворения потребностей и интересов различных субъектов: как ее непосредственных пользователей, так и общества (государства) в целом. В Конституции РФ земля названа «основой жизни и деятельности народов», что фактически дублируется в ст. 1 Земельного кодекса РФ и в ряде других нормативных правовых актов.

Право собственности на землю традиционно рассматривается в объективном и субъективном смыслах. Право собственности в объективном смысле составляет межотраслевой, комплексный институт конституционного, гражданского и земельного права, включающий совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности на землю и земельные участки, определяющих способы и пределы осуществления права собственности, основания его возникновения, изменения и прекращения.

В субъективном смысле право собственности на землю понимается как совокупность прав и обязанностей собственника земельного участка по осуществлению им наделенных законом правомочий в отношении принадлежащего ему земельного участка — владению, пользованию и распоряжению.

Таким образом, **право собственности на землю** — это урегулированное нормами земельного и иных отраслей права общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками

Отличительной чертой института права собственности на землю является то, что абсолютной земельной собственности не существует. С одной стороны, государство предоставляет собственникам земли право самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться ею (в пределах, предусмотренных законом), а с другой — ограничивает это право в силу специфики земли (природный объект). В теории земельного права ограничения подразделяются на постоянные и временные.

К постоянным ограничениям относятся предусмотренные в законодательстве обязанности:

- соблюдать требования рационального использования и охраны земель и сохранения экологической обстановки в процессе ее использования;
- не нарушать своими действиями прав и законных интересов других собственников, пользователей, арендаторов земель;
- выполнять особые условия использования особо охраняемых территорий, охраняемых зон, мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп;
- вести строительство в соответствии со строительными нормами и правилами, а на землях населенных пунктов еще и с соблюдением проектов планировки и застройки;
- право государства на принудительный выкуп земельного участка у собственника для государственных и муниципальных нужд;
- на исключение деградированных сельскохозяйственных угодий и загрязненных земель из хозяйственного оборота (с сохранением их за собственником).

К числу временных ограничений правомочий собственника относят строгое целевое использование земельного участка и возможность совершения сделки купли-продажи участка, занятого в сельскохозяйственном производстве при условии сохранения его целевого назначения.

Ограничение прав на землю (включая право собственности) вызвано спецификой объекта прав, его ограниченностью и незаменимостью. Ограничения права собственности могут возникать из федеральных законов, договоров или судебных решений. По целям можно выделить ограничения в интересах государства, общества и ограничения в интересах частных лиц. Основания ограничения прав на землю (в том числе права собственности) могут быть предусмотрены исключительно федеральными законами (п. 1 ст. 56 ЗК РФ, п. 2 ст. 1 ГК РФ).

Ограничения права собственности в интересах государства и общества регламентируются ст. 56 ЗК РФ. Согласно данной статье могут быть установлены следующие ограничения:

- особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах;
- особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных;
- условия начала и завершения застройки или освоения земельного участка в течение установленных сроков по согласованному в установленном порядке проекту, строительства, ремонта или содержания автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) при предоставлении прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности

Ограничение прав может быть обжаловано заинтересованным лицом в судебном порядке. Ограничения прав подлежат регистрации. Ограничения

прав на землю могут носить бессрочный характер или устанавливаться на определенный срок. Установленные ограничения обременяют непосредственно земельный участок, а поэтому при переходе права на соответствующий участок к другому лицу они сохраняются.

## 2. Формы собственности на земельные участки.

В классификации права собственности выделяют деление на типы, формы и виды. Тип права собственности определяется отношением к социально-экономической формации и предполагает рабовладельческий, феодальный, капиталистический и социалистический типа права собственности.

Формы права собственности на землю определяются в Конституции РФ (ч. 2 ст. 9) по критерию субъекта права и делятся на:

- право частной собственности;
- право государственной собственности;
- право муниципальной собственности,
- иные формы собственности.

Некоторые авторы выделяет две формы права собственности:

- частную;
- публичную.

Классификация права собственности по видам:

а) Частная форма собственности делится на собственность граждан и юридических лиц.

б) Государственная форма собственности имеет следующие виды федеральная собственность (собственник – РФ); собственность субъектов РФ (собственники – субъекты РФ), муниципальная форма собственности.

Кроме того, по множественности лиц (участников права собственности) выделяют право общей собственности, которая дифференцируется на два

вида:

а) Право общей долевой собственности (вид права, где доля сособственников заранее определена);

б) Право общей совместной собственности (сособственники владеют, пользуются и распоряжаются объектом права сообща, например, собственность супругов и членов крестьянского (фермерского) хозяйства).

**Частная собственность на землю.** Право частной собственности охраняется законом, при этом никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ст. 35 Конституции РФ). Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом, и он вправе защищать свое право собственности в порядке, предусмотренном законом (п. 1 ст. 209, ст. ст. 301 - 304 ГК РФ). Право собственности на земельные участки не является абсолютным субъективным правом. Право собственности может быть ограничено и даже прекращено (например, арест, уничтожение, изъятие для государственных или муниципальных нужд и др.).

Как указал КС РФ в Постановлении от 16 июля 2008 г. N 9-П, из ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ во взаимосвязи ее со ст. 8, 17 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 34 и 35 вытекает, что ограничения права собственности, равно как и свободы предпринимательской и иной экономической деятельности, могут вводиться федеральным законом, только если они необходимы для защиты других конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, отвечают требованиям справедливости, разумности и соразмерности, носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо данных конституционных прав. [1]

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2008 N 9-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева"

Одним из актуальных вопросов всегда был, есть и будет вопрос о частной собственности на землю. Земельная собственность России имеет свою историю.

К.Д. Кавелин подчеркивал: "У всех народов во все времена история поземельных прав есть одна из важнейших страниц государственной, политической истории; около поземельных прав группируются выдающиеся государственные и политические события и реформы; словом, поземельные отношения глубочайшим образом вплетены в государственную жизнь всякого народа и отражают на себе его политические судьбы со всеми важнейшими их изменениями и оттенками"[1].

Размышляя над общинной формой землевладения, С.Ю. Витте указывал: "Чтобы народ не голодал, чтобы труд его делался производительным, нужно дать ему свободно трудиться на земле, освободив его от попечительских пут, подчинить его общим нормам, сделать его полным и личным обладателем своего труда и своей земли, сделать его с точки зрения гражданского права персоною. Человек не разовьет свой труд, если он не имеет сознания, что плоды его труда суть его собственность и собственность его наследников"[2].

Аргументируя необходимость введения права частной собственности на землю, Л.А. Никонов писал: "Отчуждение крестьянина от собственности на землю, орудий труда и его плодов, полученного дохода оказалось пагубным. Самое дурное в этом деле - ничейность, обезличка, бросовость. Столь недопустима и несправедливость в распределении собственности"[3].

---

[1] Беляев И. Д. Лекции по истории русского законодательства / Предисл. А. Д. Каплина / Отв. ред. О. А. Платонов. — Москва: Институт русской цивилизации, 2011. - С. 69. – Текст: электронный – URL: https://scicenter.online/istoriya-prava-scicenter/lektsii-istorii-russkogo-zakonodatelstva.html (дата обращения: 21.01.2022)

[2] Витте, С.Ю. Воспоминания: Царствование Николая II. Т. I. / Граф С.Ю. Витте. - Берлин: Слово, 1923. - С. 410. – Текст: электронный // Президентская библиотека: электронная национальная библиотека: сайт – URL: https://www.prlib.ru/item/404612 (дата обращения: 21.01.2022)

[3] Гудочкова, Е.Г. От принципа "единой судьбы земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости" к концепции единого объекта / Е.Г.

До образования Древнерусского государства не было частной собственности на землю. Славянские племена, проживавшие на территории от Черного моря до Белого и Балтийских морей в VI - VIII вв. родовыми общинами, не имели землю на праве собственности, а владели ею целым родом, общиной, выступавшей в общественной жизни публично-правовым образованием. Общинное вечевое устройство у славян проникло во все сферы их хозяйственной и политической деятельности. Общинники сообща владели и пользовались землей, принадлежавшей общине ("куда соха, коса и топор ходили"), и имели равное право на участок (надел) пахотной земли без права ее отчуждения. В общем пользовании находились сенокосы, выгоны и леса. Предоставление земским общинам полного владения землей сохраняло единство и связь всей Русской земли[1].

Конституция РФ 1993 г. содержит правовые основы действующего земельного строя современной России. Граждане получили право иметь в частной собственности землю, равным образом владеть, пользоваться и распоряжаться ею (с учетом законных ограничений), защищать ее.

Как следует из п. 2 и 3 ст. 261 Гражданского кодекса РФ, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения, если иное не установлено законом. Собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного

---

Гудочкова. – Текст: электронный // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2010. – №. 9. – С. 39-46. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ot-printsipa-edinoy-sudby-zemelnyh-uchastkov-i-raspolozhennyh-na-nih-obektov-nedvizhimosti-k-kontseptsii-edinogo-obekta (дата обращения: 21.01.2022)

[1] Грудцына, Л. Ю. Земля: Справочник собственника и арендатора: справочник / Л. Ю. Грудцына, М. Н. Козлова. — Москва: Юстицинформ, 2007. — 432 с. — ISBN 978-5-7205-0854-8. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: https://e.lanbook.com/book/10562 (дата обращения: 21.01.2022)— Режим доступа: для авториз. пользователей.

пространства, иными законами и не нарушает прав других лиц.

Кроме того, собственник земельного участка может возводить на нем здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство на своем участке другим лицам. Если иное не предусмотрено законом или договором, собственник земельного участка приобретает право собственности на здание, сооружение и иное недвижимое имущество, возведенное или созданное им для себя на принадлежащем ему участке (п. 1 и 2 ст. 263 Гражданского кодекса РФ). Это с одной стороны. С другой стороны, п. 5 ст. 1 Земельного кодекса РФ установил принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому "все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами".

В соответствии со ст. 213 ГК РФ в собственности граждан и юридических лиц может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которое в соответствии с законом не может им принадлежать. Статья 27 ЗК РФ установил перечень земель, изъятых из оборота, которые не могут находиться в частной собственности, и земель, ограниченных в обороте, которые не подлежат передаче в частную собственность, кроме случаев, установленных федеральным законом.

В некоторых статьях Земельного Кодекса установлен запрет на приватизацию отдельных видов земельных участков (такой запрет означает недопустимость передачи их из государственной или муниципальной собственности в частную, но если земельные участки уже находятся в частной собственности, например, право собственности возникло до введения соответствующей нормы, то они могут в ней оставаться) - это, например, земельные участки общего пользования на землях населенных пунктов (п. 12 ст. 85), земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков (п. 6 ст. 95).

Возможность иметь имущество (в том числе земельные участки) на праве собственности входит в содержание правоспособности гражданина, признаваемой в равной мере за всеми гражданами.

В п. 3 статьи 15 ЗК РФ названы случаи, когда иностранные граждане, иностранные юридические лица и лица без гражданства не могут обладать земельными участками на праве собственности. Перечень приграничных территорий, на которых указанные лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, утвержден Указом Президента РФ от 9 января 2011 г. N 26. На примере Республики Дагестан, к таким территориям согласно данному указу можно отнести следующие территории: муниципальное образование "Ахтынский район"; муниципальное образование "Бабаюртовский район"; муниципальное образование "Дербентский район"; муниципальное образование "Докузпаринский район"; муниципальное образование "Карабудахкентский район"; муниципальное образование "Каякентский район"; муниципальное образование "Кизлярский район"; муниципальное образование "Магарамкентский район"; муниципальное образование "Рутульский район"; муниципальное образование "Тарумовский район"; муниципальное образование "Тляратинский район"; муниципальное образование "Цумадинский район"; Муниципальное образование "Цунтинский район";муниципальное образование "Город Дагестанские Огни"; муниципальное образование "Город Дербент"; муниципальное образование "Город Избербаш"; муниципальное образование "Город Каспийск"; муниципальное образование "Город Махачкала"

Отдельные приграничные территории определены нормативными правовыми актами РФ или устанавливаются законами соответствующих субъектов РФ. Поскольку в законодательстве отсутствует легальное определение приграничных территорий, в юридической литературе по этому вопросу сложились разные точки зрения. Приграничной территорией следует

признать земли в пределах административно-территориальных образований, непосредственно примыкающие к Государственной границе РФ.

Кроме того, ФЗ "Об обороте сельскохозяйственного назначения" установил запрет на приобретение в собственность земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения иностранными гражданами, лицами без гражданства, а также юридическими лицами, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50%. Указанные лица могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

Но поскольку действие этого ФЗ не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, быть собственниками таких земельных участков иностранцы имеют право.

Субъектами частной собственности могут быть физические и юридические лица. Право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю закреплено в ч. 1 ст. 36 Конституции РФ.

Собственность на земельные участки может быть индивидуальной (собственность гражданина и юридического лица) либо общей. Общая собственность на земельные участки - это собственность двух или нескольких лиц на земельные участки. Земельный участок может принадлежать лицам на праве общей собственности с определением доли каждого из собственников в праве собственности (общая долевая собственность) или без ее определения (совместная собственность).

Общая собственность возникает при поступлении в собственность двух или нескольких лиц неделимого земельного участка. Общая собственность на

делимый земельный участок возникает в случаях, предусмотренных законом или договором.

Общая собственность на земельные участки является долевой, за исключением случаев, когда законом предусмотрено образование общей совместной собственности на этот участок.

Согласно действующему законодательству установлена совместная собственность:

- в отношении земель крестьянского (фермерского) хозяйства, если соглашением между членами хозяйства не установлено иного;
- в отношении общего имущества супругов (в том числе земельных участков), если иной правовой режим не установлен брачным договором (ст. ст. 33 - 34 СК РФ);
- в садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих товариществах на имущество общего пользования, приобретенное таким товариществом за счет целевых взносов;
- на земельный участок садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, предоставленный за плату в совместную собственность членов такого объединения.

Размер долей участников общей долевой собственности считается равным, если иное не предусмотрено законом или соглашением всех ее участников. Субъектами права общей собственности могут быть не только физические и юридические лица, но и публичные образования. Наличие двух и более сособственников на один участок определяет закрепление в законодательстве особых правил по реализации правомочий собственника.

К **государственной собственности** относятся земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований (ст. 16 ЗК РФ). Субъектами государственной собственности на землю являются органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ.

Государственная собственность на землю имеет два уровня: федеральный, к которому относится собственность Российской Федерации, и региональный уровень, включающий в себя собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга

Согласно ст. 17 ЗК РФ *В федеральной собственности* находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами;
- право собственности Российской Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены Российской Федерацией по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

При этом Российская Федерация обладает так называемой исключительной собственностью на земельные участки. На основании целого ряда федеральных законов Российская Федерация может быть единственным собственником целого ряда земель в силу их целевого назначения или разрешенного вида использования. К таким землям относятся земельные участки в соответствии с такими Федеральными законами, как Лесной кодекс, ФЗ "Об обороне", ФЗ "О государственной границе" и др. Так, Законом РФ от от 15.04.1993 N 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации" установлено, что объектами федеральной собственности являются земельные участки, на которых расположены здания, строения, сооружения, находящиеся на территории г. Москвы, в которых размещены высшие органы законодательной, исполнительной и судебной власти РФ, Генеральная прокуратура РФ, ЦБ РФ, ПФР. В соответствии с ФЗ от 27.02.2003 N 29-ФЗ "Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта" земельные участки, на которых размещены железнодорожные станции и железнодорожные вокзалы, являются федеральной собственностью (п. 3 ст. 4). Согласно ст. 1 ФЗ от 31.05.1996 N 61-ФЗ "Об обороне" земли,

предоставленные для нужд Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, находятся в федеральной собственности. Статья 13 ФЗ от 19.07.1998 N 113-ФЗ "О гидрометеорологической службе» государственную наблюдательную сеть, в том числе отведенные под нее земельные участки и части акваторий, относит исключительно к федеральной собственности.

Возникновение права собственности при разграничении государственной собственности на землю - на основании принятых до 1 июня 2006 г. актов Правительства РФ об утверждении перечней земельных участков, на которые соответственно у РФ, субъектов РФ и муниципальных образований возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю, а также на основании вступивших в законную силу судебных решений по спорам, связанным с разграничением государственной собственности на землю;

Приобретение РФ, ее субъектами или муниципальными образованиями земельных участков в результате сделок у граждан, юридических лиц, других субъектов РФ, муниципальных образований, получение их от граждан в порядке наследования и по другим гражданско-правовым основаниям. В государственную или муниципальную собственность поступают земельные участки, выкупленные у собственников для государственных (муниципальных) нужд (ст. 49 ЗК РФ), конфискованные в порядке ст. 50 и реквизированные (ст. 51).

К федеральной собственности согласно ст. 3.1 ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" относятся земельные участки:

- занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности РФ;

- предоставленные органам государственной власти РФ, их территориальным органам, а также казенным предприятиям, государственным

унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти;

- находящиеся на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве аренды, праве безвозмездного срочного пользования у государственных академий наук, у организаций, находившихся в ведении государственных академий наук до дня вступления в силу Федерального закона от 27 сентября 2013 г. N 253-ФЗ "О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", а также у государственных учреждений, входящих в структуру Российской академии наук;

- предоставленные в аренду Государственной компании "Российские автомобильные дороги" федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства; - иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

Соответствующие нормы содержат ЗК РФ, ВК РФ, ЛК РФ и другие федеральные законы. Так, в соответствии с п. 6 ст. 95 ЗК РФ в федеральной собственности находятся земли государственных заповедников и национальных парков.

Согласно п. 4 ст. 87 ЗК РФ федеральной собственностью являются также земли промышленности и иного специального назначения, занятые федеральными энергетическими системами, объектами использования атомной энергии, федеральным транспортом, путями сообщения, объектами федеральной информатики и связи, объектами, обеспечивающими космическую деятельность, объектами обороны и безопасности, объектами оборонного производства, обеспечивающими статус и защиту государственной границы РФ, другими объектами, отнесенными к ведению РФ в соответствии со ст. 71 Конституции.

Федеральным законом от 23 июня 2014 г. N 171-ФЗ Земельный кодекс РФ дополнен главой V.5, которой регламентирован порядок безвозмездной передачи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность или собственность субъектов РФ: установлены случаи и основания такой передачи, перечень видов земельных участков, которые не подлежат подобной передаче, порядок передачи, основания и порядок прекращения прав третьих лиц на безвозмездно передаваемый из федеральной собственности земельный участок

К *собственности субъектов Российской Федерации* «статья 18 ЗК РФ» относятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами;
- право собственности субъектов Российской Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены субъектами Российской Федерации по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. В собственности субъектов Российской Федерации, при условии, что они не предоставлены в частную собственность физических и юридических лиц, могут находиться:
- земельные участки, занятые недвижимым имуществом, находящимся соответственно в собственности субъектов Российской Федерации;
- земельные участки, предоставленные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, государственным унитарным предприятиям и государственным учреждениям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- земельные участки, отнесенные к землям особо охраняемых природных территорий регионального значения, землям лесного фонда, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, землям водного фонда, занятым

водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, землям фонда перераспределения земель;

- земельные участки, занятые приватизированным имуществом, находившимся до его приватизации в собственности субъектов Российской Федерации.

Российская Федерация и ее субъекты как собственники земельных участков осуществляют управление и распоряжение такими объектами, непосредственное же владение и пользование находящимися в государственной собственности земельными участками осуществляют физические и юридические лица, которым последние предоставлены в пользование, пожизненное наследуемое владение или в аренду.

Использование земель, находящихся в государственной собственности, осуществляется, как правило, путем создания государственных унитарных предприятий либо путем передачи земель частным землепользователям на вторичных правах, например, в аренду.

Субъекты РФ могут в соответствии с гражданским законодательством по предусмотренным им основаниям приобретать в собственность земельные участки. Право собственности субъектов РФ на земельные участки может возникнуть, в частности, в результате заключения сделок по приобретению имущества (купли-продажи, мены, дарения и др.), в результате выкупа земельного участка для государственных нужд и т.п.

**В муниципальную собственность** городов, районов (кроме районов в городах), сельских поселений, а также других муниципальных образований для обеспечения их развития передаются земли, находящиеся в государственной собственности. В муниципальную собственность могут включаться земли, приобретаемые по решению местной администрации у других собственников земельных участков путем их выкупа в установленном порядке. Управление и распоряжение муниципальными землями осуществляются органами местного самоуправления.

В соответствии со ст. 19 ЗК РФ муниципальная собственность включает в себя земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации;

- право муниципальной собственности, на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;

- которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством.

При разграничении государственной собственности на землю выделяется муниципальная собственность только трех видов муниципальных образований: поселений, городских округов, муниципальных районов. К ней относятся:

- земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований;

-земельные участки, предоставленные органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным указанными органами местного самоуправления;

- иные предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ земельные участки и земли.

Среди предусмотренных гражданским законодательством оснований приобретения права собственности на земельные участки, наряду с различного рода сделками, судебными решениями и иными юридическими фактами, особо следует отметить признание судом права муниципальной собственности на бесхозяйную недвижимую вещь

В силу ст. ст. 124 и 125 ГК субъектом права муниципальной собственности (правообладателем) является муниципальное образование, а не

органы местного самоуправления: городское собрание, администрация города и т.п.

В соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» *муниципальными образованиями* признаются:

- сельское поселение - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления; - городское поселение

- городское поселение - город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

- муниципальный район - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ;

- муниципальный округ - несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного настоящим Федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными

законами и законами субъектов Российской Федерации;

- городской округ - один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах;

- городской округ с внутригородским делением - городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;

- внутригородской район - внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением;

- внутригородская территория города федерального значения - часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

- муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо

внутригородская территория города федерального значения;

- межселенная территория - территория муниципального района, находящаяся вне границ поселений.

Муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с юридическими и физическими лицами. К ним применяются нормы для юридических лиц, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

При определении круга субъектов, выступающих от имени собственника муниципальных земель, необходимо руководствоваться нормами специального законодательства (п. 2 ст. 11 ЗК), а также положениями Конституции. В ст. 130 Конституции определено, что местное самоуправление, т.е. самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, осуществляется гражданами путем прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

Таким образом, в соответствии с законодательством от имени муниципального образования права собственника в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, могут реализовывать органы местного самоуправления (в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов) либо население непосредственно. Органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Для решения вопросов местного значения и успешного развития муниципальных образований ЗК предусматривает возможность безвозмездной передачи земель, находящихся в государственной собственности, в собственность этих муниципальных образований.

## 3. Субъекты, объекты и содержание право собственности на земельные участки.

Субъекты права собственности на землю - это те лица, которые в установленном порядке признаны или являются собственниками конкретного земельного участка и обладают земельной правосубъектностью.

Выделяются следующие основные группы субъектов права собственности на землю:

1. РФ и её субъекты. Распоряжение и управление государственной собственностью на землю осуществляется Правительством РФ, Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Росимуществом, исполнительными органами субъектов РФ;

2. Муниципальные образования, которые принимают участие в регулировании земельных отношений на своих территориях (в организации ведения кадастра и землеустройства, в определении правового статуса тех или иных земель, в регистрации прав на земельные участки, в организации охранительных мероприятий и т.п.);

3. Юридические лица - предприятия, учреждения, организации, которые имеют в собственности, на ином ограниченном праве земельные участки;

4. Граждане РФ, а также иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории РФ. 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, и на иных установленных особо территориях РФ в соответствии с ФЗ.

Учитывая особый публичный статус земли, гражданское и земельное законодательство закрепляют презумпцию государственной собственности на

все земли и земельные участки, которые не находятся в собственности каких-либо субъектов.

Ст. 16 ЗК РФ и ст. 214 ГК РФ устанавливают, что земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований являются государственной собственностью. Поскольку в данном случае собственник в виде конкретного субъекта не определён, считается, что такие земли и земельные участки находятся в неразграниченной государственной собственности.

В соответствии со ст. 5 ЗК РФ участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. При этом указанные субъекты права являются также участниками отношений, регулируемых гражданским законодательством (см. п. 1 ст. 2, ст. 124, 125 ГК РФ, п. 3 ст. 3 Кодекса). Таким образом, вещные и иные права на земельные участки в России могут принадлежать гражданам, юридическим лицам, государству (Федерации и ее субъектам), а также муниципальным образованиям. Это соответствует конституционному принципу, согласно которому земля может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ч. 2 ст. 9 Конституции РФ).

Граждане, являющиеся субъектами прав на земельные участки, должны обладать правоспособностью и дееспособностью в соответствии с гражданским законодательством.

Правоспособность гражданина - это его способность иметь гражданские права и нести обязанности (гражданская правоспособность). Она признается в равной мере за всеми гражданами. Правоспособность гражданина возникает в момент его рождения и прекращается смертью (ст. 17 ГК РФ). Содержание правоспособности гражданина в общем виде определено в ст. 18 ГК РФ: граждане могут иметь имущество на праве собственности; наследовать и завещать имущество; заниматься предпринимательской и любой иной не

запрещенной законом деятельностью; создавать юридические лица самостоятельно или совместно с другими гражданами и юридическими лицами; совершать любые не противоречащие закону сделки и участвовать в обязательствах; избирать место жительства; иметь права авторов произведений науки, литературы и искусства, изобретений и иных охраняемых законом результатов интеллектуальной деятельности; иметь иные имущественные и личные неимущественные права.

В силу обладания гражданской правоспособностью любой гражданин имеет право участвовать в гражданско-правовых отношениях, но не всякий способен реализовать это право. Иными словами, для самостоятельной реализации всего объема своей правоспособности гражданин должен обладать дееспособностью.

Согласно ст. 21 ГК РФ дееспособность гражданина - это его способность своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (гражданская дееспособность). Наиболее существенными элементами содержания дееспособности граждан является возможность самостоятельного заключения сделок (сделкоспособность) и возможность нести самостоятельную имущественную ответственность (деликтоспособность). В отличие от правоспособности, дееспособность связана с совершением гражданином волевых действий, что предполагает достижение определенного уровня психической зрелости. В качестве критерия достижения гражданином возможности собственными действиями приобретать права и нести обязанности закон предусматривает возраст.

По общему правилу, гражданская дееспособность возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия (по достижении 18-летнего возраста). Предусмотрены два исключения из этого правила, допускающие возникновение полной дееспособности и в более раннем возрасте.

Во-первых, в случае, когда законом допускается вступление в брак до достижения 18 лет, гражданин, не достигший 18-летнего возраста, приобретает дееспособность в полном объеме со времени вступления в брак. Приобретенная в результате заключения брака дееспособность сохраняется в полном объеме и в случае расторжения брака до достижения возраста 18 лет.

Во-вторых, ГК РФ ввел понятие, не использовавшееся ранее в гражданском законодательстве России, - эмансипация (объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным). Несовершеннолетний, достигший возраста 16 лет, может быть объявлен полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору, либо с согласия родителей, усыновителей или попечителя занимается предпринимательской деятельностью. Эмансипация производится по решению органа опеки и попечительства - с согласия обоих родителей, усыновителей или попечителя либо при отсутствии такого согласия - по решению суда (ст. 27 ГК РФ). После объявления несовершеннолетнего полностью дееспособным он самостоятельно несет имущественную ответственность по своим обязательствам.

Права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков определяются в соответствии с ЗК РФ, федеральными законами (п. 2 ст. 5 ЗК РФ). Данное правило основано на нормах ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, п. 1 ст. 2 ГК РФ, предусматривающих для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц национальный режим, который в отдельных случаях может быть ограничен федеральным законом.

Юридические лица, являющиеся участниками земельных отношений, которым могут принадлежать права на земельные участки, также могут быть как российскими, так и иностранными. Российские юридические лица могут действовать в форме коммерческих или некоммерческих организаций любых видов, создание которых возможно в соответствии с главой 4 ГК РФ.

Иностранные юридические лица - субъекты прав на землю - должны быть созданы по правилам законодательства соответствующих иностранных государств. Для отдельных видов юридических лиц федеральными законами установлены ограничения в приобретении некоторых прав на земельные участки, о чем подробнее будет сказано ниже.

Государство и муниципальные образования также участвуют не только в земельных, но и в гражданско-правовых отношениях. В соответствии со ст. 124 ГК РФ Российская Федерация, субъекты Российской Федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа), а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами. К государству и муниципальным образованиям как субъектам гражданского права применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Напомним, что порядок участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, установлен в ст. 125 ГК РФ.

От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

От имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять указанные права и обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Земельный участок как **объект права собственности** и иных предусмотренных настоящим Кодексом прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи. В случаях и в порядке, которые установлены федеральным законом, могут создаваться искусственные земельные участки.

Понятие "природные ресурсы" используется в ст. 9 и 72 Конституции РФ. При этом оно не отождествляется с объектами собственности. Назначение природных ресурсов намного шире и содержательнее: они используются и охраняются как основа жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В природных ресурсах могут выделяться предметы, способные быть объектами отношений собственности, а не наоборот. Неслучайно в Федеральном законе от 10 января 2002 г. "Об охране окружающей среды" содержатся следующие определения: земля как природный объект есть естественная экологическая система, природный ландшафт, а как природный ресурс - это те компоненты природного объекта, что используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной деятельности.

ЗК РФ по-новому, в сравнении с ранее действующим законодательством, определяет земельный участок как объект земельных отношений. Объектами земельных отношений являются: земля как природный объект и природный ресурс; земельные участки; части земельных участков.

Земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных настоящим Кодексом прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи. В случаях и в порядке,

которые установлены федеральным законом, могут создаваться искусственные земельные участки.

Понятие и правовой режим искусственных земельных участков определяется Федеральным законом от 19.07.2011 N 246-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Исходя из статьи 3 вышеназванного закона Искусственный земельный участок, созданный на водном объекте, находящемся в федеральной собственности (далее также - искусственный земельный участок, искусственно созданный земельный участок), - сооружение, создаваемое на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части путем намыва или отсыпки донного грунта либо использования иных технологий и признаваемое после ввода его в эксплуатацию также земельным участком.[1]

Согласно ч. 1 ст. 36 Конституции РФ объектом права частной собственности является земля. Несмотря на то, что указанный термин в разных значениях часто употребляется в Конституции РФ и многочисленных нормативных актах, он до сих пор не имеет законодательного определения, что вызывает трудности теоретического и практического характера.

Земля (земной шар) как планета представляет собой вместилище всего существующего, олицетворяет собой окружающую среду, является достоянием всего человечества и вследствие этого выступает объектом международно-правовой охраны. Земля как суша есть часть территории России или сухопутная территория России в соответствии с предложенной С.Н. Бабуриным классификацией, куда, помимо вышеназванной, входят

[1] Федеральный закон от 19.07.2011 N 246-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"// СПС КонсультантПлюс

водная территория, земные недра, воздушное пространство и арктическая территория[1].

Еще более широкое значение понятие "земля" приобретает в силу ее латинского обозначения слова - terra, составившего основу для еще одного конституционно-правового термина - "территория". В понятие территории всегда вкладывается содержание большее, чем просто географический участок местности. Территория - категория сакрального порядка, источник жизни, духовной силы племени, народа (нации) и индивида[2]. Именно в этом значении земля упомянута в преамбуле к Конституции РФ: "Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле...". Земля здесь понимается не только как некий географический ареал, но и как этнокультурный, социально-экологический и политический ареал народа Российской Федерации, который сформировался и существует благодаря усилиям множества поколений народов России[3].

Однако наиболее часто в законодательстве под землей понимают земную кору, расположенную над недрами на глубину ее почвенного слоя в границах Российской Федерации. В таком контексте земля является основой всех процессов жизнедеятельности общества, происходящих в политической, экономической, социальной, производственной, коммунальной, экологической и других сферах, и в зависимости от выполняемых ею функций может

---

[1] Бабурин, С. Н. Территория государства: Правовые и геополитические проблемы / С. Н. Бабурин. – Москва: Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова" Издательский Дом (типография), 1997. – С. 10-11. – ISBN 5-211-03872-X. – Текст: электронный – URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24859926 (дата обращения: 21.01.2022)- Режим доступа: Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU.

[2] Гумилев, Л.Н. Конец и вновь начало: популярные лекции по народоведению. – Москва: Айрис-пресс, 2008. - С. 15-47. – Текст: электронный – URL: https://platona.net/load/knigi_po_filosofii/filosofija_istorii/l_n_gumiljov_konec_i_vnov_nachalo_populjarnye_lekcii_po_narodovedeniju/29-1-0-2060 (дата обращения: 21.01.2022)

[3] Попов, М. Ю. Конституционно-правовой статус края и области как субъектов Российской Федерации / М. Ю. Попов. – Волгоград, 2006. – С. 48. – ISBN 5-7899-0457-2. – Текст: электронный – URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=19089878 (дата обращения: 21.01.2022)- Режим доступа: Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU.

выступать в трех качествах: как природный объект, как природный ресурс и как недвижимое имущество. Земля как природный объект - это часть естественной экологической системы, сохраняющая свои природные свойства. Природный объект - относительно условная правовая категория, использование которой дает возможность с позиций права индивидуализировать определенную часть природной среды (в данном случае - землю), с тем чтобы признать ее в качестве предмета правового регулирования, объекта правовой охраны.

Земля как природный ресурс - компонент природной среды, который может быть использован при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, являющийся средством производства в сельском и лесном хозяйстве и выступающий пространственно-территориальным базисом для размещения различных объектов. Земля как недвижимое имущество - это объект гражданских прав, который может принадлежать субъектам на различных вещных и обязательственных правах и находиться в гражданском обороте. Именно триединство этих функций составляет содержание правового понятия земли, раскрытое в основных принципах земельного законодательства (п. 1 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Таким образом, под термином "земля" в Конституции Российской Федерации подразумевается земная кора, расположенная над недрами на глубину ее почвенного слоя в границах Российской Федерации, используемая в качестве природного объекта, природного ресурса и недвижимого имущества. В связи с этим представляются оправданными предложения о дополнении ЗК РФ нормой-дефиницией "земля". Необходимо нормативно закрепить, что земля - "это естественно возникший компонент природной среды, поверхностный (в том числе почвенный) слой суши, расположенный над недрами, характеризующийся особым органоминеральным составом,

строением, границами в пространстве и выполняющий необходимые для обеспечения жизнедеятельности человека и окружающей среды функции"[1].

В указанном значении землю нередко отождествляют с другими правовыми категориями. Так, землей в законодательстве называют почву (ст. 254 УК РФ "Порча земель"), которая представляет собой поверхностный слой земли, обладающий плодородием, характеризующийся органическим и минеральным составом и особым, присущим только почвам, типом строения.

Иногда, в советские времена, отождествлялись понятия «земля» и «территория». На необходимость различия понятий "территория" и "земля" обращал внимание и Конституционный Суд РФ, указывая, что при предоставлении земли в частную собственность приобретателю передается не часть государственной территории, а лишь земельный участок как объект гражданских прав, что не затрагивает суверенитет РФ и ее территориальную целостность.

В частной собственности может находиться только часть земельного фонда Российской Федерации или, другими словами, земельный участок. Понятия "земля Российской Федерации" и "земельные участки на территории РФ" соотносятся как целое и часть. Несмотря на то что земельный участок - это некоторая часть земли, он наследует от родового объекта основные свойства и не перестает быть природным ресурсом и природным объектом.

Другой причиной, по которой об объекте права собственности следует говорить, как о земельном участке, являются требования, предъявляемые к нему как к объекту права собственности. Собственность подразумевает четкое деление окружающих человека вещей на свое и чужое. Если государство гарантирует субъекту право собственности, то оно обязано определить его таким образом, чтобы его идентификация не составила особого труда.

---

[1] Дегтев, А. В. Земля - объект земельных и гражданских правоотношений / А. В. Дегтев. – Текст: электронный // Право и экономика. – 2005. – № 8. – С. 12. – URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=9315864 (дата обращения: 21.01.2022)- Режим доступа: Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU.

Поэтому объектом права собственности может выступать вещь с определенными свойствами, целевым назначением, четкими границами и объективной стоимостью. Именно такими свойствами обладает индивидуально-определенный **земельный участок**, имеющий признаки, выделяющие его из других объектов гражданского оборота своими физическими и правовыми параметрами, включая уникальный кадастровый номер.

Граница между землей и недрами как различными объектами правоотношений показана в ст. 19 Закона РФ "О недрах", в соответствии с которой собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков имеют право осуществлять в границах данных земельных участков без применения взрывных работ использование для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых, имеющихся в границах земельного участка и не числящихся на государственном балансе, подземных вод, объем извлечения которых должен составлять не более 100 кубических метров в сутки, из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного водоснабжения, а также строительство подземных сооружений на глубину до пяти метров в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Под **объектом права частной собственности** понимается земельный участок, находящийся на территории РФ, индивидуализированный посредством проведения кадастрового учета, прошедший государственную регистрацию, не изъятый и не ограниченный в обороте. Поскольку земля не может являться объектом права частной собственности, необходимо в ходе дальнейшего совершенствования конституционного законодательства в ч. 2 ст. 9 и ст. 36 Конституции заменить термин "земля" на термин "земельные участки".

В соответствии с пп.3 п.1 и абз.2 п.2 статьи 6 ЗК РФ объектами земельных отношений являются части земельных участков. При этом под частью земельного участка в соответствии с абз. 2 пункта 2 статьи 6 ЗК РФ понимается образуемый в результате раздела самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого осуществляется без перевода его в состав земель иной категории, за исключениями, установленными федеральным законодательством.

**Содержание права собственности на землю** составляют правомочия владения, пользования, распоряжения (ст. 209 ГК РФ):

- правомочие владения – возможность фактического обладания собственником принадлежащим ему имуществом;
- правомочие пользования – возможность потребления (присвоения) собственником полезных свойств имущества;
- правомочие распоряжения – возможность определения собственником юридической судьбы имущества (его отчуждения, передачи в пользование другим лицам, пользования самим собственником и т.д.).

Иными словами, собственник вправе самостоятельно совершать сделки относительно своего имущества, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам либо передавать им права владения или пользования, оставаясь при этом собственником.

Все три правомочия имеют ясно выраженный физический и юридический аспект. Общие права собственников земли закреплены, кроме указанной статьи ГК РФ, и в ст. 40 ЗК РФ (Права собственников земельных участков на использование земельных участков).

Ст. 209 ГК РФ в частности определяет следующие права собственника:

собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность

другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом;

собственник вправе владеть, пользоваться и распоряжаться землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

**Статья 40 ЗК** РФ устанавливает, что собственник земельного участка имеет **право:**

- использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также пруды, обводненные карьеры в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;
- проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водные объекты в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями;
- осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством.

**Статья 42 ЗК РФ** устанавливает следующие **обязанности** собственников земельных участков:

- использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;

- сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством;

- осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе меры пожарной безопасности;

- своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами;

- своевременно производить платежи за землю;

- соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов, осуществлять на земельных участках строительство, реконструкцию зданий, сооружений в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности;

- не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы;

- не препятствовать организации - собственнику объекта системы газоснабжения, нефтепровода или нефтепродуктопровода либо уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту расположенных на земельных участках и (или) под поверхностью земельных участков объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов, по предупреждению чрезвычайных ситуаций, по ликвидации последствий, возникших на них аварий, катастроф;

- выполнять иные требования, предусмотренные Земельным Кодексом, федеральными законами.

## 4. Основания возникновения и прекращения права собственности на земельные участки

Согласно ст. 25 ЗК РФ право собственности на земельные участки возникает по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами.

**Основания возникновения права частной собственности:**

a) на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении земельного участка (ст. 218);

b) в порядке наследования, а также в результате правопреемства при реорганизации юридического лица (п. 2 ст. 218);

c) в порядке приватизации земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (ст. 217);

d) по иным основаниям (п. 3 ст. 218), например, в силу приобретательной давности.

**1) Переход права собственности на земельный участок на основании сделки об отчуждении**

Под сделками понимаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей.

Сделки с земельными участками совершаются в письменной форме. Так как предметом договора может быть только индивидуально определенное имущество, к договору в обязательном порядке прилагается кадастровый паспорт земельного участка. Отсутствие паспорта влечет признание сделки недействительной.

Все сделки с землей подлежат обязательной государственной регистрации территориальными органами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. Данные о совершении сделок вносятся в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В соответствии со ст. 37 ЗК РФ объектом купли-продажи могут быть только земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет. Продавец при заключении договора купли-продажи обязан предоставить покупателю имеющуюся у него информацию об обременениях земельного участка и ограничениях его использования. Являются недействительными следующие условия договора купли-продажи земельного участка:

- устанавливающие право продавца выкупить земельный участок обратно по собственному желанию;
- ограничивающие дальнейшее распоряжение земельным участком, в том числе ограничивающие ипотеку, передачу земельного участка в аренду, совершение иных сделок с землей;
- ограничивающие ответственность продавца в случае предъявления прав на земельные участки третьими лицами.

Указанные требования применяются также к договору мены.

Покупатель в случае предоставления ему продавцом заведомо ложной информации об обременениях земельного участка и ограничениях его использования в соответствии с разрешенным использованием; о разрешении на застройку данного земельного участка; об использовании соседних земельных участков, оказывающем существенное воздействие на использование и стоимость продаваемого земельного участка; о качественных свойствах земли, которые могут повлиять на планируемое покупателем использование и стоимость продаваемого земельного участка; иной информации, которая может оказать влияние на решение покупателя о покупке данного земельного участка и требования о предоставлении которой

установлены федеральными законами, вправе требовать уменьшения покупной цены или расторжения договора купли-продажи земельного участка и возмещения причиненных ему убытков.

Требования, установленные пунктом 3 ст. 37 ЗК РФ, применяются также в случаях обмена земельного участка, которому посвящена отдельная Глава V.2. ЗК РФ «Обмен земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности».

Сделки дарения и мены совершаются по правилам гражданского законодательства. Особого порядка совершения данных сделок федеральным земельным законодательством не предусмотрено.

Ничтожным является условие передачи земельного участка после смерти дарителя. Отказ от земельного участка после оформления его в собственность является добровольным отказом от участка, прекращающим право собственности на него, и право на участок переходит к государству.

Основной трудностью при заключении договора мены может стать оценка земельного участка как объекта недвижимости, поскольку по общему правилу (п. 1 ст. 568 ГК РФ) обмениваемые вещи предполагаются (должны быть) равноценными. Такая оценка будет примерной, если она будет произведена сторонами. В случае, когда в соответствии с договором мены обмениваемые товары признаются неравноценными, сторона, обязанная передать товар, цена которого ниже цены товара, предоставляемого в обмен, должна оплатить разницу в ценах непосредственно до или после исполнения ее обязанности передать товар, если иной порядок оплаты не предусмотрен договором. (п. 2 ст. 568 ГК РФ).

В ст. 15 ЗК РФ установлен принцип равного доступа к приобретению земельных участков в собственность. Однако из данного принципа есть исключения:

1. собственник здания, сооружения, находящихся на чужом земельном участке, имеет преимущественное право покупки или аренды данного земельного участка (п. 3 ст. 35 ЗК РФ);

2. 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 Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. (п3. ст. 15 ЗК РФ)

3. иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица - собственники зданий, сооружений, находящихся на чужом земельном участке, имеют преимущественное право покупки или аренды данного земельного участка (п. 5 ст. 35 ЗК РФ).

**2) Переход права собственности на земельные участки по наследству**

Правоотношения по передаче земельных участков по наследству регулируются нормами гражданского, наследственного и семейного законодательства.

Наследование представляет собой одностороннюю сделку, т.е. сделку, для совершения которой достаточно выражения воли одной стороны, в данном случае наследодателя.

Наследование земельных участков осуществляется по завещанию, а при его отсутствии - по закону (ст. 1111 ГК РФ).

Наследование есть вид универсального правопреемства, субъектами которого в большинстве случаев выступают граждане (ст. 1110 ГК РФ).

Каждый гражданин вправе завещать свое имущество (в частности, и земельный участок) любому лицу или нескольким лицам, в том числе и не входящим в круг наследников по закону. Завещание должно быть составлено письменно и нотариально удостоверено.

Согласно ст. 1181 ГК РФ, принадлежавшие наследодателю на праве собственности:

- земельный участок или
- право пожизненного наследуемого владения земельным участком

входит в состав наследства и наследуется на общих основаниях, установленных ГК РФ . На принятие наследства, в состав которого входит указанное имущество, специальное разрешение не требуется.

При наследовании земельного участка или права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству переходят также находящиеся в границах этого земельного участка поверхностный (почвенный) слой, водные объекты, находящиеся на нем растения, если иное не установлено законом.

**3) Переход права на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности**

Согласно ст. 39.1 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на основании:

1. решения органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставления земельного участка - в собственность бесплатно (приватизация);
2. договора купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату;

Продажа находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, в соответствии с основным видом разрешенного использования которых предусмотрено строительство зданий,

сооружений, не допускается, за исключением случаев, указанных в п. 2 ст. 39.3 Кодекса (продажа без проведения торгов), а также случаев проведения аукционов по продаже таких земельных участков в соответствии со ст. 39.18 Кодекса (для индивидуального жилищного строительства, ведения ЛПХ, КФХ и т.д.).

Особенности купли-продажи земельных участков установлены ст. 37 ЗК РФ.

В общем случае продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ.

Предметом торгов (конкурсов, аукционов) может быть земельный участок с установленными границами:

- в качестве продавца - исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления;
- в качестве организатора торгов (конкурсов, аукционов) - собственник или действующая на основании договора с ним специализированная организация.

Решение о проведении аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, принимается уполномоченным органом, в том числе по заявлениям граждан или юридических лиц.

Случаи предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу **в собственность бесплатно** указаны в ст. 39.5 ЗК РФ.

**4) Возникновение права собственности при переходе права собственности на здание, строение и сооружение**

Ст. 35 ЗК РФ устанавливает, что при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к

другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник (с учетом долей в праве собственности - для нескольких собственников).

В случае перехода права собственности на здание, сооружение к нескольким собственникам порядок пользования земельным участком определяется с учетом долей в праве собственности на здание, сооружение или сложившегося порядка пользования земельным участком.

Собственник здания, сооружения, находящихся на чужом земельном участке, имеет преимущественное право покупки или аренды земельного участка, которое осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством для случаев продажи доли в праве общей собственности постороннему лицу.

Отчуждение здания, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком, за исключением следующих случаев:

1. отчуждение части здания, сооружения, которая не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка;

2. отчуждение здания, сооружения, находящихся на земельном участке, изъятом из оборота;

3. отчуждение сооружения, которое расположено на земельном участке на условиях сервитута.

Отчуждение здания, сооружения, находящихся на ограниченном в обороте земельном участке и принадлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком, если федеральным законом разрешено предоставлять такой земельный участок в собственность граждан и юридических лиц.

Не допускается отчуждение земельного участка без находящихся на нем здания, сооружения в случае, если они принадлежат одному лицу.

**Государственная собственность на землю возникает** (ст. 17, 18 ЗК РФ):

a) по федеральным законам;

b) процедура разграничения государственной собственности на землю;

c) гражданско-правовые основания;

d) безвозмездная передача из федеральной собственности (для собственности субъектов федерации).

Основания возникновения права государственной собственности на землю следующие:

1) специальное указание в федеральном законе на принадлежность тех или иных земель. Например, Федеральный закон от 19 июля 1998 г. N 113-ФЗ "О гидрометеорологической службе" в ст. 13 установил, что исключительно к федеральной собственности относится государственная наблюдательная сеть, в том числе отведенные под нее земельные участки и части акваторий;

2) возникновение права собственности при разграничении государственной собственности на землю - на основании принятых до 1 июня 2006 г. актов Правительства РФ об утверждении перечней земельных участков, на которые соответственно у РФ, субъектов РФ и муниципальных образований возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю, а также на основании вступивших в законную силу судебных решений по спорам, связанным с разграничением государственной собственности на землю;

3) приобретение РФ, ее субъектами или муниципальными образованиями земельных участков в результате сделок у граждан, юридических лиц, других субъектов РФ, муниципальных образований, получение их от граждан в порядке наследования и по другим гражданско-

правовым основаниям. В государственную или муниципальную собственность поступают земельные участки, выкупленные у собственников для государственных (муниципальных) нужд (ст. 49 ЗК РФ), конфискованные в порядке ст. 50 и реквизированные (ст. 51).

**Муниципальная собственность на землю возникает (ст. 19 ЗК РФ):**

1.по федеральным законам и принятым в соответствии с ними законам субъектов Российской Федерации;

2.процедура разграничения государственной собственности на землю;

3.гражданско-правовые основания;

4.безвозмездная передача в муниципальную собственность из федеральной собственности.

Муниципальная собственность не является государственной. Согласно ст. 215 ГК РФ муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления (или в случаях, установленных законом, иные лица по специальному поручению органов местного самоуправления).

Местное самоуправление в РФ создано для обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения, а также владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ст. 132 Конституции РФ).

Основания возникновения муниципальной собственности на землю аналогичны основаниям возникновения государственной собственности на землю.

В соответствии с ФЗ о введении в действие ЗК РФ в целях разграничения государственной собственности на землю к собственности поселений, городских округов, муниципальных районов отнесены:

- земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований;

- земельные участки, предоставленные органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным указанными органами местного самоуправления;

- иные предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ земельные участки и предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ земли.

В муниципальной собственности находятся земельные участки, признанные таковыми не только федеральными законами, но и принятыми в соответствии с ними законами субъекта РФ. В частности, в городах Москве и Санкт-Петербурге все находящиеся в пределах границ этих субъектов РФ земли - кроме земельных участков, составляющих федеральную собственность - отнесены к собственности данных субъектов РФ. Однако своими законами они могут передать отдельные земельные участки в собственность муниципальных образований, находящихся на их территории.

Что касается земельных участков, от которых отказались их собственники, то исключением из правила, установленного п. 1.1 комментируемой статьи, являются также города Москва и Санкт-Петербург,

где согласно п. 3 ст. 18 ЗК РФ такие участки поступают в собственность данных субъектов РФ, если только законами этих субъектов не будет установлено иное.

Ст. 19 ЗК РФ устанавливает, что земельные участки могут безвозмездно передаваться в муниципальную собственность: из федеральной собственности, из собственности субъектов РФ, из собственности других муниципальных образований. Случаи и основания безвозмездной передачи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, предусмотрены ст. 39.30 ЗК РФ, введенной ФЗ от 23 июня 2014 г. N 171-ФЗ. Земельные участки, кроме указанных в п. 2 этой статьи, подлежат безвозмездной передаче по заявлению предусмотренных п. 1 ст. 39.31 лиц:

- в собственность поселений, городских округов, утвердивших генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов, правила землепользования и застройки, если такие земельные участки расположены на территориях соответствующих поселений, городских округов;

- в собственность муниципальных районов, утвердивших схемы территориального планирования муниципальных районов, если такие земельные участки расположены на межселенных территориях соответствующих муниципальных районов.

Безвозмездная передача земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ, в муниципальная собственность может осуществляться в двух случаях:

1) для обеспечения развития муниципальных образований;

2) для предоставления земельного участка гражданам, имеющим трех и более детей (при установлении законом субъекта РФ соответствующих случая и порядка предоставления земельных участков в собственность бесплатно), и иным отдельным категориям граждан или созданным ими некоммерческим организациям, в случаях, предусмотренных федеральными законами,

отдельным категориям граждан в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ.

В первом случае муниципальному образованию может быть передан земельный участок и за пределами такого образования, что не означает изменения его границ, поскольку административно-территориальное деление не обязательно совпадает с границами и расположением земельных участков, находящихся в собственности как Российской Федерации, так и ее субъектов, и муниципальных образований.

Для второй из названных целей земельные участки могут передаваться и из одного муниципального образования в другое.

Что же касается передачи земельных участков, наоборот, из муниципальной собственности в собственность субъектов РФ, то эти случаи ограничены, во-первых, только тремя субъектами - городами федерального значения Москвой, Санкт-Петербургом, Севастополем, а во-вторых, кроме целей предоставления многодетным семьям, передача участков для предоставления иным гражданам и некоммерческим организациям граждан ограничивается теми основаниями такого предоставления, которые предусмотрены федеральными законами (но не законами субъектов РФ).

## Основания прекращения права собственности на землю

В соответствии со ст. 44 ЗК РФ право собственности на земельный участок прекращается при отчуждении собственником своего земельного участка другим лицам, отказе собственника от права собственности на земельный участок, по иным основаниям, предусмотренным гражданским и земельным законодательством. Приведенный в данной статье перечень оснований прекращения права собственности на земельные участки в целом соответствует норме ст. 235 ГК РФ об общих основаниях прекращения права собственности. Однако в ГК РФ упоминается также о прекращении права

собственности в случае гибели или уничтожения имущества - по отношению к земле такая ситуация невозможна: даже в случае деградации земли, нарушения почвенного покрова непосредственно земельный участок никуда не исчезает. Кроме того, в упомянутой статье ГК РФ названа возможность установления законодательством иных случаев утраты права собственности на имущество. ЗК РФ такой возможности не предусматривает. Таким образом, установленный им перечень оснований прекращения права собственности на земельные участки является исчерпывающим.

Право частной собственности на землю прекращается (ст. 44 ЗК):

**1) добровольно:**

a) при отчуждении собственником своего земельного участка другим лицам;

b) при отказе собственника от права собственности на земельный участок;

**а) Отчуждение собственником своего земельного участка другим лицам**

Конституция РФ устанавливает право каждого распоряжаться своим имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами. В соответствии с земельным законодательством распоряжение землей осуществляется собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде. Гражданское законодательство говорит о праве собственника по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам.

Отчуждение земельных участков другим лицам осуществляется путем совершения сделок в соответствии с правилами, установленными гражданским законодательством, но с учетом

1. ограничений оборотоспособности земельных участков, а также

2. специальных норм, предусмотренных земельным законодательством в отношении отдельных видов договоров (например, специальные нормы установлены в отношении договора купли-продажи земельного участка).

Распорядиться дальнейшей юридической судьбой своего земельного участка гражданин может также в результате совершения им односторонней сделки - завещания.

Все подобные сделки подлежат государственной регистрации.

**b) Отказ собственника от права собственности на земельный участок**

Отказ от права собственности на земельный участок осуществляется посредством подачи собственником земельного участка заявления о таком отказе в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Право собственности на этот земельный участок прекращается с даты государственной регистрации прекращения указанного права (ст. 53 ЗК).

Отказ от права собственности допускается только в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования не наделены правомочием отказаться от находящихся в их собственности земельных участков.

Новеллой является то, что земельные участки, от права собственности на которые собственник отказался, режим бесхозяйной вещи не приобретают, а становятся с даты государственной регистрации прекращения права собственности прежнего владельца собственностью городского округа, городского или сельского поселения либо (в случае расположения такого земельного участка на межселенной территории) собственностью муниципального района по месту расположения земельного участка.

При этом обязанность по уведомлению соответствующего органа власти и лица, подавшего заявление об отказе от права собственности на такой земельный участок, в срок не позднее 5 дней с даты государственной регистрации прекращения права собственности на земельный участок вследствие отказа от права собственности на него, возлагается на регистрирующий орган.

**2) в силу принудительного изъятия у собственника его земельного участка** в порядке, установленном земельным и гражданским законодательством:

1. обращения взыскания на земельный участок по обязательствам должника (ст. 278 ГК РФ);
2. неиспользования земельного участка в соответствии с его целевым назначением (ст. 284 ГК РФ);
3. использования земельного участка с нарушением законодательства (ст. 285 ГК РФ);
4. реквизиции земельного участка (ст. 51 ЗК РФ);
5. изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд (ст. 49 ЗК РФ);
6. отчуждения земельного участка, который согласно закону не может принадлежать данному лицу;
7. национализации земель;
8. конфискации земель (ст. 50 ЗК РФ).

Земельный кодекс РФ содержит специальные правила в отношении двух оснований принудительного изъятия у собственника его земельного участка: реквизиции и изъятия (выкупа) земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

В соответствии со ст. 51 ЗК РФ реквизиция осуществляется в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер. При реквизиции

земельный участок может быть временно изъят у его собственника уполномоченными исполнительными органами государственной власти в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства от возникающих в связи с этими чрезвычайными обстоятельствами угроз с возмещением собственнику земельного участка причиненных убытков (реквизиция) и выдачей ему документа о реквизиции.

В случае невозможности возврата реквизированного земельного участка его собственнику возмещается рыночная стоимость этого земельного участка, устанавливаемая в соответствии со статьей 66 ЗК РФ, или по его желанию предоставляется равноценный земельный участок. Собственник земельного участка, у которого реквизирован земельный участок, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми осуществлена реквизиция, требовать возврата ему реквизированного земельного участка в судебном порядке.

Прекращение прав на землю путем изъятия (выкупа) земельного участка для государственных или муниципальных нужд производится в исключительных случаях, связанных (ст. 49 ЗК РФ):

- с выполнением международных обязательств Российской Федерации;
- с размещением объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов (ЗК РФ содержит исчерпывающий перечень таких объектов);
- в иных случаях, установленных федеральными законами, а применительно к изъятию (выкупу) из земель, находящихся в государственной собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, - в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации.

Порядок выкупа земельного участка для государственных или муниципальных нужд у его собственника; порядок определения выкупной

цены земельного участка, выкупаемого для государственных или муниципальных нужд; порядок прекращения прав владения и пользования земельным участком при его изъятии для государственных или муниципальных нужд, права собственника земельного участка, подлежащего выкупу для государственных или муниципальных нужд, устанавливаются гражданским законодательством.

В соответствии со ст. 50 ЗК РФ конфискация мера уголовного наказания, когда земельный участок может быть безвозмездно изъят у его собственника по решению суда. Конфискацию следует отличать от реквизиции поскольку последняя временная мера общего характера, применяемая в случаях стихийных бедствий или возникновении иных обстоятельств чрезвычайного характера.

# ЛЕКЦИЯ 5. ИНЫЕ ПРАВА НА ЗЕМЛЮ (КРОМЕ СОБСТВЕННОСТИ)

1. Право пожизненного наследуемого владения земельными участками.
2. Право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками.
3. Право безвозмездного пользования земельными участками.
4. Аренда земельных участков.
5. Сервитут.
6. Права и обязанности землевладельцев, землепользователей, арендаторов земель.

## 1. Право пожизненного наследуемого владения земельными участками

Право пожизненного наследуемого владения земельным участком, исходя из содержания ст. ст. 131 и 216 ГК РФ, наряду с правом собственности является вещным правом, подлежащим государственной регистрации. Право пожизненного наследуемого владения земельным участком может принадлежать только гражданину, что следует из вышеназванных норм, а также из положения ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" согласно которому право пожизненного наследуемого владения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, приобретенное гражданином до дня введения в действие ЗК РФ, сохраняется.

Рассматриваемый вид права был введен Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о земле, принятыми Верховным Советом СССР 28.02.1990, и являлся переходным этапом формирования частной собственности на земельные участки. При этом в отличие от права собственности на земельные участки право пожизненного наследуемого

владения земельным участком является ограниченным по объему, поскольку распоряжение земельным участком, находящимся в пожизненном наследуемом владении, не допускается, за исключением случая перехода права на земельный участок по наследству (ст. 267 ГК РФ).

Впервые, согласно Основам законодательства Союза ССР и союзных республик о земле, утратившими силу в связи с принятием в 2001 году ЗК РФ, в пожизненное наследуемое владение земля предоставлялась гражданам для ведения крестьянского хозяйства, личного подсобного хозяйства, строительства и обслуживания жилого дома, садоводства и животноводства, дачного строительства, а также в случае получения по наследству или приобретения жилого дома и для традиционных народных промыслов (ст. 20).

Действующим законодательством, в частности ст. 265 ГК РФ, предусмотрено, что право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретается гражданами по основаниям и в порядке, которые предусмотрены земельным законодательством.

Согласно ст. 266 ГК РФ гражданин, обладающий правом пожизненного наследуемого владения (владелец земельного участка), имеет права владения и пользования земельным участком, передаваемые по наследству. Таким образом, унаследовав земельный участок, принадлежащий ранее наследодателю на праве пожизненно наследуемого владения, его наследник вправе осуществлять только права владения и пользования, что в целом затруднит вовлечение соответствующего земельного участка в хозяйственный оборот.

Статьей 1181 ГК РФ установлено, что принадлежавшие наследодателю на праве собственности земельный участок или право пожизненного наследуемого владения земельным участком входят в состав наследства и наследуются на общих основаниях, установленных ГК РФ. На принятие

наследства, в состав которого входит указанное имущество, специальное разрешение не требуется.

Если из условий пользования земельным участком, установленных законом, не вытекает иное, владелец земельного участка вправе возводить на нем здания, сооружения и создавать другое недвижимое имущество, приобретая на него право собственности (п. 2 ст. 266 ГК РФ).

Согласно положениям ст. 3 Закона N 137-ФЗ право пожизненного наследуемого владения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, приобретенное гражданином до дня введения в действие ЗК РФ, сохраняется.

Оформление в собственность граждан земельных участков, ранее предоставленных им в пожизненное наследуемое владение, сроком не ограничивается, что следует из п. 3 ст. 3 Закона N 137-ФЗ.

Если земельный участок предоставлен до введения в действие ЗК на праве пожизненного наследуемого владения, гражданин, обладающий таким земельным участком на таком праве, вправе зарегистрировать право собственности на такой земельный участок, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность. С момента государственной регистрации права собственности гражданина на такой земельный участок право пожизненного наследуемого владения прекращается (п. 9.1 ст. 3 Закона N 137-ФЗ).

Федеральным законом от 13.07.2015 N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" предусмотрено, что государственная регистрация права собственности гражданина на земельный участок, предоставленный для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства до дня введения в действие ЗК РФ, в том числе на праве пожизненного

наследуемого владения, осуществляется на основании документов, указанных в ст. 49 указанного Закона.

Законодательство не устанавливает четких сроков по переоформлению права пожизненно наследуемого владения на земельный участок, но таким образом создает правовую основу для того, чтобы владельцы земельных участков, принадлежащих им на рассматриваемом праве, в большей степени были заинтересованы в скорейшем переоформлении его на право собственности.

## 2. Право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками

Постоянное (бессрочное) пользование земельным участком является ограниченным вещным (имущественным) правом, предоставляющим его правообладателю полномочия относительно владения и пользования этим участком в пределах, установленных законом, иными правовыми актами и актом о предоставлении участка в пользование. Анализ понятия и сущности данного института земельного права представляется особенно актуальным в связи с тенденцией дальнейшего совершенствования земельного законодательства, заключающейся в стремлении законодателя завершить процесс переоформления права пожизненного наследуемого владения и права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками. Земельный кодекс 2001 года отменил статьи 20 и 21.

Правомочия лица, обладающего земельным участком на праве постоянного (бессрочного) определяет статья 269 ГК РФ, то есть лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, вправе, если иное не предусмотрено законом, самостоятельно использовать участок в целях, для которых он предоставлен, включая возведение для этих целей на участке зданий, сооружений и другого

недвижимого имущества. Здания, сооружения, иное недвижимое имущество, созданные этим лицом для себя, являются его собственностью.

Лиц, владеющих и пользующихся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного пользования, ЗК РФ называет землепользователями (абз. 3 п. 3 ст. 5 ЗК РФ). Исходя из положений ст. ст. 40 - 42 ЗК РФ правом на использование земельных участков в соответствии с их целевым назначением наделены землепользователи, на которых, в свою очередь, возложена обязанность соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов, осуществлять на земельных участках строительство, реконструкцию зданий, сооружений в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности, не препятствовать организации - собственнику объекта системы газоснабжения, нефтепровода или нефтепродуктопровода либо уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов, по предупреждению чрезвычайных ситуаций, по ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф.

Особенностью права постоянного (бессрочного) пользования является его необоротоспособность: землепользователи, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не могут распоряжаться ими, в т.ч. передавать их в аренду или безвозмездное срочное пользование даже при наличии согласия на это собственника земельного участка (для них возможен только отказ от данного права), за исключением случаев заключения соглашения об установлении сервитута и передачи земельного участка в безвозмездное пользование гражданину в виде

служебного надела в соответствии с ЗК РФ (п. 3 ст. 269 ГК РФ, п. 1 ст. 45 ЗК РФ).

Впервые право постоянного пользования земельными участками было введено в российское законодательство Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о земле, принятыми ВС СССР 28.02.1990, а затем воспроизведено в Земельном кодексе РСФСР, утв. ВС РСФСР 25.04.1991 N 1103-1. Статья 12 вышеуказанного Кодекса устанавливала, что в бессрочное (постоянное) пользование земельные участки предоставлялись колхозам, сельскохозяйственным кооперативам, акционерным обществам (если в них не введена собственность на землю), совхозам, другим государственным сельскохозяйственным предприятиям, а также предприятиям, учреждениям и организациям, включая юридические лица союзных республик и совместные предприятия, независимо от формы собственности и сферы их деятельности.

До введения в действие ЗК РФ от 25.10.2001 N 136-ФЗ допускалось предоставление земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования гражданам; одновременно с введением его в действие предоставление земельных участков гражданам на праве постоянного (бессрочного) пользования прекратилось, но владение и пользование земельными участками ими на данном вещном праве сохранено до настоящего момента (ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации").

В настоящее время основания возникновения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком установлены в новой статье ЗК РФ - 39.9 (введена Федеральным законом от 23.06.2014 N 171-ФЗ), практически дублирующей утратившую силу ст. 20, в соответствии с которой в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки на основании решения органа государственной власти или органа местного самоуправления предоставляются исключительно:

- органам государственной власти и органам местного самоуправления;

- государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казенным, автономным);

- казенным предприятиям;

- центрам исторического наследия Президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий.

В Концепции развития гражданского законодательства РФ (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) предусмотрено, что право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком должно быть сохранено без установления какого-либо срока, на которое оно сохраняется, и без изменения его содержания. Однако оно не должно возникать в будущем. Для его постепенного исчезновения следует разработать механизмы, которые создадут стимулы для трансформации этого права в другие вещные права, предусмотренные ГК (абз. 6.6 разд. IV "Законодательство о вещных правах" Концепции).

В п. 12 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24.03.2005 N 11 "О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства" разъяснялось, что если право собственности на здание, строение или иную недвижимость перешло после введения в действие ЗК РФ к лицу, которое в соответствии с действующим законодательством не может обладать земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования, такому лицу надлежит по своему выбору переоформить названное право на право аренды земельного участка или приобрести его в собственность.

Коммерческие и некоммерческие организации могут переоформить свое право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на иное право, в том числе право аренды земельных участков без проведения торгов, в соответствии с правилами, установленными гл. V.1 ЗК РФ (п. 2 ст. 39.9, пп. 11 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ). С 01.01.2015 КоАП РФ дополнен ст. 7.34 Использование

земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования юридическим лицом, не выполнившим в установленный федеральным законом срок обязанности по переоформлению такого права на право аренды земельного участка или по приобретению этого земельного участка в собственность, устанавливающей ответственность юридических лиц за нарушение сроков и порядка переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или по приобретению этого земельного участка в собственность.

Оформление в собственность граждан земельных участков, ранее предоставленных им в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение, в установленных земельным законодательством случаях, а также переоформление прав на земельные участки, предоставленные в постоянное (бессрочное) пользование государственным или муниципальным унитарным предприятиям сроком не ограничивается. (п з. ст. 3 Федеральный закон от 25.10.2001 N 137-Ф (ред. от 14.07.2022) "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации")

Законом о введении в действие ЗК РФ (абз. 6 п. 2.1 ст. 3) предусмотрено, что переоформление права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками должно быть осуществлено до 1 марта 2031. (изменения и доп. от 14.07.2022 N 312-ФЗ).

### 3. Право безвозмездного пользования земельными участками

До 1 марта 2015 г. земельное законодательство предусматривало договор безвозмездного срочного пользования земельным участком. При этом Гражданский кодекс РФ содержит гл. 36, которая посвящена договору безвозмездного пользования. В связи с этим возникали сомнения относительно того, можно ли применять положения этой главы к договорам безвозмездного срочного пользования земельными участками.

С 1 марта 2015 г. право безвозмездного срочного пользования заменили на право безвозмездного пользования. При этом Земельный кодекс РФ стал прямо предусматривать, что договор безвозмездного пользования земельным участком заключается и в соответствии с Гражданским кодексом РФ.

Изменение названия не повлияло на отношения сторон по уже заключенным договорам. Например, в отношении земель, находящихся в публичной собственности, закон предусматривает, что участки, предоставленные до 1 марта 2015 г. в безвозмездное срочное пользование, считаются предоставленными в безвозмездное пользование. При этом менять документы или вносить соответствующие изменения в них либо в ЕГРН не требуется (ч. 18 ст. 34 Федерального закона от 23.06.2014 N 171-ФЗ).

Настоящее время в Земельном кодексе РФ урегулированы случаи и порядок бесплатного предоставления в пользование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В соответствии с п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в безвозмездное пользование:

1) органам государственной власти, органам местного самоуправления, казенным предприятиям и другим лицам на срок до одного года;

2) в виде служебных наделов работникам организаций на срок трудового договора, заключенного между работником и организацией;

3) религиозным организациям для размещения зданий, сооружений религиозного или благотворительного назначения на срок до 10 лет;

4) религиозным организациям, если на таких земельных участках расположены принадлежащие им на праве безвозмездного пользования здания, сооружения, на срок до прекращения прав на указанные здания, сооружения;

5) лицам, с которыми заключены гражданско-правовые договоры на строительство или реконструкцию объектов недвижимости в соответствии с

Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

6) гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства или осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта РФ, на срок не более чем шесть лет;

7) для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта РФ, гражданам, которые работают по основному месту работы в таких муниципальных образованиях по специальностям, установленным законом субъекта РФ, на срок не более чем шесть лет;

8) гражданину, если на земельном участке находится служебное жилое помещение в виде жилого дома, предоставленное этому гражданину, на срок права пользования таким жилым помещением;

9) гражданам в целях осуществления сельскохозяйственной деятельности (в том числе пчеловодства) для собственных нужд на лесных участках на срок не более чем пять лет;

10) гражданам и юридическим лицам для сельскохозяйственного, охотхозяйственного, лесохозяйственного и иного использования, не предусматривающего строительства зданий, сооружений, если такие земельные участки включены в утвержденный в установленном Правительством РФ порядке перечень земельных участков, предоставленных для нужд обороны и безопасности и временно не используемых для указанных нужд, на срок не более чем пять лет;

11) садоводческим или огородническим некоммерческим товариществам на срок не более чем пять лет;

12) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в целях жилищного строительства в случаях и на срок, которые предусмотрены федеральными законами;

13) лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинам в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности для размещения зданий, сооружений, необходимых в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, на срок не более чем 10 лет;

14) лицам, с которыми заключены государственные контракты на выполнение работ, оказание услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 N 275-ФЗ "О государственном оборонном заказе", Федеральным законом "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", на срок исполнения указанного контракта;

15) некоммерческим организациям, предусмотренным законом субъекта РФ и созданным субъектом РФ в целях жилищного строительства для обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан, определенных федеральным законом, указом Президента РФ, нормативным правовым актом Правительства РФ, законом субъекта РФ, в целях строительства указанных жилых помещений на период осуществления данного строительства;

16) лицу, право безвозмездного пользования которого на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, прекращено в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд, взамен изъятого земельного участка на срок, установленный рассматриваемым пунктом в зависимости от основания

возникновения права безвозмездного пользования на изъятый земельный участок;

17) лицу в случае и в порядке, которые предусмотрены Федеральным законом от 24.07.2008 N 161-ФЗ "О содействии развитию жилищного строительства";

18) гражданину в соответствии с Федеральным законом от 01.05.2016 N 119-ФЗ "Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации";

19) Московскому фонду реновации жилой застройки, созданному субъектом РФ - городом федерального значения Москвой в целях реализации решения о реновации жилищного фонда в субъекте РФ - городе федерального значения Москве;

20) акционерному обществу "Почта России" в соответствии с Федеральным законом от 29.06.2018 N 171-ФЗ "Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия "Почта России", основах деятельности акционерного общества "Почта России" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации";

21) публично-правовой компании "Единый заказчик в сфере строительства" для обеспечения выполнения инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства, включенных в программу деятельности указанной публично-правовой компании.

В соответствии со ст. 24 ЗК РФ земли, которые находятся государственной или муниципальной собственности могут передаться в виде служебного надела.

Также земли, находящиеся в собственности граждан или юридических лиц, иным гражданам или юридическим лицам могут предоставляться иным гражданам и юридическим лицам на основании договора в том числе в виде служебного надела.

Земельные участки, в том числе из состава земель лесного фонда и земель особо охраняемых природных территорий, являющиеся служебными наделами, предоставляются в безвозмездное пользование в соответствии ст.24 ЗК РФ.

Категории работников организаций транспорта, лесного комплекса, охотничьего хозяйства, федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление государственными природными заповедниками и национальными парками, и других сфер деятельности, имеющих право на получение служебных наделов, устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 02.07.2021 N 302-ФЗ) (см. текст в предыдущей редакции)

Служебные наделы предоставляются указанным работникам на время установления трудовых отношений на основании их заявлений по решению соответствующих организаций.

В соответствии со ст. 5 Закон Республики Дагестан от 29.12.2017 N 116 "О некоторых вопросах регулирования земельных отношений в Республике Дагестан". в безвозмездное пользование могут предоставляться земельные участки в виде служебных наделов следующим категориям работников:

1) автомобильного транспорта и автодорожного хозяйства - дорожные рабочие, начальники дорожно-эксплуатационных предприятий, ремонтеры,

паромщики, дорожные мастера, мостовые мастера, мостовые сторожа, дежурные по переправе, линейные дистанционные мастера;

2) железнодорожного транспорта - путевые, мостовые и тоннельные обходчики, обходчики обвальных мест, дежурные по переезду, дежурные стрелочного поста, дежурные по разъезду, путевые рабочие и рабочие по текущему содержанию и ремонту искусственных сооружений, табельщики, бригадиры пути, техники, механики дефектоскопных и путеизмерительных тележек, механики и помощники механиков путевых машин и механизмов, водители и помощники водителей автодрезин, мотовозов, а также шоферы автомашин, занятые на текущем содержании и ремонте пути, дорожные, мостовые и тоннельные мастера, работники промежуточных станций (разъездов, обгонных пунктов и постов железнодорожного транспорта): начальники, дежурные, старшие и младшие стрелочники, сигналисты, машинисты, помощники машинистов и кочегаров пунктов водоснабжения, электромеханики, работники тепловых подстанций, весовщики, товарные и билетные кассиры, шлакоуборщики, монтеры связи;

3) лесного хозяйства - должностные лица, осуществляющие государственный лесной контроль и надзор, постоянные рабочие, инженерно-технические работники и служащие лесничеств, лесных питомников, лесохозяйственных предприятий;

4) природоохранных учреждений - работники государственных природных заповедников, национальных и природных парков, государственных природных заказников, дендрологических парков и ботанических садов;

5) организаций связи - работники линейных, линейно-технических и кабельных участков, усилительных пунктов и промежуточных радиорелейных станций эксплуатационно-технических узлов связи и управлений кабельных и радиорелейных магистралей;

6) линейных работников магистральных трубопроводов (нефтепроводов, продуктопроводов, газопроводов) и речного флота (судоходной обстановки и гидротехнических сооружений);

7) охотничьих и рыбных хозяйств - охотоведы, егеря охотничьих хозяйств, рыбаки прибрежного лова, рыбоводы.

Служебные наделы предоставляются указанным работникам на время установления трудовых отношений на основании их заявлений по решению соответствующих организаций.

Договор безвозмездного пользования регулируется как земельным законодательством, так и гражданским законодательством. Если нет специальных норм регулирующих право безвозмездного пользования земельным участком в земельном законодательства, то действуют общие нормы гражданского законодательства, регулирующие договор безвозмездного пользования (договор ссуды) .

В соотвествии со статьей 689 ГК РФ по договору безвозмездного пользования (договору ссуды) одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (ссудополучателю), а последняя обязуется вернуть ту же вещь в том состоянии, в каком она ее получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором.

## 4. Аренда земельных участков

Договор аренды земельного участка регламентируется общими положениями ГК РФ об аренде, а также специальными нормативными правовыми актами (ЗК РФ). Это следует из п. 2 ст. 22 ЗК РФ, согласно которому земельные участки, за исключением участков, изъятых из оборота, могут быть предоставлены в аренду в соответствии с гражданским законодательством и ЗК РФ (ст. 22, 37.7, 39.8).

Учитывая правовое регулирование договора аренды земельного участка, существенными условиями этого договора будут объект аренды и размер арендной платы. Существенным условием договора аренды земельного участка является его объект. Это вытекает из общих положений об аренде, согласно которым в договоре аренды должны быть указаны данные, позволяющие определенно установить имущество, подлежащее передаче арендатору в качестве объекта аренды. При отсутствии этих данных в договоре условие об объекте, подлежащем передаче в аренду, считается не согласованным сторонами, а соответствующий договор не считается заключенным (п. 3 ст. 607 ГК РФ).

Объектом договора аренды земельного участка соответственно будет земельный участок. Согласно ст. 6 ЗК РФ Земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных ЗК РФ прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи. В соотвествии с федеральным законом, могут создаваться искусственные земельные участки. Характеристиками, позволяющими определить земельный участок в качестве индивидуально определенной вещи, будут являться границы земельного участка. Согласно ч. 8 ст. 22 Федерального закона от 13.07.2015 N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" местоположение границ земельного участка устанавливается посредством определения координат характерных точек таких границ, т.е. точек изменения описания границ земельного участка и деления их на части.

По общему правилу земельные участки могут быть предоставлены в аренду в соответствии с гражданским и земельным законодательством.

Не могут быть предметом (объектом) аренды земельные участки, изъятые из оборота, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

В силу п. 4 ст. 27 ЗК РФ из оборота изъяты земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности следующими объектами:

- государственными природными заповедниками и национальными парками;

- зданиями, сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы;

- зданиями, сооружениями, в которых размещены военные суды;

- объектами организаций Федеральной службы безопасности;

- объектами организаций органов государственной охраны;

- объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ;

- объектами, в соответствии с видами деятельности, которых созданы закрытые административно-территориальные образования;

- объектами учреждений и органов ФСИН России;

- воинскими и гражданскими захоронениями;

- инженерно-техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями, возведенными в интересах защиты и охраны Государственной границы РФ.

Размер арендной платы является существенным условием договора аренды земельного участка. Размер аренды определяется договором аренды (п. 4 ст. 22 ЗК РФ).

Порядок, условия и сроки внесения арендной платы определяются договором аренды (абз. 2 п. 1 ст. 614 ГК РФ). В случае, когда договором они не определены, считается, что установлены порядок, условия и сроки, обычно применяемые при аренде аналогичного имущества при сравнимых обстоятельствах.

Существуют исключения по установлению арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (ст. 39.7 ЗК РФ).

В случае заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на аукционе на право заключения договора аренды земельного участка размер ежегодной арендной платы или размер первого арендного платежа за земельный участок определяется по результатам этого аукциона (абз. 1 п. 2 ст. 39.7 ЗК РФ).

В случае заключения договора аренды земельного участка с лицом, подавшим единственную заявку на участие в аукционе на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, с заявителем, признанным единственным участником аукциона, либо с единственным принявшим участие в аукционе его участником размер ежегодной арендной платы или размер первого арендного платежа за такой земельный участок определяется в размере начальной цены предмета аукциона (абз. 2 п. 2 ст. 39.7 ЗК РФ).

Если земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются без проведения торгов, размер арендной платы устанавливается (в зависимости от вида права собственности):

- Правительством РФ в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

- органом государственной власти субъекта РФ в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта РФ, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;

- органом местного самоуправления в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности (п. 3 ст. 39.7 ЗК РФ).

По общему правилу срок договора аренды не является существенным условием, поскольку если такой срок не определен, то договор аренды считается заключенным на неопределенный срок.

В случае отсутствия в договоре срока аренды каждая из сторон договора вправе в любое время отказаться от договора, предупредив о таком отказе другую сторону за один месяц, а если это договор аренды недвижимого имущества, то за три месяца (п. 2 ст. 610 ГК РФ).

Законом могут устанавливаться максимальные (предельные) сроки договора для отдельных видов аренды (в том числе для аренды земельного участка). В этих случаях, если срок аренды в договоре не определен и ни одна из сторон не отказалась от договора до истечения предельного срока, установленного законом, договор по истечении предельного срока прекращается.

Для аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, установлены минимальные и максимальные (предельные) сроки аренды (п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ).

Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается:

1) на срок от трех до десяти лет в случае предоставления земельного участка для строительства, реконструкции зданий, сооружений, за исключением случаев, предусмотренных подпунктами 2 и 3 ЗК РФ а и пунктом 9 ст. 39.8. ЗК РФ;

2) на срок до сорока девяти лет для размещения линейных объектов;

3) на срок двадцать лет в случае предоставления гражданину земельного участка для индивидуального жилищного строительства или земельного участка в границах населенного пункта для ведения личного подсобного хозяйства;

4) утратил силу. - Федеральный закон от 30.12.2020 N 494-ФЗ;

5) на срок, не превышающий срока действия договора аренды земельного участка, являющегося исходным, в случае предоставления в аренду земельного участка, образованного из исходного земельного участка, за исключением случаев, если земельный участок предоставлен в целях комплексного развития территории;

6) на срок до трех лет в случае предоставления земельного участка, на котором расположен объект незавершенного строительства, для завершения строительства этого объекта либо на срок, указанный в пункте 9 ст. 39.8. ЗК РФ, в случае, если право собственности на объект незавершенного строительства приобретено по результатам публичных торгов по продаже этого объекта, изъятого у собственника в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

7) на срок действия охотхозяйственного соглашения в случае предоставления земельного участка лицу, с которым заключено охотхозяйственное соглашение;

8) на срок действия концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве в случае предоставления земельного участка лицу, с которым заключены указанные соглашения;

8.1) на срок действия договора об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома коммерческого использования или договора об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования в случае предоставления земельного участка лицу, с которым заключен такой договор;

8.2) на срок, определенный законом субъекта Российской Федерации, в случае предоставления земельного участка некоммерческой организации, созданной субъектом Российской Федерации или муниципальным

образованием для освоения территорий в целях строительства и эксплуатации наемных домов социального использования;

8.3) на срок действия договора о комплексном развитии территории, заключенного в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, в случае предоставления земельного участка лицу, с которым заключен данный договор;

8.4) на срок реализации решения о комплексном развитии территории в случае предоставления земельного участка юридическому лицу, созданному Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации и обеспечивающему в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации реализацию такого решения;

8.5) на срок реализации масштабного инвестиционного проекта, указанного в подпунктах 2 и 3 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ;

9) на срок, не превышающий оставшегося срока действия договора аренды земельного участка, досрочно прекращенного в связи с изъятием такого земельного участка для государственных или муниципальных нужд, но не менее чем на три года в случае предоставления лицу земельного участка взамен земельного участка, право аренды на который прекращено в результате изъятия такого земельного участка;

10) на срок, превышающий не более чем на два года срок действия лицензии на пользование недрами, в случае предоставления земельного участка для проведения работ, связанных с пользованием недрами;

11) на срок от трех до сорока девяти лет в случае предоставления земельного участка для сельскохозяйственного производства, за исключением случаев, предусмотренных подпунктом 12 п.11 ЗК РФ ст.39.8;

12) на срок не более чем три года в случае предоставления земельного участка гражданину для сенокошения, выпаса сельскохозяйственных животных, ведения огородничества;

13) на срок, не превышающий срока резервирования земельного участка для государственных или муниципальных нужд, в случае, если земельный участок зарезервирован для государственных или муниципальных нужд;

14) на срок реализации инвестиционного проекта в соответствии с инвестиционной декларацией резидента зоны территориального развития, включенного в реестр резидентов этой зоны, в случае, если земельный участок расположен в границах зоны территориального развития;

15) на срок действия решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование, договора о предоставлении рыбопромыслового участка или договора пользования водными биологическими ресурсами в случае предоставления земельного участка лицу для осуществления деятельности, предусмотренной указанными решением или договорами;

15.1) на срок действия договора пользования рыбоводным участком в случае предоставления земельного участка лицу для осуществления деятельности, предусмотренной указанным договором;

16) на срок в пределах минимального срока и (или) максимального срока аренды земельного участка в случае, если федеральным законом установлены минимальный срок и (или) максимальный срок аренды земельного участка;

17) на срок до сорока девяти лет в случае предоставления земельного участка в аренду собственнику здания, сооружения, расположенных на таком земельном участке, или помещений в них, а также в иных случаях, не предусмотренных настоящим пунктом;

18) утратил силу. - Федеральный закон от 15.10.2020 N 318-ФЗ;

19) на срок реализации участником свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя договора об условиях деятельности в свободной экономической зоне, заключенного в соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2014 года N 377-ФЗ "О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики

Крым и города федерального значения Севастополя", если меньший срок не заявлен таким участником.

Определение срока договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, зависит от процедуры заключения договора аренды:

- при заключении договора без проведения торгов срок этого договора устанавливается по выбору арендатора с учетом ограничений, предусмотренных п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ в части минимального и максимального срока (п. 12 ст. 39.8 ЗК РФ);

- при заключении договора по итогам проведения торгов в виде открытого конкурса такой договор заключается на условиях, указанных в поданной участником конкурса, с которым заключается договор, заявке на участие в конкурсе и в конкурсной документации (в том числе условия о сроках договора аренды) (п. 98 Правил проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, утвержденных Приказом ФАС России от 10.02.2010 N 67 (ред. от 17.06.2021).

Учитывая правовое регулирование договора аренды земельного участка, права и обязанности сторон договора можно разделить:

1) на предусмотренные ГК РФ;

2) предусмотренные ЗК РФ.

Арендодатель обязан предоставить арендатору земельный участок за плату во временное владение и пользование или во временное пользование (ст. 606 ГК РФ). С этой обязанностью арендодателя корреспондирует обязанность арендатора своевременно вносить арендную плату (ст. 614 ГК РФ).

Арендодатель обязан предоставить арендатору земельный участок в состоянии, соответствующем условиям договора аренды и назначению имущества (п. 1 ст. 611 ГК РФ). На законодательном уровне не закреплена обязанность арендатора принять имущество, но такая обязанность вытекают из сущности договора аренды, поскольку арендатор заключает договор для цели временного владения и пользования или временного пользования земельным участком. При этом, не приняв объект аренды, арендатор не сможет его использовать согласно договору.

Также следует напомнить о ст. 309 ГК РФ, которая применима по отношению к арендатору в части принятия имущества. Согласно этой статье обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований - в соответствии с обычаями или иными обычно предъявляемыми требованиями.

Объект аренды предопределяет закрепление в земельном законодательстве специальных прав собственников и иных лиц в части пользования земельными участками. В ст. 40 ЗК РФ определены права собственников земельных участков на использование земельных участков. В силу ст. 41 ЗК РФ установлено, что лица, не являющиеся собственниками земельных участков, за исключением обладателей сервитутов, обладателей публичных сервитутов, осуществляют права собственников земельных участков, установленные ст. 40 ЗК РФ.

В связи с этим указанные лица имеют право:

- использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также пруды, обводненные карьеры в соответствии с законодательством РФ;

- возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного

участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;

- проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды (в том числе образованные водоподпорными сооружениями на водотоках) и иные водные объекты в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями;

- осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством;

- собственности на посевы и посадки сельскохозяйственных культур, полученную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации, за исключением случаев, если земельный участок передан в аренду, постоянное (бессрочное) пользование или пожизненное наследуемое владение либо безвозмездное пользование иным лицам.

Арендатор земельного участка по общему правилу вправе передать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу, в том числе отдать арендные права земельного участка в залог и внести их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия арендодателя при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное. В указанных случаях ответственным по договору аренды земельного участка перед арендодателем становится новый арендатор земельного участка, за исключением передачи арендных прав в залог. При этом заключение нового договора аренды земельного участка не требуется (п. 5 ст. 22 ЗК РФ).

Арендатор земельного участка имеет право передать арендованный земельный участок в субаренду в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия арендодателя при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное. На субарендаторов распространяются все права арендаторов земельных участков, предусмотренные ЗК РФ (п. 6 ст. 22 ЗК РФ).

С точки зрения норм ГК РФ об аренде и ЗК РФ земельным законодательством за арендатором закреплен обширный круг прав, которые можно реализовывать в упрощенном порядке.

Так, например, согласно п. 2 ст. 615 ГК РФ арендатор вправе с согласия арендодателя сдавать арендованное имущество в субаренду (поднаем) и передавать свои права и обязанности по договору аренды другому лицу (перенаем), предоставлять арендованное имущество в безвозмездное пользование, а также отдавать арендные права в залог и вносить их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса в производственный кооператив, если иное не установлено ГК РФ, другим законом или иными правовыми актами.

Как видно, общее правило гласит, что арендатор может с согласия арендодателя реализовывать свои права (на сдачу в субаренду и т.д.), а в отношении земельных участков от арендатора требуется лишь уведомление арендодателя, если иное не предусмотрено договором аренды.

Уведомление о передаче арендатором земельного участка своих прав и обязанностей по договору третьему лицу должно быть направлено собственнику земельного участка в разумный срок после совершения соответствующей сделки с третьим лицом в письменной или иной форме, позволяющей арендатору располагать сведениями о получении уведомления адресатом (п. 16 указанного Постановления Пленума ВАС РФ).

Размер, порядок, условия и сроки внесения арендной платы определяются договором аренды (п. 4 ст. 22 ЗК РФ), а если договором они не

определены, считается, что установлены порядок, условия и сроки, обычно применяемые при аренде аналогичного имущества при сравнимых обстоятельствах (п. 1 ст. 614 ГК РФ).

Аналогичное правило содержится в п. 4 ст. 65 ЗК РФ, которая закрепляет платность использования земельных участков:

"Порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в частной собственности, устанавливаются договорами аренды земельных участков".

Арендная плата может устанавливаться в виде:

- определенных в твердой сумме платежей, вносимых периодически или единовременно;

- установленной доли полученных в результате использования арендованного имущества продукции, плодов или доходов;

- предоставления арендатором определенных услуг;

- передачи арендатором арендодателю обусловленной договором вещи в собственность или в аренду;

- возложения на арендатора обусловленных договором затрат на улучшение арендованного имущества.

При этом стороны не лишены права предусмотреть в договоре аренды сочетание форм арендной платы или иные формы оплаты аренды.

В отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, действуют иные правила установления размера арендной платы (ст. 39.7 ЗК РФ).

Размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, определяется на основании Основных принципов определения арендной платы (п. 1 ст. 39.7 ЗК РФ):

- принципа экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности

земельного участка с учетом категории земель, к которой отнесен такой земельный участок, и его разрешенного использования, а также с учетом государственного регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность на таком земельном участке, и субсидий, предоставляемых организациям, осуществляющим деятельность на таком земельном участке;

- принципа предсказуемости расчета размера арендной платы, в соответствии с которым в нормативных правовых актах органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются порядок расчета арендной платы и случаи, в которых возможен пересмотр размера арендной платы в одностороннем порядке по требованию арендодателя;

- принципа предельно допустимой простоты расчета арендной платы, в соответствии с которым предусматривается возможность определения арендной платы на основании кадастровой стоимости;

- принципа недопущения ухудшения экономического состояния землепользователей и землевладельцев при переоформлении ими прав на земельные участки, в соответствии с которым размер арендной платы, устанавливаемый в связи с переоформлением прав на земельные участки, не должен превышать более чем в два раза размер земельного налога в отношении таких земельных участков;

- принципа учета необходимости поддержки социально значимых видов деятельности посредством установления размера арендной платы в пределах, не превышающих размер земельного налога, а также защиты интересов лиц, освобожденных от уплаты земельного налога;

- принципа запрета необоснованных предпочтений, в соответствии с которым порядок расчета размера арендной платы за земельные участки, принадлежащие соответствующему публично-правовому образованию и отнесенные к одной категории земель, используемые или предназначенные

для одних и тех же видов деятельности и предоставляемые по одним и тем же основаниям, не должен различаться;

- принципа учета наличия предусмотренных законодательством РФ ограничений права на приобретение в собственность земельного участка, занимаемого зданием, сооружением, собственником этого здания, сооружения, в соответствии с которым размер арендной платы не должен превышать размер земельного налога, установленный в отношении предназначенных для использования в сходных целях и занимаемых зданиями, сооружениями земельных участков, для которых указанные ограничения права на приобретение в собственность отсутствуют.

В соответствии с п. 3 ст. 39.7 ЗК РФ порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные в аренду без торгов, устанавливается:

1) Правительством РФ в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

2) органом государственной власти субъекта РФ в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта РФ, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;

3) органом местного самоуправления в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

В силу данного разграничения компетенции органов государственной власти и местного самоуправления Правительство РФ уполномочено устанавливать порядок определения размера арендной платы лишь в отношении земель, находящихся в федеральной собственности.

Следовательно, Правила определения размера арендной платы подлежат применению только к земельным участкам, находящимся в собственности Российской Федерации.

Действие Правил определения размера арендной платы не распространяется на отношения, связанные с использованием земель, находящихся в собственности субъектов РФ, муниципальных образований, а также земель, государственная собственность на которые не разграничена.

Вместе с тем в силу п. 1 ст. 39.7 ЗК РФ принципы определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, должны утверждаться Правительством РФ.

Основные принципы определения арендной платы являются общеобязательными при использовании всех земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в случаях, когда в соответствии с законом размер платы подлежит установлению соответствующими компетентными органами.

Следует также иметь в виду, что Федеральным законом от 25.10.2001 N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" установлен определенный уровень размера арендной платы за пользование:

1) земельными участками, право аренды которых возникло в результате переоформления права постоянного (бессрочного) пользования (п. 2 ст. 3);

2) земельными участками, предоставленными членам садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в аренду в соответствии с п. 2.7 ст. 3;

3) земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности и предоставленными для жилищного строительства в соответствии с п. 15 ст. 3.

Поскольку содержащиеся в названном Законе ставки утверждены непосредственно федеральным законом, они являются обязательными при определении размера арендной платы для всех публичных собственников.

Основания досрочного расторжения договора аренды земельного участка условно можно поделить на **общие и специальные.**

Договор аренды земельного участка прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством. Гражданское законодательство содержит такие общие основания расторжения договора аренды (в том числе аренды земельного участка). (ст. 450 ГК РФ).

Согласно ст. 450 ГК РФ 1. Изменение и расторжение договора возможны по соглашению сторон, если иное не предусмотрено ГК РФ, другими законами или договором.

Многосторонним договором, исполнение которого связано с осуществлением всеми его сторонами предпринимательской деятельности, может быть предусмотрена возможность изменения или расторжения такого договора по соглашению как всех, так и большинства лиц, участвующих в указанном договоре, если иное не установлено законом. В указанном в настоящем абзаце договоре может быть предусмотрен порядок определения такого большинства.

По требованию одной из сторон договор может быть изменен или расторгнут по решению суда только:

1) при существенном нарушении договора другой стороной;

2) в иных случаях, предусмотренных ГК РФ, другими законами или договором.

Существенным признается нарушение договора одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора.

3. Утратил силу с 1 июня 2015 года. - Федеральный закон от 08.03.2015 N 42-ФЗ.

4. Сторона, которой ГК РФ, другими законами или договором предоставлено право на одностороннее изменение договора, должна при осуществлении этого права действовать добросовестно и разумно в пределах, предусмотренных ГК РФ, другими законами или договором.

В соответствии со ст. 619 ГК РФ по требованию арендодателя договор аренды может быть расторгнут досрочно в судебном порядке в следующих случаях.

**Во-первых**, если арендатор пользуется имуществом с существенным нарушением условий договора или назначения имущества либо с неоднократными нарушениями.

**Во-вторых**, если арендатор существенно ухудшает имущество.

**В-третьих**, если арендатор более двух раз подряд по истечении установленного договором срока платежа не вносит арендную плату.

Кроме этого, стороны вправе в договоре аренды предусмотреть иные основания досрочного расторжения договора по требованию арендодателя.

Перед обращением в суд арендодатель обязан направить арендатору письменное предупреждение о необходимости исполнения им обязательства в разумный срок.

Согласно ст. 620 ГК РФ договор аренды может быть расторгнут в судебном порядке по инициативе арендатора в случаях, когда:

1) арендодатель не предоставляет имущество в пользование арендатору либо создает препятствия пользованию имуществом в соответствии с условиями договора или назначением имущества;

2) переданное арендатору имущество имеет препятствующие пользованию им недостатки, которые не были оговорены арендодателем при заключении договора, не были заранее известны арендатору и не должны были быть обнаружены арендатором во время осмотра имущества или проверки его исправности при заключении договора;

3) имущество в силу обстоятельств, за которые арендатор не отвечает, окажется в состоянии, не пригодном для использования.

Стороны также вправе предусмотреть иные основания для расторжения договора аренды земельного участка по требованию арендатора.

**Специальные основания.**

Договор аренды земельного участка может быть расторгнут по инициативе арендодателя в следующих случаях (п. 2 ст. 45, п. 2 ст. 46 ЗК РФ):

при использовании земельного участка с нарушением требований законодательства РФ, а именно:

при использовании земельного участка не по целевому назначению или если его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения или причинению вреда окружающей среде;

порче земель;

невыполнении обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;

невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

неиспользовании земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, за исключением случаев, когда земельный участок относится к землям сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24.07.2002 N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование;

создании или возведении на земельном участке самовольной постройки либо невыполнении обязанностей, предусмотренных ч. 11 ст. 55.32 ГрК РФ, в сроки, установленные решением о сносе самовольной постройки либо решением о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями;

- изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с правилами, предусмотренными ЗК РФ.

Кроме этого, аренда земельного участка может быть прекращена:

по требованию арендодателя аренда земельного участка может быть прекращена в случае расторжения договора комплексного освоения территории, заключенного в отношении такого земельного участка или образованных из него земельных участков, либо в случае нарушения графика освоения указанной территории, предусмотренного данным договором (п. 2.1 ст. 46 ЗК РФ);

при неисполнении обязательств, предусмотренных договором о комплексном развитии территории, аренда земельного участка может быть прекращена по требованию арендодателя (п. 2.2 ст. 46 ЗК РФ):

согласно п. 2.3 ст. 46 ЗК РФ по требованию федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления может быть расторгнут договор аренды земельного участка, включенного в перечень государственного имущества или перечень муниципального имущества, предусмотренные ч. 4 ст. 18 Федерального закона от 24.07.2007 N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации", по основаниям, указанным в ч. 3 ст. 18 этого Закона, а именно при использовании земельного участка не по целевому назначению и с нарушением установленных запретов (продажа земельного участка, переуступка прав и обязанностей, внесение прав пользования таким имуществом в уставный капитал);

согласно п.2.4 ст.46 ЗК РФ  Наряду с указанными в пункте 1 ст. 46 ЗК РФ основаниями аренда земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, может быть прекращена в соответствии со статьей 107 ЗК РФ по инициативе арендатора такого земельного участка в случае установления зоны с особыми условиями использования территории, в границах которой полностью или частично расположен такой земельный

участок, если использование такого земельного участка в соответствии с его разрешенным использованием в связи с установлением зоны с особыми условиями использования территории невозможно.

## 5. Сервитут

Сервитут - это право лица (лиц) на ограниченное пользование чужими землями или чужими земельными участками.

До 1 марта 2015 г. Земельный кодекс РФ четко различал два вида земельного сервитута: публичный и частный. После внесения изменений в Земельный кодекс РФ такое понятие, как частный сервитут, более не применяется, однако само явление с признаками, характерными для частного сервитута, как и норма, отсылающая к положениям гражданского законодательства, по-прежнему существует.

Некоторые авторы выделяют существование третьего вида земельного сервитут в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.[1]

Гражданский кодекс РФ никогда не называл земельный сервитут "частным". Соответственно, Земельный кодекс РФ был приведен в соответствие с гражданским законодательством.

Сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством, а в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, с учетом особенностей, предусмотренных главой V.3 ЗК РФ.

Согласно ст. 23 ЗК РФ сервитут может быть установлен решением исполнительного органа государственной власти или органа местного

[1] Тоточенко Д.А. Сервитут в отношении земельного участка // Нотариус. 2022. N 4. С. 40 - 43.

самоуправления в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, а также нужд местного населения без изъятия земельных участков (публичный сервитут).

Публичный сервитут обеспечивает интересы государства, местного самоуправления или местного населения (п. 2 ст. 23 ЗК РФ).

Публичный сервитут может устанавливаться для:

1) прохода или проезда через земельный участок, в том числе в целях обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе;

2) размещения на земельном участке межевых знаков, геодезических пунктов государственных геодезических сетей, гравиметрических пунктов, нивелирных пунктов и подъездов к ним;

3) проведения дренажных и мелиоративных работ на земельном участке;

4) забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и водопоя;

5) прогона сельскохозяйственных животных через земельный участок;

6) сенокошения, выпаса сельскохозяйственных животных в установленном порядке на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям;

7) использования земельного участка в целях охоты, рыболовства, аквакультуры (рыбоводства);

8) использования земельного участка в целях, предусмотренных статьей 39.37 ЗК РФ, а именно:

а) строительства, реконструкции, эксплуатации, капитальный ремонт объектов электросетевого хозяйства, тепловых сетей, водопроводных сетей, сетей водоотведения, линий и сооружений связи, линейных объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, их неотъемлемых технологических частей, если указанные объекты являются объектами федерального, регионального или местного значения, либо необходимы для организации электро-, газо-, тепло-, водоснабжения

населения и водоотведения, подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, либо переносятся в связи с изъятием земельных участков, на которых они ранее располагались, для государственных или муниципальных нужд (далее также - инженерные сооружения);

b) складирование строительных и иных материалов, размещение временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы) и (или) строительной техники, которые необходимы для обеспечения строительства, реконструкции, ремонта объектов транспортной инфраструктуры федерального, регионального или местного значения, на срок указанных строительства, реконструкции, ремонта;

c) устройство пересечений автомобильных дорог или железнодорожных путей с железнодорожными путями общего пользования на земельных участках, находящихся в государственной собственности, в границах полос отвода железных дорог, а также устройство пересечений автомобильных дорог или железнодорожных путей с автомобильными дорогами или примыканий автомобильных дорог к другим автомобильным дорогам на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в границах полосы отвода автомобильной дороги;

d) размещение автомобильных дорог и железнодорожных путей в туннелях;

e) проведение инженерных изысканий в целях подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение линейных объектов федерального, регионального или местного значения, проведение инженерных изысканий для строительства, реконструкции указанных объектов, а также сооружений, предусмотренных подпунктом 1 настоящей статьи;

f) реконструкция, капитальный ремонт участков (частей) инженерных сооружений, являющихся линейными объектами.

Публичный сервитут может быть установлен в отношении одного или нескольких земельных участков и (или) земель. Обременение земельного участка сервитутом, публичным сервитутом не лишает правообладателя такого земельного участка прав владения, пользования и (или) распоряжения таким земельным участком.

Переход прав на земельный участок, обремененный публичным сервитутом, предоставление обремененного публичным сервитутом земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданам или юридическим лицам не являются основанием для прекращения публичного сервитута и (или) изменения условий его осуществления.

Срок сервитута определяется по соглашению сторон. Срок сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, определяется с учетом ограничений, предусмотренных пунктом 4 статьи 39.24 ЗК РФ (Арендатор или землепользователь, которому земельный участок предоставлен на праве безвозмездного пользования, вправе заключать соглашение об установлении сервитута на срок, не превышающий срока действия договора аренды земельного участка или договора безвозмездного пользования земельным участком).

Срок публичного сервитута определяется решением о его установлении.

Срок сервитута, срок публичного сервитута в отношении земельного участка, расположенного в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд, не может превышать срок резервирования таких земель.

Сервитут, публичный сервитут должны устанавливаться и осуществляться на условиях, наименее обременительных для использования земельного участка в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием.

Установление сервитута, публичного сервитута применительно к землям и земельным участкам из состава земель сельскохозяйственного назначения осуществляется с учетом требований об обеспечении рационального использования земель.

Деятельность, для обеспечения которой устанавливаются сервитут, публичный сервитут, может осуществляться на земельном участке независимо от его целевого назначения и разрешенного использования, за исключением случаев, если осуществление данной деятельности не допускается в границах определенных зон, земель и территорий в соответствии с их режимом.

Правообладатель земельного участка, обремененного сервитутом, вправе требовать соразмерную плату от лиц, в интересах которых установлен сервитут, если иное не предусмотрено ЗК РФ или федеральным законом.

В случае, когда установление публичного сервитута приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка, его правообладатель вправе требовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установивших публичный сервитут, соразмерную плату, если иное не предусмотрено ЗК РФ.

Лица, права и законные интересы которых затрагиваются установлением публичного сервитута, могут осуществлять защиту своих прав в судебном порядке.

Отсутствие в Едином государственном реестре недвижимости сведений о зарегистрированных правах на обременяемые публичным сервитутом земельные участки и (или) о координатах характерных точек границ таких земельных участков, наличие споров о правах на такие земельные участки не являются препятствием для установления публичного сервитута.

Наличие на земельном участке обременения не является препятствием для установления публичного сервитута в отношении такого земельного участка, за исключением случаев, если ранее установленные ограничения прав

на земельный участок, публичный сервитут не допускают осуществление деятельности, для обеспечения которой устанавливается публичный сервитут.

Сервитуты подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации недвижимости", за исключением сервитутов, предусмотренных пунктом 4 статьи 39.25 ЗК РФ, а именно в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок до трех лет допускается по соглашению сторон установление сервитута в отношении части такого земельного участка без проведения работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о части земельного участка, в отношении которой устанавливается данный сервитут, без осуществления государственного кадастрового учета указанной части земельного участка и без государственной регистрации ограничения (обременения).

Сведения о публичных сервитутах вносятся в Единый государственный реестр недвижимости.

Порядок установления публичного сервитута в отношении земельных участков и (или) земель для их использования в целях, предусмотренных статьей 39.37 ЗК РФ, срок публичного сервитута, условия его осуществления и порядок определения платы за такой сервитут устанавливаются главой V.7 ЗК РФ.

Случаи и особенности установления сервитута, публичного сервитута в отношении земельных участков, находящихся в границах полос отвода автомобильных дорог, устанавливаются Федеральным законом от 8 ноября 2007 года N 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

## 6. Права и обязанности землевладельцев, землепользователей, арендаторов земель

Права и обязанности лиц, использующих земельные участки на том или ином праве, установлены нормами статей главы 6 Земельного кодекса.

Права землепользователей, землевладельцев и арендаторов по использованию земельных участков практически совпадают с правами собственников. Единственное отличие: только собственники земельных участков обладают правом собственности на расположенные на их участках многолетние насаждения (за исключением случаев, установленных Лесным кодексом Российской Федерации).

Посевы и посадки сельскохозяйственных культур, полученная сельскохозяйственная продукция и доходы от ее реализации принадлежат тому, кто непосредственно использует земельный участок: или самому собственнику, или тому лицу, которому собственник предоставил земельный участок в пожизненное наследуемое владение, пользование или аренду.

В соответствии со **ст. 40 ЗК РФ** собственники, землевладельцы, землепользователи и арендаторы имеют право:

1) использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также пруды, обводненные карьеры в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Закон РФ «О недрах» предусматривает право собственников и владельцев земельных участков осуществлять по своему усмотрению в их границах без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых (т. е. песка, глины, торфа и т. п.), не числящихся на государственном балансе. Кроме того, они имеют право на строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также

устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Водным кодексом РФ в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица находятся пруды и обводненные карьеры, расположенные в границах принадлежащего им на праве собственности земельного участка, если иное не установлено федеральными законами. Право на пруд, обводненный карьер прекращается одновременно с прекращением права собственности на соответствующий земельный участок, в границах которого расположены такие водные объекты. Не допускается отчуждение таких водных объектов без отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены. Данные земельные участки разделу не подлежат, если в результате такого раздела требуется раздел пруда, обводненного карьера;

2) возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым на значением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строи тельных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Градостроительному кодексу РФ называется градостроительным регламентом. Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки (п. 3 ст. 85 ЗК РФ).

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» 2002 г. предусматривает (ст. 37), что строительство и реконструкция зданий, строе-

ний, сооружений и иных объектов должны осуществляться по утвержденным проектам, имеющим положительные заключения государственной экологической экспертизы, с соблюдением требований в области охраны окружающей среды, а также санитарных и строительных требований, норм и правил.

Однако любое строительство должно соответствовать прежде всего целевому назначению и разрешенному использованию земельного участка: нельзя, например, возвести промышленное предприятие на землях сельскохозяйственного назначения или землях особо охраняемых природных территорий;

3) проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водные объекты в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» мелиорация земель проводится гражданами (физическими лицами) и организациями, имеющими лицензии на осуществление соответствующих видов деятельности. Она осуществляется на основе разработанных в установленном порядке проектов, учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила. При этом проектирование и строительство мелиоративных систем, в процессе функционирования которых используются водные объекты, осуществляются с учетом требований водного законодательства, а проведение агролесомелиорации — в соответствии с лесным законодательством Российской Федерации.

Указанный Федеральный закон различает следующие виды мелиорации:

- **гидромелиорация** (оросительная, осушительная, противопаводковая, противоселевая, противоэрозионная, противооползневая и др.) — улучшение

заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды;

- **агролесомелиорация** (противоэрозионная, полезащитная, пастбищезащитная) — улучшение земель посредством использования почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств защитных лесных насаждений;

- **культуртехническая** (расчистка земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха, от камней и иных предметов; мелиоративная обработка солонцов; рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичная обработка почвы и иные работы);

- **химическая** (известкование почв, фосфоритование почв и гипсование почв) — мероприятия по улучшению химических и физических свойств почв.

Перечень прав по использованию земельных участков, установленный ст. 40 ЗК РФ, не является исчерпывающим: законодательством могут быть установлены и иные права. Например, в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» собственники, владельцы, пользователи, в том числе арендаторы, земельных участков сельскохозяйственного назначения имеют право также получать в установленном Правительством Российской Федерации порядке информацию о состоянии плодородия почв на своих земельных участках и динамике изменения его состояния.

Перечень обязанностей собственников земельных участков и лиц, обладающих иными правами на землю, по использованию земельных участков установлен **ст. 42 ЗК РФ**. Эти обязанности (в отличие от прав по использованию земли) относятся ко всем обладателям прав на земельные участки, в том числе и к лицам, использующим участок на основании сервитута. Собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны (**ст. 42 ЗК РФ**):

- использовать земельные участки в соответствии с их целевым

назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;

- сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством;

- осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать порядок пользования лесами, водными и другими природными объектами;

- своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами;

- своевременно производить платежи за землю; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;

- не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий.

Приведенный перечень не является исчерпывающим: самим Кодексом, иными федеральными законами могут быть установлены и иные требования к собственникам земли и иным лицам, использующим земельные участки.

Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (ст. 8) установлено, что собственники, владельцы, пользователи, арендаторы земельных участков обязаны:

- осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключающими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую природную среду;

- соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий;

- представлять в установленном порядке в соответствующие органы исполнительной власти сведения об использовании агрохимикатов и пестицидов;

- содействовать проведению почвенного, агрохимического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследования земель сельскохозяйственного назначения;

- информировать соответствующие органы исполнительной власти о фактах деградации земель сельскохозяйственного назначения и загрязнения почв на земельных участках, находящихся в их владении или пользовании.

Неисполнение установленных законодательством обязанностей по использованию земельного участка влечет ответственность. Так, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено наложение административных штрафов за использование земель не по целевому назначению, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.8); за уничтожение межевых знаков границ земельных участков (ст. 7.2).

В отдельных случаях неисполнение названных выше обязанностей может повлечь прекращение права собственности на земельный участок, права постоянного (бессрочного) пользования или права пожизненного наследуемого владения им. Такое прекращение может, в частности, последовать при использовании земельного участка не по целевому назначению или способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки.

# ЛЕКЦИЯ 6. ВОЗНИКНОВЕНИЕ, ПРЕКРАЩЕНИЕ И ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ.

**1. Возникновение прав на земельные участки.**

**2.Основания прекращения права собственности на земельные участки.**

**3.Основания прекращения иных прав на земельные участки.**

**4. Понятие и основания ограничений прав на землю.**

## 1. Возникновение прав на земельные участки

Институт возникновения прав на земельные участки является одним из важнейших в земельном праве, поскольку именно основания возникновения прав на землю являются в большинстве случаев основаниями возникновения земельных правоотношений. В ст. 25 ЗК РФ закрепляется общее положение, в соответствии с которым предусмотренные им права на земельные участки (право собственности, право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного наследуемого владения, сервитуты, право аренды, право безвозмездного) возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, другими федеральными законами. Таким образом, права на земельные участки могут возникать исключительно по основаниям, предусмотренными федеральными законами.

Основания возникновения прав на земельные участки в учебной литературе подразделяют на две группы:

- основания возникновения, регулирующие ГК РФ, и обеспечивающие функционирование гражданского оборота земель,

- основания возникновения, регламентированные нормами земельного права, обеспечивающие функционирование административного земельного оборота.

Предоставление земельных участков уполномоченными на то органами государственной власти и местного самоуправления занимает центральное место в системе административных оснований возникновения прав на землю. В действующем законодательстве термин «предоставление земли» используется в различных значениях.

Понятие «предоставление земли» используется в нормативных актах широком *и узком смыслах.* В широком смысле речь идёт о землях, переданных (по любому из оснований, предусмотренных законом, а не только предоставленных) в собственность, пользование, владение.

В земельном законодательстве предоставление земли рассматривается в узком смысле, как административно - правовое основание возникновения прав на землю.

Определение предоставления земли, даваемые в научной литературе разнообразные. В учебнике земельного права под редакцией В.В. Петрова предоставление определено как взаимосвязанные, последовательно выполняемые действия уполномоченных органов, направленные на установление субъективного права на землю[1]. А.А. Рябов полагает, что предоставление земли - совокупность юридических действий государственных органов, наделяемых полномочиями распоряжения земельной собственностью, направленных на установление права землепользования в особом порядке, включающем в себя вынесение решения компетентного органа о предоставлении земли, отвод и выдачу государственного акта на право пользования земли[2].

Более полным является определение предоставления земли как последовательно выполняемые и связанные между собой действия компетентных органов государства и местного самоуправления, физических и

---

[1] Земельное право России: Учебник по специальности «Правоведение» / Под ред. В.В. Петрова. - Москва: Стоглавъ, 1995. - 300 с. - Текст: непосредственный.

[2] Рябов, А.А. Предоставление и изъятие земель по советскому праву. - Казань: Издательство Казанского университета, 1972. - 90 с. - Текст: непосредственный.

юридических лиц, осуществляемые в порядке, установленном законом, и направленные на возникновение у конкретного субъекта земельных отношений, субъективных прав на конкретный земельный участок.

Характерной чертой предоставления земли является то, что это не единичный юридический факт, а совокупность юридических фактов. Юридический факт в системе предоставления земли представляет собой действие, находящееся в определенной связи с другими действиями. Каждое действие это и определенная стадия процесса предоставления. Каждое действие имеет свою юридическую основу возникновения и свои юридические последствия.

Общие основания возникновения гражданских прав и обязанностей предусмотрены главой второй ГК РФ. Основания возникновения гражданских прав и обязанностей определены ст. 8 ГК РФ, согласно которой гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя и не предусмотрены законом или такими актами, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности.

В соответствии с этим гражданские права и обязанности возникают:

1) из договоров и иных сделок, предусмотренных законом, а также из договоров и иных сделок, хотя и не предусмотренных законом, но не противоречащих ему;

1.1) из решений собраний в случаях, предусмотренных законом; (например можно привести решение собрания собственников жилых помещений в многоквартирном доме или решение собрания участников корпоративного юридического лица (например, собрание акционеров)).

2) из актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей;

3) из судебного решения, установившего гражданские права и обязанности;

4) в результате приобретения имущества по основаниям, допускаемым законом;

5) в результате создания произведений науки, литературы, искусства, изобретений и иных результатов интеллектуальной деятельности;

6) вследствие причинения вреда другому лицу;

7) вследствие неосновательного обогащения;

8) вследствие иных действий граждан и юридических лиц;

9) вследствие событий, с которыми закон или иной правовой акт связывает наступление гражданско-правовых последствий.

Применительно к возникновению прав на земельные участки относятся следующие основания, из числа предусмотренных ст. 8 ГК РФ:

1) из договоров и иных сделок, предусмотренных законом, а также из договоров и иных сделок, хотя и не предусмотренных законом, но не противоречащих ему;

2) из актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей;

3) из судебного решения, установившего гражданские права и обязанности;

4) в результате приобретения имущества по основаниям, допускаемым законом;

5) вследствие иных действий граждан и юридических лиц;

6) вследствие событий, с которыми закон или иной правовой акт связывает наступление гражданско-правовых последствий.

Основания возникновения прав на земельные участки помимо гражданского законодательства, предусмотрены и земельным законодательством, к которым согласно ст. 39.1 ЗК РФ можно отнести:

1) решения органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставления земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование;

2) договора купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату;

3) договора аренды в случае предоставления земельного участка в аренду;

4) договора безвозмездного пользования в случае предоставления земельного участка в безвозмездное пользование.

Способы приобретения прав на земельные участки зависят от вида субъекта, вида приобретаемого права, существующей формы собственности на приобретаемые земельные участки, категории земель и других факторов, устанавливаемых законодательством.

Необходимым условием возникновения вещных прав на земельные участки как объекты недвижимого имущества является государственная регистрация, что устанавливается ст. 131 ГК РФ и п. 1 ст. 25 ЗК РФ.

Возникновение права собственности на земельный участок одного лица влечет прекращение права собственности на этот земельный участок предыдущего собственника. Так, договор купли-продажи земельного участка является одновременно основанием возникновения нрава собственности на земельный участок у покупателя и основанием прекращения права собственности на данный земельный участок у продавца. В то же время основания прекращения права частной собственности на имущество являются основаниями возникновения права государственной или муниципальной собственности на данное имущество.

**Основания приобретения земельных участков в собственность:**

1) ***в частную собственность (по гражданскому кодексу РФ):***

- на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении земельного участка (ст. 218);

- в порядке наследования, а также в результате правопреемства при реорганизации юридического лица (п. 2 ст. 218);
- в порядке приватизации земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (ст. 217);
- по иным основаниям (п. 3 ст. 218), например, в силу приобретательной давности.

2) ***в государственную собственность (ст. 17, 18 ЗК РФ):***

- по федеральным законам;
- процедура разграничения государственной собственности на землю;
- гражданско-правовые основания;
- безвозмездная передача из федеральной собственности (для собственности субъектов федерации).

3) ***в муниципальную собственность (ст. 19 ЗК РФ):***

- по федеральным законам и принятым в соответствии с ними законам субъектов Российской Федерации;
- процедура разграничения государственной собственности на землю;
- гражданско-правовые основания;
- безвозмездная передача в муниципальную собственность из федеральной собственности.

Самым распространенным основанием возникновения прав на землю из договоров является договор купли-продажи земельного участка. Общие положения о купле продаже регулируются частью второй ГК РФ. Однако не все статьи ГК РФ применимы к сделкам с землей из-за специфики этого объекта. Но часть статей распространяется и на земельные отношения. По договору купли продажи (в соответствии со ст. 454 ГК РФ) одна сторона (продавец) обязуется передать земельный участок в собственность другой

стороне (покупателю), а покупатель обязуется принять земельный участок и уплатить за него определенную денежную сумму (цену. договора.. В соответствии со ст. 37 ЗК РФ объектом купли-продажи могут быть только земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет.

Государственный кадастровый учет осуществляет Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (или Росреестр). Осуществление кадастрового учета необходимо для оформления права собственности на объект недвижимости, а также последующего распоряжения таким объектом.

Документы можно подать лично и дистанционно. Лично с заявлением и пакетом документов можно обратиться в Росреестр или МФЦ (не зависимо от места жительства или места нахождения недвижимости).

Дистанционно можно отправить пакет документов почтой или в электронной форме (на сайте Госуслуг или официальном сайте Росреестра в личном кабинете с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи).

К заявлению о постановке на кадастровый учет объекта недвижимости необходимо приложить следующие документы:

- паспорт;
- документ, являющийся основанием для кадастрового учета (договор купли-продажи, межевой или технический план, судебные акты или иные документы, установленные законом

В результате проведения кадастрового учета каждому объекту недвижимости присваивается кадастровый номер. Документом, подтверждающим проведение кадастрового учета, является выписка из Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН).

Продавец при заключении договора купли-продажи обязан предоставить покупателю имеющуюся у него информацию об обременениях земельного участка и ограничениях его использования.

Являются недействительными следующие условия договора купли-продажи земельного участка:

- устанавливающие право продавца выкупить земельный участок обратно по собственному желанию;
- ограничивающие дальнейшее распоряжение земельным участком, в том числе ограничивающие ипотеку, передачу земельного участка в аренду, совершение иных сделок с землей;
- ограничивающие ответственность продавца в случае предъявления прав на земельные участки третьими лицами.

Указанные требования применяются также к договору мены.

Покупатель в случае предоставления ему продавцом заведомо ложной информации:

об обременениях земельного участка и ограничениях его использования в соответствии с разрешенным использованием; о разрешении на застройку данного земельного участка;

об использовании соседних земельных участков, оказывающем существенное воздействие на использование и стоимость продаваемого земельного участка;

о качественных свойствах земли, которые могут повлиять на планируемое покупателем использование и стоимость продаваемого земельного участка;

иной информации, которая может оказать влияние на решение покупателя о покупке данного земельного участка и требования о предоставлении которой установлены федеральными законами, вправе требовать уменьшения покупной цены или расторжения договора купли-продажи земельного участка и возмещения причиненных ему убытков. (п3. ст 37 ЗК РФ)

Требования, установленные пунктом 3 статьи 37 ЗК РФ, применяются также в случаях обмена земельного участка, передачи его в аренду.

***Продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ.***

Без проведения торгов осуществляется продажа:

1) утратил силу. - Федеральный закон от 30.12.2020 N 494-ФЗ;

1.1) земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного по договору аренды или договору безвозмездного пользования в целях комплексного освоения, развития территории, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 года N 161-ФЗ "О содействии развитию жилищного строительства";

2) утратил силу. - Федеральный закон от 30.12.2020 N 494-ФЗ;

3) земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу, за исключением земельных участков общего назначения, членам такого товарищества;

4) утратил силу. - Федеральный закон от 30.12.2020 N 494-ФЗ;

5) утратил силу с 1 января 2019 года. - Федеральный закон от 29.07.2017 N 217-ФЗ;

6) земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них в случаях, предусмотренных статьей 39.20 настоящего Кодекса;

7) земельных участков, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании юридических лиц, указанным юридическим лицам, за исключением лиц, указанных в пункте 2 статьи 39.9 настоящего Кодекса;

8) земельных участков крестьянскому (фермерскому) хозяйству или сельскохозяйственной организации в случаях, установленных Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения";

9) земельных участков, предназначенных для ведения сельскохозяйственного производства и переданных в аренду гражданину или юридическому лицу, этому гражданину или этому юридическому лицу по истечении трех лет с момента заключения договора аренды с этим гражданином или этим юридическим лицом либо передачи прав и обязанностей по договору аренды земельного участка этому гражданину или этому юридическому лицу при условии отсутствия у уполномоченного органа информации о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании такого земельного участка в случае, если этим гражданином или этим юридическим лицом заявление о заключении договора купли-продажи такого земельного участка без проведения торгов подано до дня истечения срока указанного договора аренды земельного участка;

10) земельных участков гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства для собственных нужд, гражданам или крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в соответствии со статьей 39.18 настоящего Кодекса;

11) земельных участков гражданам в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 2016 года N 119-ФЗ "Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, ***осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов.***

В соотвествии с земельным законодательством подготовка и организация аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности осуществляется в рамках ст. 39.11 ЗК РФ.

Решение о проведении аукциона принимается уполномоченным органом или по заявлению граждан или юридических лиц по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Запрещается объединение двух и более земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в один лот аукциона, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Образование земельного участка для его продажи или предоставления в аренду путем проведения аукциона по инициативе органа государственной власти или органа местного самоуправления, и подготовка к проведению аукциона осуществляются в следующем порядке:

1) подготовка и утверждение уполномоченным органом схемы расположения земельного участка в случае, если такой земельный участок предстоит образовать и отсутствует утвержденный проект межевания территории;

2) обеспечение уполномоченным органом выполнения в отношении земельного участка, образование которого предусмотрено проектом межевания территории или схемой расположения земельного участка, в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом "О государственной регистрации недвижимости", работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о таком земельном участке (далее - кадастровые работы);

3) осуществление на основании заявления уполномоченного органа

государственного кадастрового учета земельного участка, а также государственной регистрации прав на него, за исключением случаев образования земельного участка из земель или земельного участка, государственная собственность на которые не разграничена;

4) получение информации о возможности подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (за исключением сетей электроснабжения), предусмотренной законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности, за исключением случаев, если в соответствии с разрешенным использованием земельного участка не предусматривается возможность строительства зданий, сооружений;

5) принятие уполномоченным органом решения о проведении аукциона.

Проведение аукциона, а также образование земельного участка для его продажи или предоставления в аренду путем проведения аукциона может осуществляться по инициативе заинтересованных в предоставлении земельного участка гражданина или юридического лица.

В этом случае образование земельного участка и подготовка аукциона осуществляются в следующем порядке:

1) подготовка заинтересованными в предоставлении земельного участка гражданином или юридическим лицом схемы расположения земельного участка, если земельный участок предстоит образовать и не утвержден проект межевания территории, в границах которой предусмотрено образование земельного участка.

Подготовка заинтересованными в предоставлении земельного участка гражданином или юридическим лицом схемы расположения земельного участка не допускается в случае образования земельного участка из земель или земельных участков, расположенных в границах субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя или в границах населенных пунктов;

2) обращение заинтересованных в предоставлении земельного участка гражданина или юридического лица в уполномоченный орган с заявлением об утверждении схемы расположения земельного участка, если земельный участок предстоит образовать и не утвержден проект межевания территории, в границах которой предусмотрено образование земельного участка. При этом в данном заявлении указывается цель использования земельного участка;

3) проверка уполномоченным органом наличия или отсутствия оснований, предусмотренных пунктом 16 статьи 11.10 ЗК РФ и подпунктами 5 - 9, 13 - 19 пункта 8 статьи 39.11 ЗК РФ, принятие и направление им заявителю в срок не более двух месяцев со дня поступления заявления об утверждении схемы расположения земельного участка решения о ее утверждении с приложением этой схемы или решения об отказе в ее утверждении при наличии хотя бы одного из указанных оснований. В решении об отказе в утверждении схемы расположения земельного участка должны быть указаны все основания принятия такого решения.

В случае, если на момент поступления в уполномоченный орган заявления об утверждении схемы расположения земельного участка на рассмотрении такого органа находится представленная ранее другим лицом схема расположения земельного участка и местоположение земельных участков, образование которых предусмотрено этими схемами, частично или полностью совпадает, уполномоченный орган принимает решение о приостановлении рассмотрения поданного позднее заявления об утверждении схемы расположения земельного участка и направляет такое решение заявителю.

Рассмотрение поданного позднее заявления об утверждении схемы расположения земельного участка приостанавливается до принятия решения об утверждении ранее направленной схемы расположения земельного участка либо до принятия решения об отказе в утверждении ранее направленной схемы расположения земельного участка;

4) обеспечение заинтересованным лицом выполнения кадастровых работ в целях образования земельного участка в соответствии с утвержденным проектом межевания территории или утвержденной в соответствии с подпунктом 3 настоящего пункта схемой расположения земельного участка;

5) осуществление государственного кадастрового учета земельного участка, а также государственной регистрации права государственной или муниципальной собственности (за исключением случаев образования земельного участка из земель или земельного участка, государственная собственность на которые не разграничена) на земельный участок, образование которого осуществляется в соответствии с утвержденным проектом межевания территории или утвержденной в соответствии с подпунктом 3 настоящего пункта схемой расположения земельного участка, на основании заявления заинтересованных в предоставлении земельного участка гражданина или юридического лица либо заявления кадастрового инженера, выполнившего кадастровые работы в целях образования земельного участка, без получения доверенности или иного уполномочивающего документа от уполномоченного органа;

6) обращение заинтересованных в предоставлении земельного участка гражданина или юридического лица в уполномоченный орган с заявлением о проведении аукциона с указанием кадастрового номера такого земельного участка. В данном заявлении должна быть указана цель использования земельного участка;

7) обращение уполномоченного органа с заявлением о государственной регистрации права государственной или муниципальной собственности на земельный участок, образованный в соответствии с проектом межевания территории или с утвержденной в соответствии с подпунктом 3 настоящего пункта схемой расположения земельного участка, за исключением случаев, если земельный участок образован из земель или земельного участка, государственная собственность на которые не разграничена, и случаев, если

земельный участок не может быть предметом аукциона в соответствии с подпунктами 1, 5 - 19 пункта 8 статьи 39.11 ЗК РФ.

8) получение информации о возможности подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (за исключением сетей электроснабжения), предусмотренной законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности, если наличие таких условий является обязательным условием для проведения аукциона, за исключением случаев, если земельный участок не может быть предметом аукциона в соответствии с подпунктами 1, 5 - 19 пункта 8 статьи 39.11 ЗК РФ.

9) проверка уполномоченным органом наличия или отсутствия оснований, предусмотренных пунктом 8 статьи 39.11 ЗК РФ и принятие им в срок не более чем два месяца со дня поступления соответствующего заявления решения о проведении аукциона либо решения об отказе в проведении аукциона при наличии хотя бы одного из указанных оснований.

Заявление об утверждении схемы расположения земельного участка, заявление о проведении аукциона подаются или направляются в уполномоченный орган заявителем по его выбору лично или посредством почтовой связи на бумажном носителе либо в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет". Порядок и способы подачи указанных заявлений, если они подаются в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", и требования к их формату утверждаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Уполномоченный орган при наличии в письменной форме согласия лица, обратившегося с заявлением об утверждении схемы расположения земельного участка, вправе утвердить иной вариант схемы расположения земельного участка.

В случае, если в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка предусматривается строительство зданий, сооружений, предоставление такого земельного участка осуществляется путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, за исключением случаев проведения аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка в соответствии со статьей 39.18 Земельного Кодекса РФ.

Земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не может быть предметом аукциона, если:

1) границы земельного участка подлежат уточнению в соответствии с требованиями Федерального закона "О государственной регистрации недвижимости";

2) на земельный участок не зарегистрировано право государственной или муниципальной собственности, за исключением случаев, если такой земельный участок образован из земель или земельного участка, государственная собственность на которые не разграничена;

3) в отношении земельного участка в установленном законодательством Российской Федерации порядке не определены предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции, за исключением случаев, если в соответствии с разрешенным использованием земельного участка не предусматривается возможность строительства зданий, сооружений;

4) в отношении земельного участка отсутствует информация о возможности подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (за исключением сетей электроснабжения), за исключением случаев, если в соответствии с разрешенным использованием земельного участка не предусматривается возможность строительства зданий, сооружений;

5) в отношении земельного участка не установлено разрешенное использование или разрешенное использование земельного участка не

соответствует целям использования земельного участка, указанным в заявлении о проведении аукциона;

5.1) земельный участок полностью расположен в границах зоны с особыми условиями использования территории, установленные ограничения использования земельных участков в которой не допускают использования земельного участка в соответствии с целями использования такого земельного участка, указанными в заявлении о проведении аукциона;

6) земельный участок не отнесен к определенной категории земель;

7) земельный участок предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды;

8) на земельном участке расположены здание, сооружение, объект незавершенного строительства, принадлежащие гражданам или юридическим лицам, за исключением случаев, если на земельном участке расположены сооружения (в том числе сооружения, строительство которых не завершено), размещение которых допускается на основании сервитута, публичного сервитута, или объекты, размещенные в соответствии со статьей 39.36 земельного кодекса, а также случаев проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, если в отношении расположенных на нем здания, сооружения, объекта незавершенного строительства принято решение о сносе самовольной постройки либо решение о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями и в сроки, установленные указанными решениями, не выполнены обязанности, предусмотренные частью 11 статьи 55.32 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

9) на земельном участке расположены здание, сооружение, объект незавершенного строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, и продажа или предоставление в аренду указанных здания, сооружения, объекта незавершенного строительства

является предметом другого аукциона либо указанные здание, сооружение, объект незавершенного строительства не продаются или не передаются в аренду на этом аукционе одновременно с земельным участком, за исключением случаев, если на земельном участке расположены сооружения (в том числе сооружения, строительство которых не завершено), размещение которых допускается на основании сервитута, публичного сервитута, или объекты, размещенные в соответствии со статьей 39.36 земельного кодекса;

10) земельный участок изъят из оборота, за исключением случаев, в которых в соответствии с федеральным законом изъятые из оборота земельные участки могут быть предметом договора аренды;

11) земельный участок ограничен в обороте, за исключением случая проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка;

12) земельный участок зарезервирован для государственных или муниципальных нужд, за исключением случая проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка на срок, не превышающий срока резервирования земельного участка;

13) земельный участок расположен в границах территории, в отношении которой заключен договор о ее комплексном развитии;

14) земельный участок в соответствии с утвержденными документами территориального планирования и (или) документацией по планировке территории предназначен для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения;

15) земельный участок предназначен для размещения здания или сооружения в соответствии с государственной программой Российской Федерации, государственной программой субъекта Российской Федерации или адресной инвестиционной программой;

16) в отношении земельного участка принято решение о предварительном согласовании его предоставления;

17) в отношении земельного участка поступило заявление о предварительном согласовании его предоставления или заявление о предоставлении земельного участка, за исключением случаев, если принято решение об отказе в предварительном согласовании предоставления такого земельного участка или решение об отказе в его предоставлении;

18) земельный участок является земельным участком общего пользования или расположен в границах земель общего пользования, территории общего пользования;

19) земельный участок изъят для государственных или муниципальных нужд, за исключением земельных участков, изъятых для государственных или муниципальных нужд в связи с признанием многоквартирного дома, который расположен на таком земельном участке, аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Аукцион является открытым по составу участников, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 10 статьи 39.11 земельного кодекса.

Участниками аукциона, проводимого в случае, предусмотренном пунктом 7 статьи 39.18 земельного кодекса, могут являться только граждане или в случае предоставления земельного участка для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности - граждане и крестьянские (фермерские) хозяйства.

Участниками аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, включенного в перечень государственного имущества или перечень муниципального имущества, предусмотренные частью 4 статьи 18 Федерального закона от 24 июля 2007 года N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации", могут являться только субъекты малого и среднего предпринимательства, за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства, в отношении которых не может оказываться поддержка в соответствии с частью 3 статьи 14 указанного Федерального закона.

Организатором аукциона вправе выступить уполномоченный орган или специализированная организация, действующая на основании договора с уполномоченным органом.

Начальной ценой предмета аукциона по продаже земельного участка является по выбору уполномоченного органа рыночная стоимость такого земельного участка, определенная в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года N 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон "Об оценочной деятельности в Российской Федерации"), или кадастровая стоимость такого земельного участка, если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении аукциона.

По результатам аукциона по продаже земельного участка определяется цена такого земельного участка.

Начальная цена предмета аукциона на право заключения договора аренды земельного участка устанавливается по выбору уполномоченного органа в размере ежегодной арендной платы, определенной по результатам рыночной оценки в соответствии с Федеральным законом "Об оценочной деятельности в Российской Федерации", или в размере не менее полутора процентов кадастровой стоимости такого земельного участка, если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении аукциона.

По результатам аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, определяется ежегодный размер арендной платы.

Если аукцион признан несостоявшимся и договор купли-продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо договор аренды такого земельного участка не заключен с лицом, подавшим единственную заявку на участие в аукционе, с заявителем, признанным единственным участником аукциона, или с единственным

принявшим участие в аукционе его участником, начальная цена предмета повторного аукциона может быть определена ниже ранее установленной начальной цены предмета аукциона, но не более чем на тридцать процентов начальной цены предмета предыдущего аукциона.

Организатор аукциона устанавливает время, место и порядок проведения аукциона, сроки подачи заявок на участие в аукционе, порядок внесения и возврата задатка, величину повышения начальной цены предмета аукциона ("шаг аукциона"). "Шаг аукциона" устанавливается в пределах трех процентов начальной цены предмета аукциона.

Извещение о проведении аукциона размещается на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством Российской Федерации (далее - официальный сайт), не менее чем за тридцать дней до дня проведения аукциона. Указанное извещение должно быть доступно для ознакомления всем заинтересованным лицам без взимания платы.

Организатор аукциона также обеспечивает опубликование извещения о проведении аукциона в порядке, установленном для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов уставом поселения, городского округа, по месту нахождения земельного участка не менее чем за тридцать дней до дня проведения аукциона.

Извещение о проведении аукциона должно содержать сведения:

1) об организаторе аукциона;

2) об уполномоченном органе и о реквизитах решения о проведении аукциона;

3) о месте, дате, времени и порядке проведения аукциона;

4) о предмете аукциона (в том числе о местоположении, площади и кадастровом номере земельного участка), правах на земельный участок, об ограничениях этих прав, о разрешенном использовании и принадлежности

земельного участка к определенной категории земель, а также о максимально и (или) минимально допустимых параметрах разрешенного строительства объекта капитального строительства (за исключением случаев, если в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка не предусматривается строительство здания, сооружения), о возможности подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (за исключением сетей электроснабжения) (за исключением случаев, если в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка не предусматривается строительство здания, сооружения);

5) о начальной цене предмета аукциона;

6) о "шаге аукциона";

7) о форме заявки на участие в аукционе, порядке ее приема, об адресе места ее приема, о дате и времени начала и окончания приема заявок на участие в аукционе;

8) о размере задатка, порядке его внесения участниками аукциона и возврата им задатка, банковских реквизитах счета для перечисления задатка;

9) о сроке аренды земельного участка в случае проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка. При этом срок аренды такого земельного участка устанавливается с учетом ограничений, предусмотренных пунктами 8 и 9 статьи 39.8 земельного кодекса;

11) о льготах по арендной плате в отношении земельного участка, включенного в перечень государственного имущества или перечень муниципального имущества, предусмотренные частью 4 статьи 18 Федерального закона от 24 июля 2007 года N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации", если такие льготы установлены соответственно нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами;

12) об обязательстве по сносу здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, которые расположены на земельном участке и в отношении которых принято решение о сносе самовольной постройки, в срок, не превышающий двенадцати месяцев;

13) об обязательстве по сносу здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, которые расположены на земельном участке и в отношении которых принято решение о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, либо по представлению в орган местного самоуправления поселения, городского округа по месту нахождения самовольной постройки или в случае, если самовольная постройка расположена на межселенной территории, в орган местного самоуправления муниципального района утвержденной проектной документации по реконструкции самовольной постройки в целях ее приведения в соответствие с установленными требованиями в срок, не превышающий двенадцати месяцев;

14) об обязательстве по приведению в соответствие с установленными требованиями здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, которые расположены на земельном участке и в отношении которых принято решение о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, в срок, не превышающий трех лет.

Обязательным приложением к размещенному на официальном сайте извещению о проведении аукциона является проект договора купли-продажи или проект договора аренды земельного участка.

Уполномоченный орган принимает решение об отказе в проведении аукциона в случае выявления обстоятельств, предусмотренных пунктом 8 настоящей статьи. Извещение об отказе в проведении аукциона размещается на официальном сайте организатором аукциона в течение трех дней со дня принятия данного решения. Организатор аукциона в течение трех дней со дня принятия решения об отказе в проведении аукциона обязан известить

участников аукциона об отказе в проведении аукциона и возвратить его участникам внесенные задатки,

Продажа земельных участков без проведения торгов осуществляется в следующих случаях в соответствии с пунктом 2 статьи 39.3 ЗК РФ:

1) земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного по договору аренды или договору безвозмездного пользования в целях комплексного освоения, развития территории, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 года N 161-ФЗ "О содействии развитию жилищного строительства";

3) земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу, за исключением земельных участков общего назначения, членам такого товарищества;

6) земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них в случаях, предусмотренных статьей 39.20 земельного кодекса;

7) земельных участков, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании юридических лиц, указанным юридическим лицам, за исключением лиц, указанных в пункте 2 статьи 39.9 земельного кодекса;

8) земельных участков крестьянскому (фермерскому) хозяйству или сельскохозяйственной организации в случаях, установленных Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения";

9) земельных участков, предназначенных для ведения сельскохозяйственного производства и переданных в аренду гражданину или юридическому лицу, этому гражданину или этому юридическому лицу по истечении трех лет с момента заключения договора аренды с этим гражданином или этим юридическим лицом либо передачи прав и обязанностей по договору аренды земельного участка этому гражданину или этому юридическому лицу при условии отсутствия у уполномоченного органа

информации о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании такого земельного участка в случае, если этим гражданином или этим юридическим лицом заявление о заключении договора купли-продажи такого земельного участка без проведения торгов подано до дня истечения срока указанного договора аренды земельного участка;

10) земельных участков гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, гражданам или крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в соответствии со статьей 39.18 земельного кодекса;

11) земельных участков гражданам в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 2016 года N 119-ФЗ "Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

3. Если единственная заявка на участие в аукционе по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, подана лицом, которое соответствует указанным в извещении о проведении аукциона требованиям к участникам аукциона и заявка на участие в аукционе которого соответствует указанным в извещении о проведении аукциона условиям аукциона, либо если только один заявитель признан единственным участником аукциона или в аукционе принял участие только один его участник, продажа такого земельного участка осуществляется указанному лицу.

***Случаи предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или***

***юридическому лицу в собственность бесплатно указаны в ст. 39.5 ЗК.*** Предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа осуществляется в случае предоставления:

2) земельного участка религиозной организации, имеющей в собственности здания или сооружения религиозного или благотворительного назначения, расположенные на таком земельном участке;

3) земельного участка, образованного в соответствии с проектом межевания территории и являющегося земельным участком общего назначения, расположенным в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, в общую долевую собственность лицам, являющимся собственниками земельных участков, расположенных в границах такой территории, пропорционально площади этих участков;

4) земельного участка гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование в соответствии с подпунктом 6 пункта 2 статьи 39.10 Земельного Кодекса при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешенным использованием;

5) земельного участка гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование в соответствии с подпунктом 7 пункта 2 статьи 39.10 Земельного Кодекса при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешенным использованием и работал по основному месту работы в муниципальном образовании и по специальности, которые определены законом субъекта Российской Федерации;

6) земельного участка гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Органами государственной власти субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено требование о том, что такие граждане должны состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или у таких граждан имеются основания для постановки их на данный учет, а также установлена возможность предоставления таким гражданам с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно;

7) земельного участка иным не указанным в подпункте 6 настоящей статьи отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в случаях, предусмотренных федеральными законами, отдельным категориям граждан в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

8) земельного участка, предоставленного религиозной организации на праве постоянного (бессрочного) пользования и предназначенного для сельскохозяйственного производства, этой организации в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

9) земельного участка гражданину в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

10) земельного участка в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 года N 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;

11) земельного участка, включенного в границы территории

инновационного научно-технологического центра, фонду, созданному в соответствии с Федеральным законом «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В соотвествии со ст. 9 Закона РД «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений в Республике Дагестан»

Предоставление земельных участков в собственность граждан бесплатно из земель, находящихся в собственности Республики Дагестан или муниципальной собственности, на территории Республики Дагестан осуществляется в случаях:

1) когда гражданин, постоянно проживающий на территории Республики Дагестан, состоящий на учете в соответствии с жилищным законодательством как нуждающийся в улучшений жилищных условий, либо граждане, имеющие трех и более детей, проживающие в городе или поселке городского типа, приобрели по основаниям, установленным гражданским законодательством, право собственности на жилой дом, расположенный на этом земельном участке;

2) когда гражданин, постоянно проживающий в сельском населенном пункте, приобрел по основаниям, установленным гражданским законодательством, право собственности на жилой дом на земельном участке, предоставленном для ведения личного подсобного хозяйства или жилищного строительства в границах сельского населенного пункта;

3) когда гражданин, утративший жилое помещение в результате чрезвычайной ситуации, получил в качестве меры государственной или муниципальной поддержки жилой дом, расположенный на этом земельном участке;

4) когда гражданин утратил жилое помещение или жилое строение в результате чрезвычайной ситуации и не имеет иных жилых помещений или жилых строений, принадлежащих ему на праве собственности, либо

предоставленных ему по договору социального найма, договору найма специализированного жилого помещения, при условии:

а) если гражданин безвозмездно передал в собственность городского округа, муниципального района, поселения земельный участок в границах зоны чрезвычайной ситуации и расположенные на данном земельном участке объекты недвижимости (в том числе здания, сооружения и объекты незавершенного строительства), принадлежащие ему на праве собственности;

б) если гражданин отказался от иных прав на земельный участок в границах зоны чрезвычайной ситуации и безвозмездно передал в собственность городского округа, муниципального района, поселения расположенные на данном земельном участке объекты недвижимости (в том числе здания, сооружения и объекты незавершенного строительства), принадлежащие ему на праве собственности;

в) если гражданин расторгнул действующий договор аренды земельного участка в границах зоны чрезвычайной ситуации и безвозмездно передал в собственность городского округа, муниципального района, поселения расположенные на указанном земельном участке объекты недвижимости (в том числе здания, сооружения и объекты незавершенного строительства), принадлежащие ему на праве собственности;

5) когда граждане (сособственники) утратили жилое помещение или жилое строение, находящееся в общей собственности, в результате чрезвычайной ситуации и не имеют иных жилых помещений или жилых строений, принадлежащих им на праве собственности, либо предоставленных им по договору социального найма, договору найма специализированного жилого помещения, при условии:

а) если граждане (сособственники) безвозмездно передали в собственность городского округа, муниципального района, поселения земельный участок в границах зоны чрезвычайной ситуации и расположенные на данном земельном участке объекты недвижимости (в том числе здания, сооружения и

объекты незавершенного строительства), принадлежащие им на праве собственности и общей собственности;

б) если граждане (сособственники) отказались от иных прав на земельный участок в границах зоны чрезвычайной ситуации и безвозмездно передали в собственность городского округа, муниципального района, поселения расположенные на данном земельном участке объекты недвижимости (в том числе здания, сооружения и объекты незавершенного строительства), принадлежащие им на праве собственности и общей собственности;

в) если граждане (сособственники) расторгли действующий договор аренды земельного участка в границах зоны чрезвычайной ситуации и безвозмездно передали в собственность городского округа, муниципального района, поселения расположенные на указанном земельном участке объекты недвижимости (в том числе здания, сооружения и объекты незавершенного строительства), принадлежащие им на праве собственности и общей собственности.

**В соотвествии со статьей 10 вышеназванного закона РД случаи бесплатного предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, в том числе усыновленных (удочеренных), земельных участков, находящихся в собственности Республики Дагестан или муниципальной собственности**

1. Граждане, имеющие трех и более детей, в том числе усыновленных (удочеренных), не достигших возраста восемнадцати лет, имеют право на приобретение в собственность земельных участков, находящихся в собственности Республики Дагестан или муниципальной собственности, в следующих случаях:

1) отсутствия у них земельных участков, ранее предоставленных им в собственность (бесплатно), постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение;

2) постоянного их проживания в течение не менее чем трех последних лет на территории муниципального образования Республики Дагестан, в границах которого находится испрашиваемый земельный участок.

***Разновидностью возникновения прав на земельные участки и сделок является обмен земельных участков***. В соответствии со статьей 567 ГК РФ по договору мены каждая из сторон обязуется передать в собственность другой стороны один товар в обмен на другой. К договору мены применяются соответственно правила о купле-продаже (глава 30), если это не противоречит правилам настоящей главы и существу мены. При этом каждая из сторон признается продавцом товара, который она обязуется передать, и покупателем товара, который она обязуется принять в обмен. В соответствии с договором мены его участники взаимно обязуются передать друг другу в собственность какое-либо имущество (товар). При этом характерным для договора мены является то, что товар передается в обмен на другой товар, т.е. имеет место натуральный (товарный) обмен.

Из определения, содержащегося в п. 1 567статьи ГК РФ, следует, что договор мены является: консенсуальным (считается заключенным с момента достижения сторонами соглашения по всем существенным условиям, где каждая из сторон обязуется передать товар в обмен на другой); взаимным (двусторонним) (каждый из участников договора несет обязанность в пользу другого передать товар в собственность и имеет право требовать от другой стороны исполнения ее встречной обязанности), а также возмездным (по договору мены происходит встречное имущественное предоставление его сторонами в виде обмена товарами).

Поскольку каждая из сторон договора мены, приобретая в собственность вещь (товар), передает другой стороне другую вещь, то каждая из сторон такого договора является и покупателем (в отношении вещи, которую приобретает), и продавцом (в отношении вещи, которую обязуется передать).

Статья 39.21 ЗК РФ *определяет случаи обмена земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности*. Обмен земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности, допускается при обмене:

1) земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности и изымаемый для государственных или муниципальных нужд;

2) земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, который находится в частной собственности и предназначен в соответствии с утвержденными проектом планировки территории и проектом межевания территории для размещения объекта социальной инфраструктуры (если размещение объекта социальной инфраструктуры необходимо для соблюдения нормативов градостроительного проектирования), объектов инженерной и транспортной инфраструктур или на котором расположены указанные объекты.

ЗК РФ (статья 39.22) содержит условия договора мены земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности.Здания, сооружения, расположенные на земельных участках, являющихся предметом договора мены, также должны быть предметом этого договора мены.

В случае, если земельный участок и расположенные на нем объекты социальной, инженерной и транспортной инфраструктур находятся в частной собственности одного лица, договор мены может предусматривать безвозмездную передачу в государственную или муниципальную собственность указанных объектов.

Различие видов разрешенного использования земельных участков не является препятствием для заключения договора мены таких земельных участков.

При заключении договора мены земельных участков в соответствии с настоящей статьей земельные участки и расположенные на них объекты недвижимого имущества, за исключением объектов недвижимого имущества, передаваемых безвозмездно в государственную или муниципальную

При заключении договора мены земельных участков в соответствии с настоящей статьей цена обмениваемых земельных участков, в том числе с расположенными на них объектами недвижимого имущества (за исключением объектов недвижимого имущества, передаваемых безвозмездно в государственную или муниципальную собственность), должна быть равнозначной, за исключением случая, предусмотренного пунктом 6 настоящей статьи.

В случае изъятия земельного участка, находящегося в частной собственности, для государственных или муниципальных нужд с согласия собственника такого земельного участка по договору мены ему может быть передан в собственность земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности, и цена которого ниже выкупной цены изымаемого земельного участка. В этом случае собственнику, у которого изымается земельный участок, возмещается указанная разница в срок, не превышающий трех месяцев со дня перехода права собственности на изъятый земельный участок.

Дарение регулируется ст. ст. 572—582 ГК РФ. В соответствии со статьей 572 ГК РФ по договору дарения одна сторона (даритель) безвозмездно передает или обязуется передать другой стороне (одаряемому) вещь в собственность либо имущественное право (требование) к себе или к третьему лицу, либо освобождает или обязуется освободить ее от имущественной обязанности перед собой или перед третьим лицом. При наличии встречной

передачи вещи или права либо встречного обязательства договор не признается дарением. К такому договору применяются правила, предусмотренные пунктом 2 статьи 170 гражданского кодекса. 2. Обещание безвозмездно передать кому-либо вещь или имущественное право либо освободить кого-либо от имущественной обязанности (обещание дарения) признается договором дарения и связывает обещавшего, если обещание сделано в надлежащей форме (пункт 2 статьи 574) и содержит ясно выраженное намерение совершить в будущем безвозмездную передачу вещи или права конкретному лицу либо освободить его от имущественной обязанности. Обещание подарить все свое имущество или часть всего своего имущества без указания на конкретный предмет дарения в виде вещи, права или освобождения от обязанности ничтожно. Договор, предусматривающий передачу дара одаряемому после смерти дарителя, ничтожен. К такого рода дарению применяются правила гражданского законодательства о наследовании.

**Безвозмездного пользования земельным участком является одним из иных прав на земельные участки. Возникает право на безвозмездное пользование земельным участком на основании договоров.**

Договор безвозмездного пользования земельным участком заключается в соответствии со ст.689 Гражданским кодексом Российской Федерации и Земельным кодексом РФ ст.24.

В соответствии со ст. 689 ГК РФ по договору безвозмездного пользования (договору ссуды) одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (ссудополучателю), а последняя обязуется вернуть ту же вещь в том состоянии, в каком она ее получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором.

Договор безвозмездного пользования земельным участком заключается гражданином и юридическим лицом с уполномоченным органом, а в случае,

предусмотренном подпунктом 2 пункта 2 статьи 39.10 ЗК РФ с организацией, которой земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование.

Срок безвозмездного пользования земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, устанавливается по заявлению заинтересованного в получении земельного участка лица с учетом ограничений, предусмотренных 2 статьи 39.10 ЗК РФ.

В случае, если на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, расположены здание, сооружение, объект незавершенного строительства, в отношении которых принято решение о сносе самовольной постройки либо решение о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, договор безвозмездного пользования таким земельным участком должен предусматривать обязательство лица, с которым заключается договор безвозмездного пользования таким земельным участком, за свой счет и (или) с привлечением средств других лиц осуществить снос самовольной постройки в срок, не превышающий двенадцати месяцев, если было принято решение о сносе самовольной постройки, а если было принято решение о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, - обязательство указанного лица осуществить снос самовольной постройки или представить в орган местного самоуправления поселения, городского округа по месту нахождения самовольной постройки или в случае, если самовольная постройка расположена на межселенной территории, в орган местного самоуправления муниципального района утвержденную проектную документацию по реконструкции самовольной постройки в целях ее приведения в соответствие с установленными требованиями в срок, не превышающий двенадцати месяцев, и осуществить последующее приведение самовольной постройки в соответствие с

установленными требованиями в срок, не превышающий трех лет. В этом случае срок договора безвозмездного пользования земельным участком устанавливается также с учетом срока, необходимого для осуществления сноса самовольной постройки или реконструкции самовольной постройки в целях ее приведения в соответствие с установленными требованиями.

Договор безвозмездного пользования земельным участком, заключаемый с садоводческим некоммерческим товариществом, должен предусматривать обязанность этого товарищества обеспечить подготовку в отношении соответствующего земельного участка проекта планировки территории и проекта межевания территории, а также проведение кадастровых работ, необходимых для образования земельных участков в соответствии с утвержденным проектом межевания территории.

**Предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование** регулируется статья 39.9. ЗК РФ. Предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование осуществляется на основании решения уполномоченного органа.

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование исключительно специальным субъектам.

В решении о предоставлении земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование указывается кадастровый номер земельного участка, а также:

1) наименование организации, государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации юридического лица в едином государственном реестре юридических лиц в случае предоставления земельного участка юридическому лицу;

2) наименование органа местного самоуправления в случае предоставления ему земельного участка;

3) наименование органа государственной власти в случае предоставления ему земельного участка.

**Аренда земельных участков** осуществляется только на основе договора. Общие положения о договоре аренды определяются гражданским законодательством, особенности сдачи в аренду земельных участков установлены законодательством земельным (ст 22 ЗК РФ). Согласно ст. 606 ГК по договору аренды арендодатель обязуется предоставить арендатору имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. В отношении земли пользование ею без владения неосуществимо, поэтому арендатор владеет и пользуется полученным в аренду земельным участком. При этом плоды, продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования земельного участка в соответствии с договором, считаются его собственностью (это может быть, например, выращенная сельскохозяйственная продукция, доходы от организации на арендованном участке платной автостоянки и т.д.). Арендатор имеет также отдельные права по распоряжению арендованным земельным участком - может сдать его, например, в субаренду.
По общему правилу ст. 609 ГК договор аренды недвижимого имущества, заключенный на срок более 1 года, подлежит государственной регистрации (если иное не установлено законом).

Договор аренды может быть заключен на определенный срок или без указания в договоре конкретного срока, т.е. на неопределенный срок. В последнем случае каждая из сторон вправе в любое время отказаться от договора, предупредив об этом другую сторону за 3 месяца, но для такого предупреждения законом или договором может быть установлен и иной срок (ст. 610 ГК). ЗК РФ (статья 39.8.) предусматривает особенности договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или

муниципальной собственности, статья 39.7. ЗК РФ определяет размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности.

**Следующий вид оснований возникновения прав на землю описан в ст. 35 ЗК РФ как «переход права на земельный участок при переходе права собственности на здание, строение, сооружение».** Действие п. 1 статьи 35 ЗК РФ распространяется на те случаи, когда собственник здания (строения, сооружения) не имеет права собственности на земельный участок, на котором находится здание (строение, сооружение). При совершении сделок с возведенной на земельном участке недвижимостью к новому собственнику переходит и право на использование соответствующей части земельного участка. Покупатель здания, строения, сооружения вправе требовать оформления соответствующих прав на земельный участок, занятый недвижимостью и необходимый для ее использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний собственник недвижимости, с момента государственной регистрации перехода права собственности на здание, строение, сооружение.

В соответствии со ст. 234 ГК РФ одним из оснований возникновения прав на имущество, в том числе и на землю, **является приобретательная давность или давность владения.** Согласно ст. 234 ГК РФ, лицо, не являющееся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее как своим собственным недвижимым имуществом в течение пятнадцати лет, приобретает право собственности на это имущество (приобретательная давность). Необходимо отметить, что право собственности на землю, как на недвижимость, возникает с момента государственной регистрации (ст. 223, ст. 131 ГК РФ).. Право собственности на недвижимое имущество, приобретаемое в силу приобретательной давности, подлежит государственной регистрации после установления факта приобретательной давности в предусмотренном законе порядке, возникновение права

собственности по данному основанию на земельный участок без соответствующего акта судебного органа невозможно.

Проблемы применения института приобретательной давности свидетельствует большое количество судебных решений, в которых исковым требованием является признание права собственности на вещь по приобретательной давности. **(**Постановление Пленума ВС РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав" (Постановление N 10/22), Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.03.2014), п. 12 информационного письма Президиума ВАС РФ от 09.12.2010 N 143 "Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации".)

Вместе с тем случаев удовлетворения таких исковых требований немного. В большинстве случаев удовлетворению исковых требований препятствует отсутствие того или иного условия приобретательной давности. Имеются предложения по реформированию вещного права, а также подготовки изменений норм ГК РФ в части приобретательной давности.[1]

Статья 234 ГК РФ предусматривает четыре условия (требования), предъявляемых в совокупности законом фактическому владельцу для приобретения им права собственности на вещь в силу приобретательной давности: добросовестность, открытость, непрерывность владения и владение вещью как своей собственной. Оценочный характер данных условий обуславливает необходимость их толкования. Постановление Пленума ВС РФ

[1] Проект ФЗ "О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса РФ в части совершенствования порядка применения приобретательной давности в качестве основания возникновения права собственности на недвижимое имущество" (далее - проект Закона о приобретательной давности). Available at: URL https://regulation.gov.ru/projects#npa=90986 (дата обращения: 01.03.2022).

N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» разъясняет каждое из них, но несмотря на это анализ судебной практики и мнений научного сообщества обнаруживает отсутствие единого подхода к толкованию двух из них: критерия добросовестности и критерия владения вещью как своей собственной.

**Права на земельный участок могут возникнуть также из судебного решения**, установившего гражданские права и обязанности. В этом случае права на земельный участок могут быть признаны судом, если из материалов и доказательств, представленных суду, следует, что это право принадлежало (либо принадлежит) лицу на том или ином основании. Судебное решение, установившее право на землю, является юридическим основанием, при наличии которого органы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним обязаны осуществить государственную регистрацию права на землю или сделки с землей. До введения в действие ЗК РФ значительной долей решений органов государственной власти или местного самоуправления являлись решения о предоставлении в пользование права постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок. С момента вступления в действие Земельного кодекса, земельные участки не предоставляются гражданам, а также юридическим лицам, кроме государственных и муниципальных учреждений, федеральных казенных предприятий. Также до вступления в действие нового Земельного кодекса РФ право пожизненного наследуемого владения возникало на основании административного акта (акта о предоставлении). Таким образом, права, возникающие из различных актов органов государственной власти и местного самоуправления, сместились с предоставления прав постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения в сторону

заключения договоров аренды и передачу земельных участков в собственность.

**Основания возникновения права ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитутов)**.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации к числу вещных прав отнесен сервитут. До настоящего времени регулирование сервитутов осуществляется нормами статей 274 - 277 ГК РФ, то есть четырьмя статьями весьма незначительного объема.

Закон N 341-ФЗ (Федеральный закон от 03.08.2018 № 341-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов"), дополняющий ЗК подробным регулированием публичных сервитутов, имеет главной задачей оказать крупным компаниям - владельцам линейных объектов максимальное содействие в использовании для своих нужд не принадлежащих им земельных участков.

Для решения этой задачи абз. 2 п. 1 ст. 274 ГК предлагает традиционное ограниченное вещное право - сервитут, который устанавливается по **договору с собственником** и за **соразмерную плату** (п. п. 3 и 5 ст. 274 ГК), а при недостижении соглашения об установлении или условиях использования сервитута спор разрешается **судом** по иску лица, требующего установления сервитута (п. 3 ст. 274 ГК). Такой путь предполагает поиск **баланса интересов** собственника земли (права которого защищаются в соответствии с ч. 2 ст. 8 и ч. 1 ст. 35 Конституции РФ) и компании - владельца многокилометровых линейных объектов, создание и эксплуатация которых влекут для нее неизбежные расходы, включая оплату государственной регистрации сервитутных прав.

Новый Закон исходит из того, что земельные участки для указанных целей будут передаваться в пользование субъектам публичного сервитута не по соглашениям с их собственниками, а по решениям органов публичной

власти, принятым по "обоснованным предложениям" лиц, требующих установления сервитута. Применительно к частной собственности на землю такой путь вызывает, по меньшей мере, недоумение. Ведь проложенный через земельный участок линейный объект практически лишает землю экономической ценности, а во многих случаях и физически препятствует ее обычному использованию.

При этом компании - владельцы линейных объектов обычно ссылаются на общественный и **в этом смысле публичный** характер своих интересов, поскольку их услугами пользуются практически все другие организации и граждане. Для защиты их интересов рассматриваемый Закон **изменил сложившееся понимание** публичного сервитута. До его принятия публичный сервитут согласно ст. 23 ЗК устанавливался исключительно в **общественных** (в этом смысле - в публичных) интересах и не имел конкретных управомоченных лиц (субъектов).

Публичный сервитут устанавливается 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 местного населения, без изъятия земельных участков (п. 2 ст. 23 ЗК РФ).

Участником такого соглашения с одной стороны является лицо (сервитутодатель), обременяемое сервитутом, в качестве которого (согласно п. 3 ст. 274 ГК РФ) может выступить только собственник земельного участка или иной недвижимости. Другой стороной договора выступает сервитуарий - лицо, в пользу которого устанавливается сервитут. Таким субъектом может быть не только собственник, но и лицо, которому земельный участок принадлежит на праве пожизненного наследуемого владения или праве постоянного (бессрочного) пользования (п.4 ст. 274 ГК РФ). При не достижении соглашения об установлении или условиях сервитута спор

разрешается судом по иску лица, требующего установления сервитут (п. 3 ст. 274 ГК РФ, п. 8 ст. 23 Земельного кодекса. Договор об установлении сервитута заключается обычно в просто письменной форме (законом не определена форма этого соглашения) и подлежит государственной регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Сервитутным договором устанавливаются вид сервитута, права и обязанности сторон, объем полномочий или пределы осуществления права пользования, основания изменения и прекращения сервитута, ответственность сторон на случай неисполнения или ненадлежащего исполнения этого соглашения.

Основания для установления сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности установлены статьей 39.23 ЗК РФ.

Соглашение об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается в случаях, установленных гражданским законодательством, Земельным Кодексом, другими федеральными законами, и, в частности, в следующих случаях:

1) размещение линейных объектов, сооружений связи, специальных информационных знаков и защитных сооружений, не препятствующих разрешенному использованию земельного участка;

2) проведение изыскательских работ;

3) ведение работ, связанных с пользованием недрами.

Лица, заключающие соглашения об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности определены в статье 39.24 ЗК РФ. В случае, если находящийся в государственной или муниципальной собственности земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение либо в аренду или безвозмездное

пользование на срок более чем один год, соглашение об установлении сервитута заключают землепользователь, землевладелец, арендатор земельного участка. При этом согласие в письменной форме уполномоченного органа на заключение такого соглашения не требуется, если земельным кодексом или договором аренды либо договором безвозмездного пользования не предусмотрено иное.

В случае, если находящийся в государственной или муниципальной собственности земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду государственному или муниципальному унитарному предприятию, государственному или муниципальному учреждению, соглашение об установлении сервитута заключается при наличии согласия в письменной форме федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, в ведении которых находятся эти предприятие, учреждение.

Землепользователь, землевладелец, арендатор земельного участка, заключившие соглашение об установлении сервитута в отношении такого земельного участка, в течение десяти дней со дня заключения указанного соглашения обязаны направить в уполномоченный орган уведомление о заключении указанного соглашения.

Арендатор или землепользователь, которому земельный участок предоставлен на праве безвозмездного пользования, вправе заключать соглашение об установлении сервитута на срок, не превышающий срока действия договора аренды земельного участка или договора безвозмездного пользования земельным участком**.**

Со дня досрочного расторжения договора аренды земельного участка или договора безвозмездного пользования земельным участком действие заключенного арендатором или землепользователем соглашения об установлении сервитута в отношении такого земельного участка **прекращается.**

В соответствии со статьей 39.25.ЗК РФ соглашение об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, должно содержать:

1) кадастровый номер земельного участка, в отношении которого предполагается установить сервитут;

2) учетный номер части земельного участка, применительно к которой устанавливается сервитут, за исключением случая установления сервитута в отношении всего земельного участка или случая, предусмотренного пунктом 4 статьи 39.25.ЗК РФ

3) сведения о сторонах соглашения;

4) цели и основания установления сервитута;

5) срок действия сервитута;

6) размер платы, определяемой в соответствии с пунктом 2 статьи 39.25.ЗКРФ

7) права лица, в интересах которого установлен сервитут, осуществлять деятельность, в целях обеспечения которой установлен сервитут;

8) обязанность лица, в интересах которого установлен сервитут, вносить плату по соглашению;

9) обязанность лица, в интересах которого установлен сервитут, после прекращения действия сервитута привести земельный участок в состояние, пригодное для его использования в соответствии с разрешенным использованием.

Если иное не установлено федеральными законами, плата по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, определяется:

1) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

2) в порядке, установленном органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;

3) в порядке, установленном органом местного самоуправления, в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Плата по соглашению об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, поступает землепользователю, землевладельцу, арендатору земельного участка, с которыми заключено соглашение об установлении сервитута, за исключением случаев, предусмотренных настоящим пунктом.

В случае, если соглашение об установлении сервитута заключено с уполномоченным органом, государственным или муниципальным предприятием, государственным или муниципальным учреждением, плата по этому соглашению вносится, поступает и зачисляется в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

В случае заключения соглашения об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок до трех лет допускается по соглашению сторон установление сервитута в отношении части такого земельного участка без проведения работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о части земельного участка, в отношении которой устанавливается данный сервитут, без осуществления государственного кадастрового учета указанной части земельного участка и без государственной регистрации ограничения (обременения), возникающего в связи с установлением данного сервитута. В этом случае граница действия сервитута определяется в соответствии с

прилагаемой к соглашению об установлении сервитута схемой границ сервитута на кадастровом плане территории.

**Порядок заключения соглашения об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, определяется статьей 39.26 ЗК РФ.**В случае, если соглашение об установлении сервитута заключается с уполномоченным органом, заинтересованное лицо представляет в уполномоченный орган заявление о заключении соглашения об установлении сервитута с приложением схемы границ сервитута на кадастровом плане территории. В заявлении о заключении соглашения об установлении сервитута должны быть указаны цель и предполагаемый срок действия сервитута.

## 2. Основания прекращения права собственности на землю

Основания прекращения права собственности на земельные участки определены в 44 статье ЗК РФ:

- при отчуждении собственником своего земельного участка другим лицам,
- отказе собственника от права собственности на земельный участок,
- по иным основаниям, предусмотренным гражданским и земельным законодательством.

Данной статьей установлены основания прекращения права собственности, как по воле собственника, так и в принудительном порядке.

Приведенный в статье перечень оснований прекращения права собственности на земельные участки в целом соответствует норме ст. 235 ГК РФ об общих основаниях прекращения права собственности.

**Условия и порядок отчуждения собственником земельного участка**

**регламентированы ст. 52 ЗК РФ**

Отчуждение земельного участка его собственником другим лицам осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством, с учетом предусмотренных статьей 27 ЗК РФ ограничений оборотоспособности земельных участков.

Перечень земель, изъятых из оборота, содержится в п. 4 ст. 27 ЗК РФ. С участками из таких земель вообще не могут совершаться никакие сделки. Участки земель, ограниченных в обороте (они определены в п. 5 ст. 27 ЗК РФ), не могут быть переданы в частную собственность, кроме случаев, установленных федеральными законами.

**В соотвествии со статьей 27 ЗК РФ оборот земельных участков осуществляется в соотвествии с гражданским и земельным кодексом**.

Земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством.

Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Содержание ограничений оборота земельных участков устанавливается Земельным Кодексом, федеральными законами.

*Из оборота изъяты земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности следующими объектами:*

1) государственными природными заповедниками и национальными парками, если иное не предусмотрено ЗК РФ и Федеральным законом от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях";

2) зданиями, сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы (за исключением случаев, установленных федеральными законами);

3) зданиями, сооружениями, в которых размещены военные суды;

4) объектами организаций федеральной службы безопасности;

5) объектами организаций органов государственной охраны;

6) объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ;

7) объектами, в соответствии с видами деятельности, которых созданы закрытые административно-территориальные образования;

8) объектами учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний;

9) воинскими и гражданскими захоронениями;

10) инженерно-техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями, возведенными в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации.

*Ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности, следующие земельные участки:*

1) в пределах особо охраняемых природных территорий, не указанные в пункте 4 настоящей статьи, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом и законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях;

2) из состава земель лесного фонда;

3) в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;

4) занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками;

5) предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд и не указанные в пункте 4 настоящей статьи;

6) не указанные в пункте 4 статьи 27 ЗК РФ в границах закрытых административно-территориальных образований;

7) предназначенные для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации (далее также - размещение) объектов морского транспорта, внутреннего водного транспорта, воздушного транспорта, сооружений навигационного обеспечения воздушного движения и судоходства, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, а также автомобильных дорог федерального значения, регионального значения, межмуниципального значения или местного значения;

9) занятые объектами космической инфраструктуры;

10) расположенные под объектами гидротехнических сооружений;

11) предоставленные для производства ядовитых веществ, наркотических средств;

12) загрязненные опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергшиеся биогенному загрязнению, иные подвергшиеся деградации земли;

13) расположенные в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд;

14) в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Оборот земель сельскохозяйственного назначения регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения". Образование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения регулируется ЗК РФ и Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и не распространяется на садовые или огородные земельные участки, земельные участки, предназначенные для ведения личного подсобного хозяйства, гаражного строительства (в том числе индивидуального гаражного

строительства), а также на земельные участки, на которых расположены объекты недвижимого имущества.

Запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования.

В соответствии с ч. 2 ст. 209 ГК РФ собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам.

*Отчуждение собственником имущества другим лицам происходит по договорам купли-продажи, мены, дарения.* При купле-продаже продавец передает земельный участок за плату в собственность покупателя; по договору мены каждая из сторон передает в собственность другой стороны один земельный участок в обмен на другой; по договору дарения даритель безвозмездно передает одаряемому земельный участок в собственность.

Порядок заключения и исполнения этих договоров регулируется соответствующими статьями ГК РФ с учетом особенностей, устанавливаемых земельным законодательством.

Так, ст. 37 ЗК РФ закреплены дополнительные требования к договорам купли-продажи и мены земельных участков: например, о том, что объектом купли-продажи могут быть только земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет, и что продавец при заключении договора купли-продажи обязан предоставить покупателю имеющуюся у него информацию об обременениях земельного участка и ограничениях его использования.

Особый порядок совершения сделок по продаже земельных участков сельскохозяйственного назначения установлен ФЗ "Об обороте земель

сельскохозяйственного назначения" (ст. 8). Поскольку преимущественное право покупки такого участка имеет субъект РФ (в случаях, установленных законом субъекта РФ, - муниципальное образование), продавец земельного участка обязан известить в письменной форме высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (орган местного самоуправления) о намерении продать земельный участок с указанием цены, размера, местоположения земельного участка и срока, до истечения которого должен быть осуществлен взаимный расчет. Сделка по продаже земельного участка, совершенная с нарушением преимущественного права покупки, ничтожна.

В соответствии со ст. 260 ГК РФ лица, имеющие в собственности земельный участок, вправе продавать его, дарить, отдавать в залог или сдавать в аренду и распоряжаться им иным образом постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте.

**Условия и порядок отказа лица от права собственности на земельный участок.**

Отказ от права собственности на земельный участок осуществляется посредством подачи собственником земельного участка заявления о таком отказе в орган регистрации прав. Право собственности на этот земельный участок прекращается с даты государственной регистрации прекращения указанного права (ст. 53 ЗК РФ).

Порядок отказа от права собственности урегулирован в ст. 236 ГК РФ, согласно которой гражданин или юридическое лицо может отказаться от права собственности на принадлежащее ему имущество, объявив об этом либо совершив другие действия, определенно свидетельствующие о его устранении от владения, пользования и распоряжения имуществом без намерения сохранить какие-либо права на это имущество. В данном случае допускаются различные формы отказа от права собственности на имущество.

Однако в отношении земельных участков порядок несколько иной. ЗК РФ признает только подачу заявления надлежащей формой отказа от прав на земельный участок. Таким образом, устные заявления не могут быть приняты во внимание, а если лицо просто не использует участок, то это в ряде случаев является земельным правонарушением (неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в течение 3 лет; систематическое невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель, по охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв).

Для отказа от земельного участка необходимо совершение определенных установленных законом процедур, которые различаются в зависимости от того, от какого именно вида прав на земельный участок отказывается его обладатель.

Для прекращения права собственности на земельный участок необходимо только осуществление государственной регистрации прекращения права собственности; решения государственного органа для этого не требуется, и поэтому заявление об отказе от права собственности подается непосредственно в орган государственной регистрации.

**Принудительное лишение собственника земельного участка** возможно по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством. Статья 235 ГК РФ предусматривает, что принудительное изъятие у собственника имущества не допускается, кроме следующих случаев:

***1) обращение взыскания на имущество по обязательствам.***

По российскому законодательству гражданин отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением имущества, на которое в соответствии с законом не может быть обращено взыскание (ст. 24 ГК РФ); гражданин, являющийся индивидуальным предпринимателем, если он не в состоянии удовлетворить требования

кредиторов, связанные с осуществлением им предпринимательской деятельности, может быть признан несостоятельным по решению суда, и требования кредиторов в этом случае удовлетворяются за счет принадлежащего ему имущества (ст. 25 ГК РФ); юридические лица, кроме финансируемых собственником учреждений, отвечают по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом (ст. 56 ГК РФ).

В соответствии со ст. 278 ГК РФ обращение взыскания на земельный участок по обязательствам собственника допускается только на основании решения суда (в то время как для другого имущества в соответствии со ст. 237 ГК РФ законом или договором может быть предусмотрен иной порядок обращения взыскания).

Право собственности на имущество (в том числе земельный участок), на которое обращается взыскание, прекращается у собственника с момента возникновения права собственности на изъятое имущество у лица, к которому переходит это имущество;

***2) отчуждение имущества,*** которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (статья 238 ГК РФ).

Если по основаниям, допускаемым законом, в собственности лица оказалось имущество, которое в силу закона не может ему принадлежать, это имущество должно быть отчуждено собственником в течение года с момента возникновения права собственности на имущество, если законом не установлен иной срок.

В случаях, когда имущество не отчуждено собственником в сроки, указанные в пункте 1 статьи 238 ГК РФ, такое имущество, с учетом его характера и назначения, по решению суда, вынесенному по заявлению государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит принудительной продаже с передачей бывшему собственнику вырученной суммы либо передаче в государственную или муниципальную собственность с возмещением бывшему собственнику стоимости имущества, определенной

судом. При этом вычитаются затраты на отчуждение имущества. В случае передачи в государственную или муниципальную собственность земельного участка, на котором расположено здание, сооружение или другое строение, в отношении которых принято решение о сносе самовольной постройки либо решение о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, вычитаются также затраты на выполнение работ по сносу самовольной постройки или ее приведению в соответствие с установленными требованиями, определяемые в соответствии с законодательством об оценочной деятельности.

Если в собственности гражданина или юридического лица по основаниям, допускаемым законом, окажется вещь, на приобретение которой необходимо особое разрешение, а в его выдаче собственнику отказано, эта вещь подлежит отчуждению в порядке, установленном для имущества, которое не может принадлежать данному собственнику.

***3) выкуп у собственника земельных участков для государственных или муниципальных нужд,*** условия, основания и порядок которого регламентированы нормами главы VII.1 ЗК РФ. Основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд определены в статье 49 ЗК РФ.

*Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях по основаниям, связанным с:*

1) выполнением международных договоров Российской Федерации;

2) строительством, реконструкцией следующих объектов государственного значения (объектов федерального значения, объектов регионального значения) или объектов местного значения при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции этих объектов:

- объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения;

- объекты использования атомной энергии;
- объекты обороны страны и безопасности государства, в том числе инженерно-технические сооружения, линии связи и коммуникации, возведенные в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации;
- объекты федерального транспорта, объекты связи федерального значения, а также объекты транспорта, объекты связи регионального значения, объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;
- объекты, обеспечивающие космическую деятельность;
- линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;
- объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения, объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения федерального, регионального или местного значения;
- автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения;

3) иными основаниями, предусмотренными федеральными законами.

*Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется на основании решений (статья 56.2. ЗК РФ):*

1) уполномоченных федеральных органов исполнительной власти - в случае изъятия земельных участков для государственных нужд Российской Федерации (федеральных нужд), в том числе для размещения объектов федерального значения. Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти принимают также решения об изъятии земельных участков в связи с осуществлением недропользования (за исключением земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием участками недр местного значения);

2) уполномоченных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации - в случае изъятия земельных участков для государственных нужд субъекта Российской Федерации (региональных нужд), в том числе для размещения объектов регионального значения. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации принимают также решения об изъятии земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием участками недр местного значения;

3) органов местного самоуправления - в случае изъятия земельных участков для муниципальных нужд, в том числе для размещения объектов местного значения.

*Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения допускается, если указанные объекты предусмотрены (статья 56.3. ЗК РФ):*

1) утвержденными документами территориального планирования (за исключением объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения, которые в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности не подлежат отображению в документах территориального планирования);

2) утвержденными проектами планировки территории.

Решение об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд для строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения может быть принято не позднее чем в течение шести лет со дня утверждения проекта планировки территории, предусматривающего размещение таких объектов.

Прежде в Земельном кодексе РФ было всего несколько норм, определяющих процедуру изъятия земельных участков, но теперь в нем

появилась целая глава, посвященная данному вопросу (гл. VII.1 Земельного кодекса РФ).

Как и до поправок, решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть принято федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов федерации или органами местного самоуправления. С 1 апреля 2015 г. в Земельном кодексе РФ появилась новелла – теперь данные органы могут принять решение об изъятии не только по своей инициативе, но и по ходатайству субъектов естественных монополий, недропользователей и иных организаций (п. 4 ст. 56.3 Земельного кодекса).

*В соответствии со статьей 56.4. Земельного Кодекса с ходатайством об изъятии земельного участка вправе обратиться организации:*

1) являющиеся субъектами естественных монополий, в случае изъятия земельных участков для размещения объектов федерального значения или объектов регионального значения, указанных в статье 49 ЗК РФ и обеспечивающих деятельность этих субъектов;

2) уполномоченные в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, заключенными с органами государственной власти или органами местного самоуправления договорами или соглашениями либо имеющие разрешения (лицензии) осуществлять деятельность, для обеспечения которой в соответствии со статьей 49 ЗК РФ осуществляется изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд;

3) являющиеся недропользователями, в случае изъятия земельных участков для проведения работ, связанных с пользованием недрами, в том числе осуществляемых за счет средств недропользователей;

4) с которыми заключены договоры о комплексном развитии территории в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Перечень организаций, имеющих право на обращение с ходатайствами об изъятии земельных участков для федеральных нужд в соответствии с подпунктами 1 - 3 пункта 1 статьи 56.4 ЗК РФ, являются субъекты естественных монополий; субъекты уполномоченные в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, заключенными с органами государственной власти или органами местного самоуправления договорами или соглашениями либо имеющие разрешения (лицензии) осуществлять деятельность; недропользователи, устанавливается Правительством Российской Федерации.

После установления всех лиц, имеющих права на изымаемый земельный участок, уполномоченный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления принимает решение об изъятии. В нем должны быть указаны изымаемые земельные участки, расположенные на них объекты недвижимости, а также цель изъятия и реквизиты документов, в соответствии с которыми оно осуществляется. Если решение об изъятии принимается на основании ходатайства, указывается также организация, его подавшая. В течение 10 дней после принятия решения об изъятии уполномоченный орган доводит его до сведения заинтересованных лиц: размещает на своем официальном сайте и в печатных СМИ, направляет копию в Росреестр, правообладателям изымаемой недвижимости и в организацию, подавшую ходатайство об изъятии.

Решение об изъятии действует в течение трех лет со дня его принятия и может быть обжаловано в суд. На материальное возмещение при изъятии земельных участков могут претендовать не только их собственники, но и правообладатели, владеющим такими землями на правах аренды, безвозмездного пользования, постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного (наследуемого) владения (п. 3 ст. 56.8 ЗК РФ).

Выкупная цена изымаемого земельного участка определяется по результатам проведенной оценки (Федеральный закон от 29 июля 1998 г. №

135-ФЗ "Об оценочной деятельности в РФ»). При этом возмещению подлежит не только стоимость участка, но и убытки, а также упущенная выгода. В случае, если одновременно с изъятием земельных участков осуществляется изъятие расположенных на них объектов недвижимого имущества, в размер возмещения включается рыночная стоимость этих объектов.

При определении размера возмещения не подлежат учету объекты недвижимого имущества и их неотделимые улучшения, расположенные на изымаемом земельном участке и произведенные вопреки разрешенному использованию или условиям договора. Кроме того, стоимость объектов, строительство которых начато после уведомления об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, также не будет возмещена (п. 2, п. 8 ст. 56.8 Земельного кодекса РФ). Размер возмещения определяется не позднее, чем за 60 дней до направления правообладателю земельного участка соглашения об изъятии недвижимости.

Соглашение об изъятии недвижимости заключается с каждым правообладателем земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимого имущества. Если лицу принадлежат земельный участок и расположенный на нем объект недвижимого имущества, соглашение об изъятии недвижимости заключается в отношении всех принадлежащих данному лицу и подлежащих изъятию объектов недвижимого имущества (п. 2 ст. 56.9 ЗК РФ).

При наличии согласия лиц, у которых изымаются земельные участки и расположенные на них объекты недвижимого имущества, в соглашении об изъятии недвижимости может быть предусмотрено предоставление им земельных участков или иных объектов недвижимости взамен изымаемых. К таким отношениям применяются правила гражданского законодательства о мене.

Проект Соглашения об изъятии недвижимости направляется для подписания лицу, у которого изымаются земельные участки и расположенные

на них объекты недвижимости (п. 2 ст. 56.10 ЗК РФ). Собственник изымаемой недвижимости подписывает Соглашение об изъятии недвижимости и направляет его в уполномоченный орган, принявший решение об изъятии, либо в организацию, которая ходатайствовала об изъятии (п. 8 ст. 56.10 ЗК РФ). Если же владелец земли не согласен с условиями соглашения, он может отказаться от его подписания или представить альтернативные предложения. К предложениям об изменении размера возмещения должны быть приложены обосновывающие это изменение документы.

В случае, если правообладатель изымаемой недвижимости не подписывает проект соглашения об изъятии более 90 дней со дня его получения, уполномоченный орган вправе обратиться в суд с иском о принудительном изъятии земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости (п. 10 ст. 56.10 ЗК РФ).

***4) реквизиция***

В соответствии со ст. 242 ГК РФ реквизиция представляет собой изъятие у собственника имущества в интересах общества в случае чрезвычайных обстоятельств в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой собственнику стоимости имущества.

В соответствии со статьей 51 ЗК РФ в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, земельный участок может быть временно изъят у его собственника уполномоченными исполнительными органами государственной власти в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства от возникающих в связи с этими чрезвычайными обстоятельствами угроз с возмещением собственнику земельного участка причиненных убытков (реквизиция) и выдачей ему документа о реквизиции.

Земельный кодекс РФ устанавливает особенности применения реквизиции по отношению к земельным участкам. Основная особенность связана с тем, что земельный участок после прекращения действия

чрезвычайных обстоятельств в большинстве случаев может быть возвращен владельцу, в то время как в отношении любого иного имущества такой возврат чаще всего невозможен (например, пораженный эпидемией скот изымается и уничтожается). Поэтому в ГК РФ идет речь о выплате стоимости реквизированного имущества, и лишь в отдельных случаях, если имущество при прекращении чрезвычайных обстоятельств сохранилось (например, изъятые при ликвидации аварии или во время военных действий транспортные средства), собственник вправе требовать его возврата по суду.

Напротив, ЗК РФ в п. 1 ст. 51 ЗК РФ специально указывает на временный характер изъятия земли при реквизиции. Собственнику при этом возмещаются убытки, понесенные им в связи с невозможностью использования земельного участка, а стоимость участка возмещается только в том случае, если участок не может быть возвращен после прекращения действия чрезвычайных обстоятельств.

Как в ГК РФ, так и в данной статье ЗК РФ идет речь о реквизиции земельного участка только у собственника. В то же время в других статьях ЗК РФ реквизиция названа как одно из оснований прекращения права пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, аренды, безвозмездного срочного пользования (ст. ст. 45, 46, 47 ЗК РФ). Разумеется, арендуемый или предоставленный в пользование, пожизненное наследуемое владение участок находится в чьей-то собственности - государственной, муниципальной или частной, и в случае реквизиции он изымается у собственника.

Реквизиция земельного участка имеет схожие черты с изъятием земель для государственных и муниципальных нужд: то и другое производится в интересах обществах и государства, участок в обоих случаях изымается с соответствующей компенсацией собственнику. Различаются, прежде всего, основания, по которым производятся реквизиция и изъятие земли для государственных и муниципальных нужд.

Случаи последнего исчерпывающе перечислены в законе, они не носят чрезвычайного характера и связаны чаще всего с планируемым строительством и расширением промышленных, социальных, транспортных и иных объектов. Кроме того, изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд является окончательным, а реквизиция носит чаще всего временный характер.

***5) конфискация;***

Конфискация применяется лишь по отношению к собственникам земельных участков и является единственным видом безвозмездного изъятия, во всех остальных случаях возможен только выкуп участка. Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. N 162-ФЗ конфискация имущества была исключена из перечня видов наказаний, которые могут применяться к лицу, признанному виновным в совершении преступления. Однако затем Федеральным законом от 27 июля 2006 г. N 153-ФЗ раздел VI УК РФ дополнен главой 15.1 "Конфискация имущества". Конфискация имущества относится теперь, таким образом, к иным мерам уголовно-правового характера и представляет собой принудительное безвозмездное обращение имущества по решению суда в собственность государства.

В соответствии со ст. 104.1 УК РФ конфисковано, может быть такое имущество (и в том числе земельный участок), которое:

а) получено в результате совершения преступлений, перечень которых приведен в названной статье (за исключением имущества, подлежащего возвращению законному владельцу).

б) получено в результате совершения преступления, а доходы от этого имущества были частично или полностью превращены, или преобразованы;

в) используемое или предназначенное для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации).

Если имущество, полученное в результате совершения преступления, - в данном случае земельный участок - и (или) доходы от этого имущества были приобщены к имуществу, приобретенному законным путем, конфискации подлежит та часть этого имущества (земельного участка), которая соответствует стоимости, приобщенных имущества и доходов от него. Полученный преступным путем земельный участок, переданный осужденным другому лицу (организации), подлежит конфискации, если принявшее его лицо знало или должно было знать, что он получен в результате преступных действий.

Статья 243 ГК РФ предусматривает возможность применения конфискации имущества как санкции и за иные, кроме преступлений, правонарушения, но ЗК РФ сужает применение этой статьи в отношении земельных участков, однозначно говоря только об уголовных преступлениях.

Далее, в ч. 2 ст.243 ГК РФ упоминается о том, что конфискация может быть произведена в случаях, установленных законом, и в административном порядке; ЗК РФ такой возможности не предусматривает, и, соответственно, конфискация земельного участка может быть произведена только по решению суда.

***6) изъятие у собственника земельного участка при использовании земельного участка с нарушением требований законодательства Российской Федерации в случаях:***

- если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в частности, если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки. Данная норма содержится в ст. 285 ГК РФ;

- если участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение 3 лет, если более длительный срок не установлен законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не может быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или иных обстоятельств, исключающих такое использование (ст. 284 ГК РФ).

***8) Прекращение прав собственности на землю может произойти в результате приватизации и национализации.***

При приватизации имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, и по решению самого собственника, т.е. государства, муниципальных образований, отчуждается в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законодательством.

При национализации, наоборот, происходит обращение в государственную собственность земель, находящихся в собственности граждан и юридических лиц. Это возможно только на основании специального закона. При этом должно производиться возмещение стоимости земельных участков и других убытков в порядке, установленном ст. 306 ГК РФ

## 3.Основания прекращения иных прав на землю

Прекращение права постоянного (бессрочного) пользования или права пожизненного наследуемого владения по инициативе обладателя такого права, возможно:

- в форме добровольного отказа от права на земельный участок в порядке, установленном ст. 53 ЗК РФ;
- иные основания прекращения названных прав могут быть установлены законодательством.

При отказе от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком заявление об отказе от права на земельный участок подается в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 39.2 ЗК РФ.
К заявлению прилагается: копия документа, удостоверяющего личность гражданина, а для государственных муниципальных предприятий должен быть приложен документ, подтверждающий согласие органа, создавшего соответствующее юридическое лицо или иного действующего от имени учредителя органа, на отказ от права постоянного (бессрочного ) пользования земельным участком;

Для принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, предусмотренными "статьей 39.2" земельного кодекса, решения о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком на основании заявления об отказе от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком необходимы помимо указанных в "пункте 3" 39 статьи документов следующие документы:

- копия документа, подтверждающего государственную регистрацию юридического лица (для юридического лица);
- кадастровый паспорт земельного участка (при наличии в Едином государственном реестре недвижимости сведений о таком земельном участке, необходимых для выдачи кадастрового паспорта земельного участка);
- документы, удостоверяющие права на землю, а в случае их отсутствия - копия решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных "статьей 39.2" Земельного кодекса, о предоставлении земельного участка.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные "статьей 39.2" земельного Кодекса, запрашивает указанные документы (их копии, сведения, содержащиеся в них) в государственных органах, органах местного самоуправления и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организациях, в распоряжении которых находятся указанные документы.

Документы, удостоверяющие права на землю, запрашиваются у заявителя в случае, если они не находятся в распоряжении органов государственной власти, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций.

При отказе от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные "статьей 39.2" земельного Кодекса, на основании заявления об отказе от права на земельный участок в месячный срок со дня получения такого заявления принимает решение о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком.

Копия указанного в настоящем пункте решения в трехдневный срок со дня его принятия направляется лицу, подавшему заявление об отказе от права на земельный участок.

Право на земельный участок, не зарегистрированное в Едином государственном реестре недвижимости, прекращается у лица, подавшего заявление об отказе от права на земельный участок, с момента принятия решения, указанного в пункте 4 статьи 39 ЗК РФ, за исключением случая отказа от права на земельный участок, образуемый в соответствии с ЗК Кодексом РФ.

В случае, если право на земельный участок было ранее зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости, исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 39.2 земельного Кодекса, в недельный срок со дня принятия решения, указанного в пункте 4 настоящей статьи, обязан обратиться в орган регистрации прав для государственной регистрации прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 39.2 земельного Кодекса, обязан сообщить об отказе от права на земельный участок, право на который не было ранее зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости, в налоговый орган по месту нахождения такого земельного участка и в орган регистрации прав в недельный срок со дня принятия решения, указанного в пункте 4 статьи 39 земельного кодекса.

При этом перечень оснований принудительного прекращения указанных прав определен п. 2 ст.45 ЗК РФ  и является закрытым. Новая редакция данной статьи, внесенная Федеральным законом от 3 июля 2016 г. N 354-ФЗ, несколько по-иному формулирует перечень оснований принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования права пожизненного наследуемого владения земельными участками.

*Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращаются принудительно:*

1) при использовании земельного участка с нарушением требований законодательства Российской Федерации, а именно при:

- использовании земельного участка не по целевому назначению или если его использование приводит к существенному снижению плодородия

земель сельскохозяйственного назначения или причинению вреда окружающей среде;

- порче земель;

- невыполнении обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;

- невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

- неиспользовании земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, за исключением случаев, когда земельный участок относится к землям сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование;

- создании или возведении на земельном участке самовольной постройки либо невыполнении обязанностей, предусмотренных частью 11 статьи 55.32 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в сроки, установленные решением о сносе самовольной постройки либо решением о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями;

2) при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с правилами, предусмотренными земельным кодексом.

Необходимо отметить, что вместо прежнего "ненадлежащее использование земельного участка" теперь используют формулировку

"использование земельного участка с нарушением требований законодательства Российской Федерации".

Обязанность собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками, использовать земельный участок в соответствии с целевым назначением категории земель закреплена в ст. 42 ЗК РФ.

Порядок изъятия земельного участка, предоставленного на праве пожизненного наследуемого владения, праве постоянного (бессрочного) пользования, ввиду неиспользования земельного участка по целевому назначению или использования земельного участка с нарушением законодательства Российской Федерации определяется статьей 54 ЗК РФ, в соответствии с которой принудительное прекращение права пожизненного наследуемого владения земельным участком, права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком по основаниям, указанным в подпункте 1 пункта 2 статьи 45 Земельного кодекса, осуществляется на основании вступившего в законную силу судебного акта об изъятии земельного участка (при условии неустранения административного правонарушения, связанного с неиспользованием земельного участка по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства Российской Федерации, после назначения административного наказания), за исключением случаев, указанных в пунктах 2, 6.1 и 6.2 54 статьи ЗК РФ..

Принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, предоставленным государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук и государственных учреждений, входящих в структуру Российской академии наук), по основаниям, указанным в подпункте 1 пункта 2 статьи 45 земельного кодекса, осуществляется по решению исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных статьей 39.2 Земельного Кодекса, об изъятии земельного участка (при условии неустранения административного

правонарушения, связанного с неиспользованием земельного участка по целевому назначению или его использованием с нарушением законодательства Российской Федерации).

Порядок принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка в соответствии с пунктом 2  54 статьи ЗК РФ устанавливается Правительством Российской Федерации.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 39.2 ЗК  РФ кодекса, после получения информации и документов, указанных в пункте 9 статьи 71 земельного Кодекса, направляет в суд требование об изъятии земельного участка или в случае, предусмотренном пунктом 2 ст. 71 ЗК РФ, принимает решение об изъятии земельного участка самостоятельно.

Принудительное прекращение права пожизненного наследуемого владения земельным участком, права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в связи с использованием земельного участка с нарушением требований законодательства Российской Федерации путем создания или возведения на таком земельном участке самовольной постройки и неисполнением землевладельцем, землепользователем соответствующих обязанностей, предусмотренных частью 11 статьи 55.32 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в сроки, установленные решением о сносе самовольной постройки либо решением о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, принятыми в соответствии с гражданским законодательством, осуществляется по решению исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных статьей 39.2 ЗК РФ, об изъятии земельного участка. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 39.2 ЗК РФ, принимает решение об изъятии земельного участка в течение одного месяца со дня поступления от

органа местного самоуправления поселения, городского округа по месту нахождения самовольной постройки или в случае, если самовольная постройка расположена на межселенной территории, органа муниципального района уведомления о невыполнении лицом, которому предоставлен земельный участок, обязанностей, предусмотренных частью 11 статьи 55.32 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в сроки, установленные решением о сносе самовольной постройки либо решением о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 6.2 и 6.3 настоящей статьи.

В случае, если на земельном участке наряду с самовольной постройкой расположены иные здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 39.2 земельного Кодекса, обеспечивает образование земельного участка, на котором расположена только самовольная постройка, если образование такого земельного участка возможно осуществить без нарушения требований к образуемым или измененным земельным участкам, и принимает решение об изъятии образуемого земельного участка в срок не более чем четыре месяца со дня поступления уведомления, указанного в пункте 6.1 54 статьи земельного кодекса. При этом указанные органы вправе требовать возмещения расходов на выполнение кадастровых работ от землевладельца, землепользователя исходного земельного участка.

Решение об изъятии земельного участка в соответствии с пунктом 6.1 настоящей статьи не может быть принято в отношении земельного участка, на котором наряду с самовольной постройкой расположены иные здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, если образование земельного участка, на котором расположена только самовольная постройка,

невозможно осуществить без нарушения требований к образуемым или измененным земельным участкам.

В случае наличия в Едином государственном реестре недвижимости записи о праве пожизненного наследуемого владения земельным участком, праве постоянного (бессрочного) пользования земельным участком исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 39.2 земельного кодекса, обязан обратиться в орган регистрации прав с заявлением о государственной регистрации прекращения такого права на земельный участок с приложением копии решения об изъятии земельного участка или копии вступившего в законную силу судебного акта об изъятии земельного участка в течение десяти дней со дня принятия решения об изъятии земельного участка либо со дня вступления в законную силу судебного акта об изъятии земельного участка.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 39.2 земельного Кодекса, обязан сообщить о прекращении права пожизненного наследуемого владения земельным участком, права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, записи о которых не внесены в Единый государственный реестр недвижимости, в налоговый орган по месту нахождения указанного земельного участка и в орган регистрации прав в течение семи дней со дня принятия решения об изъятии земельного участка или со дня вступления в законную силу судебного акта об изъятии земельного участка.

Решение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных статьей 39.2 земельного Кодекса, об изъятии земельного участка ввиду неиспользования земельного участка по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации может быть обжаловано в судебном порядке.

## Основания прекращения аренды земельного участка.

Основания прекращения аренды земельного участка можно подразделить на общие основания прекращения права аренды недвижимого имущества, установленные гражданским законодательством, и на основания, которые дополнительно вводятся земельным законодательством применительно к аренде только земельных участков, они перечислены в ЗК РФ:

при использовании земельного участка с нарушением требований законодательства Российской Федерации, а именно при

использовании земельного участка не по целевому назначению или если его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения или причинению вреда окружающей среде;

невыполнении обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;

невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Договор аренды прекращается в случае истечения срока, на который он был заключен. Если же договор заключался на неопределенный срок, то каждая из сторон вправе в любое время отказаться от договора, предупредив об этом другую сторону за 1 месяц, а при аренде недвижимого имущества - за 3 месяца (законом или договором может быть установлен иной срок для такого предупреждения). Если законом установлены максимальные (предельные) сроки договора для отдельных видов аренды, то договор прекращается по истечении этого предельного срока, даже если в самом договоре срок аренды не определен. Так, согласно ст. 9 ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" договор аренды участка из земель

сельскохозяйственного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, может быть заключен на срок, не превышающий 49 лет (за исключением установленных этим Федеральным законом случаев), а для сенокошения и выпаса скота договор аренды указанных выше участков заключается на срок до 3 лет.

Договор аренды земельного участка прекращается в случае смерти гражданина, арендующего этот участок, если по закону или договору права по договору аренды не могут перейти к наследнику.

Досрочное расторжение договора аренды возможно по требованию, как арендодателя, так и арендатора, но только по решению суда.

В ГК РФ предусмотрены случаи, когда арендатор и арендодатель могут требовать расторжения договора (ст. ст. 619, 620). В основном они, так или иначе, связаны с нарушением условий договора аренды.

Арендодатель вправе требовать досрочного расторжения договора, если арендатор:

- более 2 раз подряд по истечении установленного договором срока платежа не вносит арендную плату;
- использует землю с существенным или неоднократным нарушением установленных в договоре условий пользования ею, а также ухудшает состояние земли или использует ее не в соответствии с назначением.

Что касается обязанностей по капитальному ремонту арендуемого имущества, о которых говорится в ст. 619 ГК РФ, то им, как представляется, в земельных правоотношениях соответствует обязанность проведения мероприятий по улучшению качества земель, по охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв. По договору аренды, а также в силу закона или иного правового акта она может быть возложена как на арендатора, так и на арендодателя. Если такая обязанность возложена на арендатора, а он в установленные договором аренды сроки (а при отсутствии их в договоре - в разумные сроки) указанных

мероприятий не проводит, арендодатель вправе ставить вопрос о досрочном расторжении договора.

ЗК РФ предусматривает дополнительно возможность прекращения аренды земельного участка по инициативе арендодателя по тем же основаниям, что и принудительное прекращение права пожизненного наследуемого владения и права постоянного (бессрочного) пользования

Договор аренды земельного участка может быть досрочно расторгнут судом также по требованию арендатора. Арендатор вправе требовать досрочного расторжения договора аренды земельного участка:

- если арендодатель не предоставляет ему земельный участок в пользование либо создает препятствия пользованию земельным участком в соответствии с его назначением или в соответствии с условиями договора. Например, фермер сдал в аренду, временно не используемую им часть своего участка расположенному рядом сельскохозяйственному товариществу под распашку, но не убирает находящиеся на этой земле стройматериалы и сарай;

- если земельный участок имеет препятствующие пользованию им недостатки, которые не были обговорены арендодателем при заключении договора, не были заранее известны арендатору и не должны были быть обнаружены арендатором во время осмотра участка при заключении договора. Так, арендатор мог не знать к моменту заключения договора, что участок, к примеру, ежегодно затопляется весной при разливе реки, и это обнаружилось только в процессе пользования;

- если арендодатель не проводит мероприятий по улучшению качества земель, по охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв, в то время как по договору аренды они составляют его обязанность, в установленные договором или иные разумные сроки;

- если земельный участок в силу обстоятельств, за которые арендатор не отвечает, окажется в состоянии, не пригодном для использования. Такое

может произойти, если, например, земельный участок подвергся радиоактивному или химическому загрязнению вследствие аварии на расположенном поблизости промышленном объекте.

Договором аренды могут быть предусмотрены и другие основания расторжения договора по требованию арендатора.

## Основания прекращения права безвозмездного пользования

Что касается прекращения права безвозмездного пользования, то нужно отметить, что решение о прекращении права безвозмездного срочного пользования может быть принято по соглашению сторон, но вообще наличие такого соглашения не обязательно: решение в любом случае может быть принято единолично лицом, предоставившим земельный участок.

Основания прекращения безвозмездного пользования совпадают с основаниями прекращения права пожизненного наследуемого владения и права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками: оно может быть прекращено как при добровольном отказе лица от пользования земельным участком, так и принудительно при неправильном и нерациональном использовании земли, совершении земельных правонарушений, необходимости изъятия или реквизиции земли для государственных, муниципальных нужд.

Особенностью пользования служебными земельными наделами является то, что они предоставляются на время трудовых отношений работника с организацией, предоставляющей земельный надел. Соответственно в случае прекращения трудовых отношений прекращается и право на служебный надел. Однако законодательством установлены исключения из этого правила.

Право на служебный земельный надел сохраняется за работниками, прекратившими трудовые отношения при переходе их на пенсию по старости или инвалидности, за одним из членов семьи работников, призванных на

действительную срочную военную службу в ряды Вооруженных Сил РФ или принятых на обучение, - на весь срок нахождения на военной службе либо срок получения образования, а также за одним из членов семьи работников, погибших в связи с исполнением служебных обязанностей: для нетрудоспособного супруга и престарелых родителей - пожизненно, а для детей - до совершеннолетия.

Служебные земельные наделы используются работниками организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, организаций, осуществляющих деятельность в сфере охотничьего хозяйства, федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление государственными природными заповедниками и национальными парками - в основном для ведения личного подсобного хозяйства, получения сельскохозяйственной продукции для потребностей семьи, поэтому имеет важное значение, закрепленное в п.6 ст. 47 ЗК РФ право работника использовать служебный надел в течение срока, необходимого для окончания сельскохозяйственных работ, даже после прекращения трудовых отношений с организацией, предоставившей этот надел в пользование.

## Основания прекращения сервитута

Земельный кодекс Российской Федерации при регулировании, как порядка установления сервитута, так и оснований его прекращения отсылает к нормам гражданского законодательства. Следует иметь в виду, однако, что ГК РФ регулирует только вопросы собственности на земельные участки, соответственно и ст. 276, посвященная прекращению сервитута, упоминает только о собственниках земельного участка, обремененного сервитутом.

Между тем по земельному законодательству сервитут может быть установлен для земельного участка, используемого на любом праве.

В целом основания прекращения сервитутов, включая публичные сервитуты, - это либо минование потребности в них, либо невозможность для

собственника (землевладельца, землепользователя) осуществлять использование обремененного сервитутом земельного участка в соответствии с его назначением.

Но если обычный сервитут при миновании в нем потребности просто прекращается по требованию собственника, владельца, пользователя земельного участка, то для отмены публичного сервитута необходимо принятие соответствующего акта, поскольку устанавливается публичный сервитут в соответствии с п. 3 ст. 23 ЗК РФ законом или иным нормативным правовым актом РФ, нормативным правовым актом субъекта РФ, нормативным правовым актом органа местного самоуправления.

Сервитут может быть прекращен по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. В соответствии со ст. 276 ГК РФ по требованию собственника земельного участка, обремененного сервитутом, сервитут может быть прекращен ввиду отпадения оснований, по которым он был установлен и в случаях, когда земельный участок, принадлежащий гражданину или юридическому лицу, в результате обременения сервитутом не может использоваться в соответствии с целевым назначением участка, собственник вправе требовать по суду прекращения сервитута.

Публичный сервитут, может быть прекращен в случае отсутствия общественных нужд, для которых он был установлен, путем принятия акта об отмене сервитута.

В случае истечения срока публичного сервитута он считается прекращенным по истечении последнего дня последнего месяца срока публичного сервитута. Принятие решения о прекращении публичного сервитута в этом случае не требуется.

Публичный сервитут, установленный в отдельных целях, прекращается на основании решения уполномоченного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, принявших решение об установлении публичного сервитута, в случаях, если:

1) деятельность, для обеспечения которой установлен публичный сервитут, не осуществляется на протяжении двух и более лет;

2) в срок, установленный пунктом 2 статьи 39.46 ЗК РФ, не внесена плата за публичный сервитут, установленный в отношении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и (или) юридическим лицам;

3) не внесена плата за публичный сервитут, установленный в отношении земельных участков, предоставленных или принадлежащих гражданам и (или) юридическим лицам:

в срок более чем шесть месяцев со дня получения правообладателем земельного участка проекта соглашения об осуществлении публичного сервитута, если плата за публичный сервитут вносится единовременным платежом;

более двух раз подряд по истечении установленного соглашением об осуществлении публичного сервитута срока платежа, если плата за публичный сервитут вносится периодическими платежами;

4) обладатель публичного сервитута отказался от него.

***Правообладатель земельного участка вправе требовать прекращения публичного сервитута в судебном порядке при наличии следующих оснований:***

1) нарушение порядка установления публичного сервитута;

2) отсутствие возможности использования земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества или возникновение существенного затруднения в их использовании в соответствии с их разрешенным использованием в связи с осуществлением публичного сервитута, за исключением случаев, если публичный сервитут установлен в целях, предусмотренных статьей 39.37 ЗК РФ;

3) изменение документации по планировке территории, в соответствии с которой был установлен публичный сервитут, предусматривающее иное местоположение инженерного сооружения, в целях размещения, которого был установлен публичный сервитут, с учетом срока переноса указанного инженерного сооружения (при наличии такого срока);

4) осуществление обладателем публичного сервитута деятельности, для обеспечения которой был установлен публичный сервитут, с нарушением требований федеральных законов, технических регламентов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и (или) условий осуществления публичного сервитута, предусмотренных решением об установлении публичного сервитута и (или) соглашением об осуществлении публичного сервитута;

## 4. Понятие и основания ограничений прав на землю

Предусмотренные земельным законодательством права на землю, которыми могут обладать граждане и юридические лица, - право собственности, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного (бессрочного) пользования, право безвозмездного пользования, право аренды, сервитут - в отдельных случаях могут быть ограничены.

В юридической литературе под ограничением, в широком смысле этого термина, необходимо понимать некоторое стеснение правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим ему имуществом, а также требования к нему как к субъекту права собственности. Ограничения права собственности на землю по своей юридической природе предполагают обязанности собственника воздерживаться от определенных действий либо совершать их при наличии определенных условий.

Под ограничением прав лиц, использующих земельные участки, О.И. Крассов понимает установление в административном порядке запретов на отдельные виды хозяйственной деятельности по использованию земли, либо требований о воздержании от совершения определенных действий или предоставление ограниченной возможности использования для строго определенных целей чужого земельного участка[1]. В этом смысле ограничение права, в отличие от субъективного права как меры возможного поведения управомоченного лица, представляет собой только определенные затруднения, стеснения или сдерживания в осуществлении конкретного субъективного права.

Согласно ст. 56 ЗК РФ могут устанавливаться следующие ограничения прав на землю:

1) особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах;

2) особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных;

3) условия начала и завершения застройки или освоения земельного участка в течение установленных сроков по согласованному в установленном порядке проекту, строительства, ремонта или содержания автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) при предоставлении прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности;

4) иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных Земельным Кодексом, федеральными законами.

---

[1] Крассов, О.И. Право частной собственности на землю / О.И. Крассов - Москва: Юристъ, 2000. – С. 266. - Текст: непосредственный.

Перечень, приведенный в п.2 ст. 56 ЗК РФ, не является исчерпывающим; ряд ограничений предусмотрены другими статьями Кодекса, а также законами об охране и использовании отдельных природных ресурсов и иными федеральными законами.

Земельным кодексом Российской Федерации предусмотрено установление нескольких видов зон с особыми условиями использования земель. Например, в составе земель промышленности и иного специального назначения в целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации промышленных, энергетических, особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, транспортных и иных объектов могут устанавливаться охранные, защитные, санитарные и иные зоны с особыми условиями использования земель.

Земельные участки, которые включены в такие зоны, у собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов не изымаются, но в их границах может быть введен особый режим использования земель, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон (п. 3 ст. 87 ЗК РФ).

Отдельные федеральные законы определяют основные черты правового режима тех или иных земельных участков с особыми условиями использования. Например, ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" установил (ст. 27), что на территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы. Расходы собственников, владельцев и пользователей указанных земельных участков по

обеспечению установленного режима особой охраны памятников природы возмещаются за счет средств федерального бюджета, а также средств внебюджетных фондов.

Собственники земельных участков, землевладельцы, землепользователи и арендаторы в связи с ограничением их прав несут определенные убытки, связанные, в частности, с невозможностью осуществления в полном объеме хозяйственной деятельности. Такие убытки в соответствии со ст. 57 ЗК РФ подлежат возмещению в полном объеме, включая упущенную выгоду, соответствующими бюджетами или лицами, в пользу которых ограничиваются права на земельные участки, а также лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления защитных, охранных, санитарных зон и влечет ограничение прав собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов.

Ограничения прав на землю в связи с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд предусмотрены ст. 56.1 ЗК РФ.

Основные положения, касающиеся резервирования земель, определены в ст. 70.1; данная статья касается только вопросов ограничения прав на земельные участки в связи с резервированием.

Само по себе резервирование земельного участка для государственных или муниципальных нужд уже является ограничением прав на него, поскольку, например, снижается цена, за которую собственник может продать земельный участок, зарезервированный для последующего изъятия. Тем не менее, норма п.1 ст. 56.1 ЗК РФ специально указывает на возможность дополнительного ограничения законом следующих прав по использованию земельных участков:

- возведение жилых, производственных, культурно-бытовых и иных зданий, строений, сооружений;

- проведение оросительных, осушительных, культурно-технических и других мелиоративных работ, устройство прудов и иных закрытых водоемов.

Поскольку основной целью резервирования является последующее изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд, установление таких ограничений направлено на предупреждение попытки совершения правообладателями земельных участков действий, ведущих к увеличению выкупной цены (возмещения убытков) при изъятии земельного участка.

ЗК РФ (п.2 ст. 56.1) однозначно указывает на то, что ограничения вещных прав на земельные участки в связи с резервированием земель устанавливаются только федеральным законами. Так, в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд, срок установления публичного сервитута и срок договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, ограничены сроком резервирования таких земель, а находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки не подлежат отчуждению в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества"

Действие установленных решением о резервировании земель ограничений прав прекращается в связи:

- с истечением указанного в решении срока резервирования земель;

- предоставлением в установленном порядке зарезервированного земельного участка, не обремененного правами третьих лиц, для целей, установленных решением о резервировании земель;

- отменой решения о резервировании земель органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшим решение о резервировании земель;

- изъятием в установленном порядке, в том числе путем выкупа, зарезервированного участка для государственных или муниципальных нужд;

- решением суда, вступившим в законную силу.

# ЛЕКЦИЯ 7. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

1. Понятие и виды управления в сфере использования и охраны земель.

2. Система органов государственного управления в сфере использования и охраны земель.

3. Функции государственного управления в сфере использования и охраны земель.

## 1. Понятие и виды управления в сфере использования и охраны земель

Под управлением понимается деятельность, направленная на руководство чем-либо (кем-либо), на упорядочивающее воздействие в отношении тех или иных организованных систем, на поведение участников совместной деятельности с целью обеспечения их организованного взаимодействия.

В теории права управление понимается в широком и узком смыслах слова. В широком смысле – управление охватывает деятельность всех органов государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти и т.д. В узком смысле слова – управление это деятельность органов исполнительной власти. Характеризуя исполнительную власть в ее практическом выражении, необходимо учитывать еще одну ее принципиальную особенность. В отличие от законодательной и судебной ветвей власти она непосредственно воздействует на процессы, происходящие в экономической, социальной и административно-политической сферах жизни общества.

Этому способствует то, что именно в ведении соответствующих органов исполнительной власти находятся все наиболее существенные атрибуты

государственной власти, как-то: финансы, важнейшие средства коммуникации, службы внутренней и внешней безопасности, объекты государственной собственности и т.п. Вместе с тем именно в процессе реализации исполнительной власти обеспечиваются права и обязанности физических и юридических лиц, осуществляется регулирование работы различных объектов негосударственного сектора и государственный контроль (надзор) за деятельностью в управляемой сфере общественных отношений.

В административном праве управление (регулирование) рассматривается как одна из функций государственного управления, выражающаяся в установлении государством общих правил поведения (деятельности) участников общественных отношений и их корректировке в зависимости от изменяющихся условий. Государственное управление представляет собой форму реализации исполнительной власти.

Что касается определения управления в области охраны и использования земель, то существуют разные точки зрения по данному вопросу. По мнению Р.К. Гусева, управление земельными ресурсами представляет собой урегулированную нормами права деятельность государственных, муниципальных и иных управленческих органов (структур), должностных лиц, призванную обеспечить рациональное использование и охрану земель (земельных ресурсов)[1].

О.И. Крассов понимает под управлением в сфере использования и охраны земель подзаконную исполнительную деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, направленную на обеспечение эффективного и рационального использования земель, повышение почвенного плодородия и их охрану[2].

---

[1] Гусев, Р.К. Земельное право: учебное пособие / Р.К. Гусев – Москва: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – 208 с. - Текст: непосредственный.

[2] Крассов, О. И. Земельное право: учебник / О. И. Крассов. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021. — 560 с. - ISBN 978-5-91768-631-8. - Текст:

И.А. Иконицкая под государственным управлением земельными ресурсами понимает организующую деятельность государственных органов исполнительной власти, направленную на создание условий для рационального использования и охраны земель всеми субъектами, имеющими права на земельные участки, в различных сферах социально-экономической жизни общества)[1].

Следует отметить, что во всех определениях управления земельными ресурсами, понимается, как деятельность, направленная на создание условий для охраны земель и рационального использования земель всеми субъектами.

Управление в сфере использования и охраны земель (**в зависимости от субъектов)**, можно разделить:

1. Государственное управление. Основы государственного управления в сфере использования и охраны земель составляет право территориального верховенства как элемент государственного суверенитета. Государственное управление распространяется на все земли в пределах РФ.

2. Муниципальное управление осуществляется органами местного самоуправления в пределах территории муниципального образования в соответствии с законодательством о местном самоуправлении.

3. Общественное управление. Осуществляется гражданами и их объединениями в рамках реализации прав и выполнения обязанностей в сфере использования и охраны земель, в том числе осуществление хозяйствующими субъектами контроля в отношении ими используемых земель.

4. Производственное управление.

Ведущей формой управления в области регулирования земельных общественных отношений, является государственное управление.

---

электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1222949 (дата обращения: 21.01.2022)– Режим доступа: по подписке.

[1] Иконицкая, И.А. Земельное право Российской Федерации / И.А. Иконицкая. – Москва: Юристъ, 2002. – 288 с. - Текст: непосредственный.

**Государственное управление** в области использования и охраны земель означает, что государство в лице своих компетентных органов устанавливает определенные правила и нормы по организации использования, как всех земельных ресурсов страны. При этом государственное управление приобретает разное содержание. Оно может выражаться в двух принципиально различных качествах:

1) управление государства — собственника земли, недвижимого имущества (хозяйственное управление);

2) управление государства — органа власти, т. е. суверена, обладающего территориальным верховенством в отношении всех земель независимо от форм собственности.

В первом случае земля, будучи объектом управления, является для государственных органов объектом их хозяйственной деятельности; во втором - территорией, т. е. пространственной границей, государственной власти.

Таким образом, с одной стороны, земля выступает как объект, на который распространяются властные функции государства, с другой — как объект хозяйственной деятельности. Отсюда различия в методах регулирования отношений, возникающих по поводу осуществления властных функций государства и по поводу хозяйственных отношений, связанных с использованием и охраной земель.

**Государственное управление за использованием земель Российской Федерации подразделяется по направлениям и объемам предоставленной компетенции на следующие виды:**

- **общее - его осуществляют (органы общей компетенции)** Президент РФ, Правительство РФ, правительства (органы исполнительной власти) субъектов РФ, органы местного самоуправления, оно распространяется на всю территорию Российской Федерации (субъекта, муниципального образования) независимо от категорий земель и форм собственности;

- **специальное (межведомственное) управление** находится в компетенции специально уполномоченных органов. Они осуществляют свои функции (независимо от ведомственной принадлежности предприятий, организаций, формы и вида собственности на землю;

- **отраслевое (ведомственное) управление** осуществляют различные министерства и ведомства, в ведении которых находятся земли определенного целевого назначения, например, Министерство связи РФ, Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ, Министерство транспорта РФ, Министерство обороны РФ и др. Они отвечают за организацию рационального землепользования и внутриведомственного контроля за охраной земель. На закрепленных земельных территориях они организуют проведение мероприятий, связанных с рекультивацией и мелиорацией земель.

**Общественное управление.** Наиболее важными формами взаимодействия власти и общества в процессе управления земельными отношениями являются участие общественности в принятии решений органами власти, контроль за исполнением таких решений, участие в общественных слушаниях, осуществление общественного земельного контроля и общественной экологической экспертизы.

*Субъектами общественного земельного управления* - граждане и их объединения. Особыми субъектами общественного земельного управления являются правозащитные организации, и прежде всего это касается должностных лиц или объединений, созданных на основании закона. Таковыми являются Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, а также Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченные в субъектах Российской Федерации. Данные органы являются как бы посредниками между властью и обществом. Создавая такие институты, власть подтверждает свою заинтересованность в конструктивном и

даже в какой-то мере в профессиональном сотрудничестве с обществом, т.к. такие организации более эффективно и продуманно могут донести до власти идеи, проблемы и потребности общества.

Также на заседаниях Общественной палаты активно проходят обсуждение законопроекты, затрагивающие земельные права граждан России, представители Общественной палаты России принимают участие в заседаниях, организованных органами государственной власти, где обсуждаются проблемы, сложившиеся в отрасли, и пути их решения, в т.ч. совершенствованием законодательного регулирования.

Уполномоченные по правам человека представляют доклады о состоянии окружающей среды в России или в их регионе, а также о реализации экологических прав граждан России, где также обозначены проблемы, связанные с использованием и охраной земель в России. Данные доклады, конечно, не являются нормативными или правоприменительными актами и не имеют обязательной силы для органов власти. Они лишь еще раз привлекают внимание к одной из существенных проблем современной жизни - проблеме экологического неблагополучия России.

Несмотря на деятельность данных лиц и организаций, в России остается немало проблем в сфере земельных отношений, которые существенно нарушают права граждан. Наиболее острой из них является проблема необоснованного роста кадастровой стоимости земельных участков и, как следствие, катастрофическое увеличение размера земельного налога и арендной платы за землю. Сегодня на земельном рынке сложилась абсурдная ситуация, когда зачастую кадастровая стоимость земельного участка в несколько раз превышает его рыночную стоимость, при этом рост кадастровой стоимости продолжается. Рыночные же цены на землю после экономического кризиса резко снизились. Если в ближайшее время не будут приняты меры к прекращению роста кадастровой стоимости, большинство граждан не сможет платить за пользование землей.

Немаловажными субъектами общественного земельного управления являются общественные экологические организации. Именно они чаще других субъектов являются инициаторами реализации специальных функций общественного земельного управления: земельного контроля и экологической экспертизы. Так, специалистами отмечается, что, несмотря на наличие огромного количества правовых, организационных и других проблем, институт общественной экологической экспертизы в России живет и развивается.

На сегодняшний день законодательством предусмотрено обязательное проведение общественных (публичных) слушаний в сфере земельных отношений: при установлении публичного сервитута на земельный участок (ст. 23 Земельного кодекса), при утверждении генеральных планов городов, правил землепользования и застройки муниципальных образований, для предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, а также при подготовке документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа (ст. 28, 30, 39, 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, предусмотренные законодательством формы участия граждан в управлении делами государства в сфере регулирования земельных отношений разнообразны: предоставлены широкие возможности выбора средств и методов участия общественности в управлении земельными отношениями. Однако проблема кроется еще и в следующем: это неактивная общественная деятельность институтов гражданского общества, населения России в целом, недоверие власти, неверие в то, что свои вопросы можно решить законными способами. И эта проблема является очень серьезной для России.

***Муниципальное управление*** позволяет избавиться от существовавшей

ранее излишней централизации при решении управленческих проблем организации землепользования, приблизить их решение к местным условиям экономики региона и отдельных хозяйств. Вместе с гражданами, юридическими лицами и государством (Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации) полноправными участниками земельных отношений являются муниципальные образования.

Местное самоуправление есть выражение власти народа, представляет собой признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. К органам местного самоуправления относятся как выборные, так и другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

**Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений**

Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений, установленные в статье 11 ЗК РФ, включают:

- резервирование земель для муниципальных нужд, изъятие земли для муниципальных нужд в т. ч. выкуп муниципальной земли;
- установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, а также других муниципальных образований;
- разработку и реализацию местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Примерами оснований резервирования земель для муниципальных нужд являются размещение объектов инженерных сетей муниципального значения (электро-, газо-, тепло- и водоснабжение), строительство автомобильных

дорог общего пользования в границах населенных пунктов и между ними (а кроме того, мостов и иных транспортных инженерных сооружений), размещение объектов социальной инфраструктуры, строительство искусственных водных объектов на землях, находящихся в муниципальной собственности и т. д.

Органы местного самоуправления осуществляют распоряжение и управление муниципальными землями ─ земельными участками, находящимися в муниципальной собственности. Муниципальное управление использованием земли – исключительная компетенция представительного органа муниципального образования.

Так, например, органами местного самоуправления из одной категории в другую переводятся земли, находящиеся в муниципальной собственности (за исключением земель сельскохозяйственного назначения).

На основании решений органов местного самоуправления осуществляется образование земельных участков из участков, находящихся в муниципальной собственности (исключения – раздел земельных участков, предоставленных садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям граждан или образование земельных участков из участков, предоставленных для комплексного освоения в целях жилищного строительства).

Органы местного самоуправления осуществляют муниципальный контроль ЗК РФ органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, осуществляется муниципальный контроль за использованием земель.

В соответствии с уставом муниципального образования субъекты муниципальной собственности на землю – городские, районные, поселковые и другие муниципальные образования в лице органов местного самоуправления наделяются собственной компетенцией в решении вопросов владения,

пользования и распоряжения землями, находящимися в муниципальной собственности.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать перечень случаев, когда предоставление находящихся в муниципальной собственности земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которыми в соответствии с земельным законодательством они имеют право распоряжаться, осуществляется исключительно через торги.

К функциям муниципального управления земельным фондом относятся: муниципальный земельный контроль; распределение и перераспределение (включая изъятие для муниципальных нужд) земель; охрана земель (включая создание особо охраняемых природных территорий местного значения); регулирование градостроительной деятельности (включает в себя три составные части - территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территории).

Если на федеральном уровне и уровне субъектов РФ происходит закрепление в документах (схемах) территориального планирования существующих и планируемых в будущем мест размещения объектов (на соответствующих земельных участках), имеющих общегосударственное значение для жизнеобеспечения населения, то на местном уровне в генеральных планах поселений и городских округов отображаются решения вышестоящих уровней территориального планирования, а также планируется выделение участков для размещения объектов муниципального значения (школ, больниц и т.д.). В развитие всех вышеуказанных документов на местном уровне принимается муниципальный правовой акт - Правила землепользования и застройки, посредством которого происходит градостроительное зонирование территории муниципального образования и выделение в его границах соответствующих территориальных зон. Для каждой такой зоны устанавливается градостроительный регламент, определяющий

виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования участков и объектов капитального строительства.

**Производственное управлением**, выражается в организации использования земли самими сельскохозяйственными предприятиями и другими пользователями земли. Их органы управления издают правовые акты (решения, правила, нормативы), обязательные для исполнения в рамках данного хозяйства, промышленного предприятия. Их юридическая сила обеспечивается самими владельцами (пользователями) земли. Нарушения названных правовых норм органы управления предприятия (хозяйства) пресекают, как правило, мерами дисциплинарного воздействия. Правовые же акты органов государственного управления исходят от государства; они имеют общий характер, а их исполнение может обеспечиваться органами государственного принуждения. Они обязательны для органов внутрихозяйственного управления. Поэтому государственное управление отличается от внутрихозяйственного как по субъекту издаваемых актов управления, так и по их правовому содержанию.

## 2. Система органов государственного управления в сфере охраны и использования земель

Государственное управление использованием и охраной земельных ресурсов осуществляют различные государственные органы, наделенные разной компетенцией и функционирующие на разных уровнях. Их подразделяют в учебной литературе на два вида: органы общей компетенции, органы специальной компетенции.

Особенность управления в сфере использования и охраны земель, органами общей компетенции заключается в том, что они осуществляют эту деятельность наряду с решением других задач, отнесенных к их компетенции, – развитие экономики, управление развитием социальной сферы (здравоохранение, образование и др.), культуры, обороны, космоса и т.д.

***Общее управление*** носит территориальный характер и касается всех собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков, осуществляющих свою деятельность в пределах территории всей страны, субъекта РФ или территории местного самоуправления.

Такое управление осуществляют органы общей компетенции, к которым относятся Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в пределах их компетенции.

Деятельность Президента России в данной сфере регулируется многими нормативными правовыми актами, и прежде всего - Конституцией РФ (ст. 80, 83 и др.)

Так, к важнейшим функциям управленческой деятельности Президента, предусмотренных Конституцией, относятся: определение основных направлений внутренней политики государства в области охраны и использования земель; нормотворчество; организация системы центральных органов исполнительной власти России в данной области и обеспечение их согласованного функционирования и ряд других.

Компетенция Правительства РФ и правительств субъектов РФ в сфере охраны и использования земель определены в Конституции РФ и ряде законодательных актов.

*В частности, в соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ:*

- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в данной области;

- осуществляет управление федеральной собственностью на природные ресурсы, в том числе и на землю;

- проводит меры по обеспечению законности, осуществлению экологических прав граждан и др.

*Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 N 4-ФКЗ"О Правительстве Российской Федерации" (ст. 22) определил полномочия Правительства РФ в охраны окружающей среды и природопользования. Например, согласно ст. 22, Правительство РФ:*

1) обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

2) принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия, по созданию благоприятных условий жизнедеятельности населения, по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

3) организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

4) координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий;

5) обеспечивает сохранение уникального природного и биологического многообразия страны;

6) создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры;

7) принимает меры по формированию в обществе ответственного отношения к животным.

*Наконец, в соответствии со ст. 9 Земельного кодекса РФ, к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относятся:*

- установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;
- установление ограничений прав собственников и арендаторов земельных участков, землевладельцев и землепользователей, а также ограничений оборотоспособности земельных участков;
- государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства и ведения государственного кадастра;
- установление порядка изъятия (выкупа) земель для государственных и муниципальных нужд;
- изъятие (выкуп) земель для нужд Российской Федерации;
- разработка и реализация федеральных программ по использованию и охране земель;
- управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности РФ (федеральной собственности);
- иные полномочия, отнесенные к полномочиям РФ Конституцией РФ, Земельным кодексом РФ и другими федеральными законами.

Деятельность субъектов Российской Федерации регулируется как федеральным законодательством, так и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В частности, в соответствии со ст. 10 Земельного кодекса РФ, к полномочиям субъектов РФ относятся:

- резервирование;
- управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов РФ;
- изъятие (выкуп) земель для нужд субъекта РФ;
- разработка и реализация региональных программ по использованию и охране земель, находящихся в границах субъектов РФ;

- иные полномочия, не отнесенные к полномочиям РФ, а также не отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления.

Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений определены как Федеральным законом от 28.08.95 г. (в ред. от 08.12.03 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и актами земельного законодательства. Так, в соответствии со ст. 6 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

К вопросам местного значения отнесены:

- владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности;
- обеспечение санитарного благополучия населения;
- регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
- контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования и др.

В соответствии со ст. 10.1 ЗК РФ могут быть перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно ст. 11 Земельного кодекса РФ, к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся

изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд,

установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований,

разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также

иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Органами местного самоуправления осуществляются также управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

***Специальное управление*** осуществляют специально уполномоченные органы государства в данной области, для которых выполнение соответствующих функций управления является главной задачей.

В настоящее время создана трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти, структура и правовая регламентация которой содержится в указе Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 21.01.2020).

К специальным органам обладающим наибольшим объемом полномочий в области управления охраной и использованием земель является **Министерство экономического развития**, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

- по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития,
- развития предпринимательской деятельности,
- защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и

муниципального контроля,

- земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения, а также перевода земель водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории), государственного кадастра недвижимости,
- осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности,
- государственной кадастровой оценки,
- государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения),
- государственной регистрации прав на недвижимое имущество,
- геодезии и картографии.

**Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)** на основании постановления Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 (ред. от 30.06.2022 г.) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастре и картографии», а также

В полномочия Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии входят:

осуществляет в установленном законодательством Российской Федерации порядке:

государственную регистрацию прав на недвижимое имущество;

ведение Единого государственного реестра недвижимости;

государственный кадастровый учет недвижимого имущества;

ведение государственного реестра кадастровых инженеров, а также реестра государственных регистраторов прав;

создание (формирование) апелляционных комиссий по рассмотрению заявлений об обжаловании решений о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета;

ведение единого государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков;

кадастровое деление территории Российской Федерации на кадастровые округа, кадастровые районы и кадастровые кварталы;

государственный мониторинг земель в Российской Федерации (за исключением земель сельскохозяйственного назначения);

подготовку ежегодного государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации при осуществлении государственного мониторинга земель;

федеральный государственный земельный контроль (надзор);

федеральный государственный контроль (надзор) в области геодезии и картографии;

определение кадастровой стоимости объектов недвижимости при осуществлении государственного кадастрового учета ранее не учтенных объектов недвижимости, включении в Единый государственный реестр недвижимости сведений о ранее учтенном объекте недвижимости или внесении в Единый государственный реестр недвижимости соответствующих сведений при изменении качественных и (или) количественных характеристик объектов недвижимости, влекущем за собой изменение их кадастровой стоимости;

создание комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости;

ведение фонда данных государственной кадастровой оценки;

государственный мониторинг проведения государственной кадастровой оценки;

проверку проектов отчетов об итогах государственной кадастровой оценки на соответствие требованиям к таким отчетам;

обеспечивает соблюдение порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости, а также наполнения Единого государственного реестра недвижимости достоверными сведениями;

составляет в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, протоколы об административных правонарушениях, рассматривает в установленном порядке дела об административных правонарушениях и назначает административные наказания;

проводит государственную экспертизу землеустроительной документации;

5.8. обращается в установленном порядке:

в суд с заявлением об исправлении технической ошибки (описки, опечатки, грамматической или арифметической ошибки либо подобной ошибки), допущенной органом регистрации прав при осуществлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество и приведшей к несоответствию сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, сведениям, содержащимся в документах, на основании которых вносились сведения в Единый государственный реестр недвижимости, а также ошибки, воспроизведенной в Едином государственном реестре недвижимости и содержащейся в межевом плане, техническом плане или акте обследования, возникшей вследствие ошибки, допущенной лицом, выполнившим кадастровые работы, или ошибки, содержащейся в документах, направленных или представленных в орган регистрации прав иными лицами и (или) органами в порядке информационного взаимодействия, а также в ином порядке, установленном Федеральным законом "О государственной регистрации недвижимости";

требования к форме и содержанию ходатайства об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, состав прилагаемых к нему документов;

(пп. 5.26(7.8) введен Постановлением Правительства РФ от 12.02.2020 N 131)

порядок осуществления государственной экспертизы землеустроительной документации;

порядок описания местоположения границ объектов землеустройства;

порядок согласования и утверждения землеустроительной документации;

порядок создания и ведения государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, а также порядок их использования;

классификатор видов разрешенного использования земельных участков;

порядок осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения;

требования к отчету об итогах государственной кадастровой оценки и другие.

**Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущетсво)**, действующее на основании Положения «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом», утвержденном постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 (в ред.от 22.09.2022 N 1673), является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом (за исключением случаев, когда указанные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти), функции по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, функции по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации, функции по оказанию государственных услуг, функции по обособленному учету имущества, созданного и (или) приобретенного в результате реализации

программ, подпрограмм, проектов и мероприятий Союзного государства, находящегося на территории Российской Федерации, права на которое переданы после их завершения государственным заказчикам - координаторам, государственным заказчикам либо исполнителям таких программ, подпрограмм, проектов и мероприятий от Российской Федерации, и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений.

**Министерство сельского хозяйства РФ (Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 в ред. от30.09.2022 N 1727)** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство (в том числе разведение одомашненных видов и пород рыб, включенных в Государственный реестр охраняемых селекционных достижений), ветеринарию, обращение лекарственных средств для ветеринарного применения, растениеводство, карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв, регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами

по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель.

**Министерство природных ресурсов и экологии** (Минприроды России) Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 N 1219(ред. от 04.08.2022) "Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022) является федеральным органом

исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области лесных отношений, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), включающего в себя государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации, в области обращения с животными, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления (далее - отходы), в том числе в области обращения с твердыми коммунальными отходами (за исключением вопросов тарифного регулирования), охраны атмосферного воздуха, федерального государственного экологического контроля (надзора), федерального государственного контроля (надзора) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, федерального государственного лесного контроля (надзора), федерального государственного геологического контроля (надзора), федерального государственного контроля (надзора) в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, федерального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными, федерального государственного охотничьего контроля (надзора), федерального государственного контроля (надзора) за проведением работ по активным воздействиям на гидрометеорологические процессы, федерального государственного лицензионного контроля (надзора)

за деятельностью в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (за исключением указанной деятельности, осуществляемой в ходе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства), особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ координирует деятельность подведомственных ему Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства по недропользованию, федерального агентства лесного хозяйства.

**Федеральная служба надзора в сфере природопользования** согласно постановлению Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» в ред. от 30.10.2021 N 1874 является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

федеральный государственный земельный контроль (надзор) (за исключением федерального государственного земельного контроля (надзора);

федеральный государственный лесной контроль (надзор) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения и другие.

**Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор)** согласно положению, утвержденному постановлением

Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» в ред. от от 29.11.2021 N 2091 является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере ветеринарии, обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", и виноградопригодных земель), в области обращения с животными в части соблюдения требований к содержанию и использованию животных в культурно-зрелищных целях, в сфере соблюдения законодательства в области виноградарства и виноделия (за исключением вопросов лицензирования, оказания государственных услуг и осуществления государственного контроля (надзора), регулируемых законодательством в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

**Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору осуществляет следующие полномочия:**

федеральный государственный земельный контроль (надзор) в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", и виноградопригодных земель в пределах своей компетенции;

федеральный государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор), в том числе в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации в пределах своей компетенции;

федеральный государственный контроль (надзор) в области семеноводства в отношении семян сельскохозяйственных растений;

контроль за посевом и посадкой подкарантинной продукции, ввезенной в Российскую Федерацию из иностранных государств или групп иностранных государств, где выявлено распространение карантинных объектов, характерных для такой подкарантинной продукции;

федеральный государственный контроль (надзор) в области обращения с животными в части соблюдения требований к содержанию и использованию животных в культурно-зрелищных целях;

государственный надзор в области производства посадочного материала виноградных растений;

федеральный государственный контроль (надзор) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, в том числе в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации в пределах своей компетенции и другие.

Исходя из полномочий органов государственной власти можно выделить следующие функции управления в области охраны и использования земель.

## 3. Функции государственного управления в сфере использования и охраны земель

Термин "функция" (от латинского - исполнение, осуществление) означает обязанность, круг деятельности, назначение, роль Функции управления - это относительно обособленные направления управленческой деятельности, которые дают ь осуществлять определенное влияние на объект управления с целью решения поставленной задачи, это также направления управленческой деятельности, имеющих правоустанавливающий характер.

Определение содержания функций управления, и их четкая классификация необходимые для разработки рациональных основ системы управления.

Функции государственного управления в соответствующей сфере различают по критериям: за органами, которые осуществляют; местом и значением в управленческом процессе; юридическими последствиями, которые влекут их осуществления и т.д.

Функциями государственного управления в сфере использования и охраны земель являются:

- государственный земельный контроль;
- мониторинг земель.
- государственный кадастровый учет недвижимости;
- государственная регистрация прав на земельные участки и сделок с ними;
- территориальное планирование использования земель;
- резервирование земель;
- изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд;
- перевод земель из одной категории в другую;
- землеустройство.

**Государственный земельный надзор**

Принятый в РФ Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ (ред. от 14.07.2022) "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации дает понимание, государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Российской Федерации, как деятельности контрольных (надзорных) органов, направленная на

предупреждение,

выявлению и

пресечению нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов

посредством профилактики нарушений обязательных требований,

оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований,

выявлению их нарушений, принятия, предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по

пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или)

восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Контроль различается:

Федеральный

Региональный

Муниципальный

Статья 71 ЗК РФ сохраняет название государственного земельного надзора, а утвержденное положение о нем, Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 N 1081(ред. от 07.02.2022) "О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)" называет этот вид деятельности государственном земельным контролем (надзор).

Государственный земельный контроль (надзор) осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в соответствии с ЗК РФ.

В положении от 30.06.2021 N 1081(ред. от 07.02.2022) "О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)" земельный контроль рассматривается, как государственный земельный надзор.

В соответствии с вышеназванным положением предметом государственного земельного надзора являются:

1) соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами, органами государственной власти и органами местного самоуправления обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;

2) соблюдение обязательных требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти и органами местного самоуправления деятельности по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

Объектом государственного земельного надзора являются объекты земельных отношений, а также деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

***Государственный земельный надзор осуществляется следующими государственными органами:***

***Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии***

Должностные лица Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (ее территориальных органов), осуществляющие государственный земельный надзор, одновременно по должности являются:

а) руководитель Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии - главным государственным инспектором Российской Федерации по использованию и охране земель;

б) заместитель руководителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, и руководитель структурного

подразделения, к сфере ведения, которого отнесено осуществление государственного земельного надзора, - заместителями главного государственного инспектора Российской Федерации по использованию и охране земель;

в) специалисты структурного подразделения Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, к сфере ведения, которых отнесено осуществление государственного земельного надзора, - государственными инспекторами Российской Федерации по использованию и охране земель;

г) руководители территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в субъектах Российской Федерации - главными государственными инспекторами в субъекте Российской Федерации по использованию и охране земель;

д) заместители руководителей территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, руководители структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в субъектах Российской Федерации, к сфере ведения которых отнесено осуществление государственного земельного надзора, и их заместители - заместителями главных государственных инспекторов в субъекте Российской Федерации по использованию и охране земель;

е) специалисты структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в субъектах Российской Федерации, к сфере ведения, которых отнесено осуществление государственного земельного надзора, - государственными инспекторами в субъекте Российской Федерации по использованию и охране земель;

ж) руководители структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в

субъектах Российской Федерации межрайонного и городского (районного) уровней, к сфере ведения, которых отнесено осуществление государственного земельного надзора, - главными государственными инспекторами в городах и районах по использованию и охране земель;

з) заместители руководителей структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в субъектах Российской Федерации межрайонного и городского (районного) уровней или специалисты соответствующих структурных подразделений (в случае отсутствия на территории города (района) заместителей руководителей), к сфере ведения которых отнесено осуществление государственного земельного надзора, - заместителями главных государственных инспекторов в городах и районах по использованию и охране земель;

и) специалисты структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в субъектах Российской Федерации межрайонного и городского (районного) уровней, к сфере ведения, которых отнесено осуществление государственного земельного надзора, - государственными инспекторами в городах и районах по использованию и охране земель.

***Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору;***

***Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (далее - органы государственного надзора), их территориальными органами.***

*Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (ее территориальные органы) осуществляет государственный земельный надзор за соблюдением:*

а) обязательных требований о недопущении самовольного занятия земель, земельного участка или части земельного участка, в том числе использования

земель, земельного участка или части земельного участка, лицом, не имеющим предусмотренных законодательством прав на них;

б) обязательных требований об использовании земельных участков по целевому назначению в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием;

в) обязательных требований, связанных с обязательным использованием земель, предназначенных для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества и личного подсобного хозяйства, в указанных целях в течение установленного срока;

г) органами государственной власти и органами местного самоуправления требований земельного законодательства при предоставлении земель, земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

д) обязательных требований, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

е) исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных требований, выданных должностными лицами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (ее территориальных органов) в пределах их компетенции.

Полномочия, указанные в 5 Положения, осуществляются Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (ее территориальными органами) в отношении всех категорий земель.

*Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (ее территориальные органы) осуществляет государственный земельный надзор за соблюдением:*

а) обязательных требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными

опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

б) обязательных требований по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель, защите земель от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями;

в) обязательных требований по использованию земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности;

г) обязательных требований в области мелиорации земель, при нарушении которых рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляет Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (ее территориальные органы);

д) обязательных требований по рекультивации земель при осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;

е) исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных требований, выданных должностными лицами Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (ее территориальных органов) в пределах их компетенции.

*Полномочия, указанные в пункте 7 Положения, осуществляются Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (ее территориальными органами) в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом "Об*

*обороте земель сельскохозяйственного назначения", виноградопригодных земель.*

В целях осуществления государственного земельного надзора испытания (лабораторные исследования) почв проводятся федеральными государственными бюджетными учреждениями, подведомственными Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

*Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (ее территориальные органы) осуществляет государственный земельный надзор за соблюдением:*

а) обязательных требований по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, а также после завершения строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры;

б) обязательных требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

в) обязательных требований по использованию земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов;

г) обязательных требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

д) исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных требований, выданных должностными лицами Федеральной службы по

надзору в сфере природопользования (ее территориальных органов) в пределах их компетенции.

Органы государственного надзора (их территориальные органы) осуществляют государственный земельный надзор на основе управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Для целей управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного земельного надзора земельные участки подлежат отнесению к категориям риска в соответствии с Федеральным законом "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации".

Отнесение земельных участков к категориям риска и изменение При отсутствии решения об отнесении земельных участков к категориям риска такие участки считаются отнесенными к низкой категории риска.

Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль осуществляются на основе управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющего выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты.

Под риском причинения вреда (ущерба) понимается вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям.

Под оценкой риска причинения вреда (ущерба) понимается деятельность контрольного (надзорного) органа по определению вероятности возникновения риска и масштаба вреда (ущерба) для охраняемых законом ценностей.

Контрольный (надзорный) орган для целей управления рисками причинения вреда (ущерба) при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля относит объекты контроля к одной из

следующих категорий риска причинения вреда (ущерба) (далее - категории риска):

1) чрезвычайно высокий риск;

2) высокий риск;

3) значительный риск;

4) средний риск;

5) умеренный риск;

6) низкий риск.

Положением о виде контроля должно быть предусмотрено не менее трех категорий риска, в том числе в обязательном порядке категория низкого риска.

Количество категорий риска и критерии отнесения объектов контроля к категориям риска (далее - критерии риска) формируются по результатам оценки риска причинения вреда (ущерба) и основываются на необходимости предупреждения и минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов контрольного (надзорного) органа таким образом, чтобы общее количество профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий по отношению к объектам контроля всех категорий риска причинения вреда (ущерба) соответствовало имеющимся ресурсам контрольного (надзорного) органа.

Критерии риска должны учитывать тяжесть причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и вероятность наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также учитывать добросовестность контролируемых лиц.

При определении критериев риска оценка тяжести причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям проводится на основе сведений о степени тяжести фактического причинения вреда (ущерба) в подобных

случаях, потенциальном масштабе распространения вероятных негативных последствий, влекущих причинение вреда (ущерба), с учетом сложности преодоления таких последствий.

При определении критериев риска оценка вероятности наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, проводится с учетом предшествующих данных о фактическом причинении вреда (ущерба) вследствие наступления событий, вызванных определенными источниками и причинами риска причинения вреда (ущерба), по различным видам объектов контроля с выделением видов объектов контроля, характеризующихся схожей или различной частотой случаев фактического причинения вреда (ущерба).

Территориальные органы органов государственного надзора ведут перечни земельных участков, которым присвоены категории риска.

Перечни земельных участков с указанием категорий риска размещаются на официальных сайтах территориальных органов государственного земельного надзора.

***Органы государственного надзора (их территориальные органы) осуществляют государственный земельный надзор посредством проведения:***

*а) профилактических мероприятий;*

*б) контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых при взаимодействии с контролируемым лицом и без взаимодействия с контролируемым лицом.*

*нтрольных (надзорных) мероприятий, проводимых при взаимодействии с контролируемым лицом и без взаимодействия с контролируемым лицо*

Профилактические мероприятия осуществляются органами государственного надзора в целях стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований контролируемыми лицами, устранения условий, причин и факторов, способных привести к нарушениям обязательных

требований и (или) причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, и доведения обязательных требований до контролируемых лиц, способов их соблюдения.

При осуществлении государственного земельного надзора проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий.

Профилактические мероприятия осуществляются на основании программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Также могут проводиться профилактические мероприятия, не предусмотренные указанной программой профилактики.

В случае если при проведении профилактических мероприятий установлено, что объекты контроля представляют явную непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или такой вред (ущерб) причинен, инспектор незамедлительно направляет информацию об этом руководителю (заместителю руководителя) органа государственного надзора, его территориального органа для принятия решения о проведении контрольных (надзорных) мероприятий.

При осуществлении органами государственного надзора (их территориальными органами) государственного земельного надзора могут проводиться следующие виды профилактических мероприятий:

информирование;

обобщение правоприменительной практики;

объявление предостережений;

консультирование;

профилактический визит;

Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии могут проводиться следующие виды контрольных (надзорных)

мероприятий и контрольных (надзорных) действий в рамках указанных мероприятий:

инспекционный визит (посредством осмотра, опроса, истребования документов, которые в соответствии с обязательными требованиями должны находиться в месте нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля, получения письменных объяснений, инструментального обследования);

рейдовый осмотр (посредством осмотра, опроса, получения письменных объяснений, истребования документов, которые в соответствии с обязательными требованиями должны находиться в месте нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), инструментального обследования, экспертизы);

документарная проверка (посредством получения письменных объяснений, истребования документов);

выездная проверка (посредством осмотра, опроса, получения письменных объяснений, истребования документов, инструментального обследования);

наблюдение за соблюдением обязательных требований (посредством сбора, анализа имеющихся данных об объектах контроля, в том числе данных, которые поступают в ходе межведомственного информационного взаимодействия, представляются контролируемыми лицами в рамках исполнения обязательных требований, а также данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных системах, данных из сети "Интернет", иных общественных данных);

выездное обследование (посредством осмотра, инструментального обследования (с применением видеозаписи).

Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственный надзор осуществляет в рамках проведения следующих мероприятий:

инспекционный визит (посредством осмотра, опроса, получения письменных объяснений, инструментального обследования, истребования документов, которые в соответствии с обязательными требованиями должны находиться в месте нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля);

рейдовый осмотр (посредством осмотра, опроса, получения письменных объяснений, истребования документов, отбора проб (образцов) почвы, инструментального обследования, испытания, экспертизы);

документарная проверка (посредством получения письменных объяснений, истребования документов);

выездная проверка (посредством осмотра, опроса, получения письменных объяснений, истребования документов, отбора проб (образцов) почвы, инструментального обследования, испытаний, экспертизы);

наблюдение за соблюдением обязательных требований (посредством сбора, анализа имеющихся данных об объектах контроля, в том числе данных, которые поступают в ходе межведомственного информационного взаимодействия, представляются контролируемыми лицами в рамках исполнения обязательных требований, а также данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных системах, данных из сети "Интернет", иных общественных данных);

выездное обследование (посредством осмотра, отбора проб (образцов) почвы, инструментального обследования (с применением видеозаписи), испытания, экспертизы);

Отбор проб (образцов) почвы объекта земельных отношений в рамках проводимого Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (ее территориальными органами) контрольного (надзорного) мероприятия в объеме, необходимом для его проведения и получения результатов, осуществляется в соответствии с документами по стандартизации в данной сфере, утвержденными и (или) введенными в действие актами Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии.

Контрольные (надзорные) мероприятия вышеназванных органов государственной власти, проводятся в форме плановых и внеплановых мероприятий.

К плановым и внеплановым мероприятиям контрольно - надзорных органов государственной власти относятся:

инспекционный визит;

рейдовый осмотр;

документарная проверка;

выездная проверка;

Срок проведения выездной проверки составляет 10 рабочих дней.

рамках осуществления государственного земельного надзора могут проводиться следующие внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия:

а) Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии:

инспекционный визит;

рейдовый осмотр;

документарная проверка;

выездная проверка;

**Муниципальный земельный контроль**

В соответствии с п. 1 ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации, ч. 6 ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О

государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» муниципальный земельный контроль проводят уполномоченные органы местного самоуправления. Муниципальный земельный контроль осуществляется на основании положения о виде контроля, которое принимает представительный орган муниципального образования.

Предметом муниципального земельного контроля является соблюдение тех требований земельного законодательства, за нарушение которых предусмотрена ответственность (п. 2 ст. 72 ЗК РФ). Такие требования могут быть указаны в законодательстве как Российской Федерации, так и субъекта Российской Федерации.

При муниципальном земельном контроле проводятся:

1) профилактические мероприятия (ст. 45 Федерального закона № 248-ФЗ), которые являются более приоритетными, чем контрольные. Взаимодействие с контрольным органом при их проведении предусмотрено только в установленных случаях. При этом оно возможно только с согласия предпринимателя либо по его инициативе;

2) контрольные мероприятия. Исчерпывающий перечень видов таких мероприятий приведен в ст. 56 Федерального закона № 248-ФЗ. Ряд из них проводят при взаимодействии с юридическим лицом (например, инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная и выездная проверки), другие – без участия юридического лица (например, выездное обследование).

Особенности проведения проверок при осуществлении муниципального земельного контроля заключаются в следующем:

1) проекты ежегодных планов проведения плановых муниципальных контрольных мероприятий (если положением о муниципальном земельном контроле предусмотрено их проведение) до их утверждения должны быть соотнесены с планами проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, которые формируют

территориальные органы земельного надзора. Это делается для того, чтобы не допустить проверку исполнения в организации одних и тех же требований земельного законодательства и соблюсти периодичность проведения мероприятий (п. 2, 3 Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль (надзор), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.2021 № 2019);

2) если при проверке обнаружены нарушения законодательства субъекта Российской Федерации, составляется протокол об административных правонарушениях (п. 7 ст. 72 Кодекса). Если выявлены нарушения требований федерального законодательства, для привлечения к ответственности органы муниципального контроля направляют копию акта проверки в органы земельного надзора. Не позднее пяти рабочих дней со дня его поступления эти органы должны принять решение о возбуждении либо об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (п. 4, 5 ст. 72 Кодекса).

Необходимо обратить внимание, что в 2022 году установлены особенности проведения контрольных мероприятий.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 в 2022 году плановые контрольные мероприятия не проводятся. Внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия могут проводиться только в случаях, например, при непосредственной угрозе причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, при непосредственной угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 N 248-ФЗ (ред. от 14.07.2022) "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" муниципальный контроль осуществляется

в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

К полномочиям органов местного самоуправления в области муниципального контроля относятся:

1) участие в реализации единой государственной политики в области государственного контроля (надзора), муниципального контроля при осуществлении муниципального контроля;

2) организация и осуществление муниципального контроля на территории муниципального образования;

3) и иные полномочия.

Муниципальный контроль отнесённый к полномочиям органов местного самоуправления осуществляется по вопросам местного значения поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, муниципальных округов в пределах установленного перечня вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 72 ЗК РФ муниципальный земельный контроль осуществляется уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с положением, утверждаемым представительным органом муниципального образования.

Предметом муниципального земельного контроля является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований земельного законодательства в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность.

Муниципальный земельный контроль представляет собой деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства РФ, законодательства субъекта РФ, связанных с объектами

недвижимости, по которым возникают земельные правоотношения. За нарушение данных требований предусмотрена административная и иная ответственность. Так, пункт 3 статьи 72 ЗК РФ указывает на требования, предъявляемые к собственникам земельных участков в рамках осуществления контрольных функций со стороны муниципалитета.

Органы местного самоуправления городского округа осуществляют муниципальный земельный контроль за расположенными в границах городского округа объектами недвижимости, по которым возникают земельные правоотношения.

Органы местного самоуправления городских поселений осуществляют данный контроль в отношении объектов недвижимости, расположенных в границах городских поселений.

Органы местного самоуправления муниципального района осуществляют соответствующий контроль в отношении расположенных на межселенной территории района объектов недвижимости, по поводу которых возникают земельные правоотношения, а также в отношении объектов недвижимости, расположенных в границах сельских поселений, входящих в состав данного района, за исключением случаев, если в соответствии с законом субъекта РФ данные полномочия закреплены за органами местного самоуправления указанных сельских поселений.

Земельный контроль проводится органами местного самоуправления с целью сбора наиболее полных и актуальных данных, которыми в дальнейшем смогут воспользоваться другие государственные органы для пресечения земельных правонарушений. Благодаря этим действиям обеспечивается рациональное использование природных ресурсов, а процедура учета и контроля становится максимально прозрачной и открытой.

Органы местного самоуправления осуществляют земельный надзор путем реализации своих полномочий, в круг которых входит:

– соблюдение норм использования земель, их целевого назначения;

– исключение самовольного захвата земель и их использования без необходимой документации;

– сбор достоверной информации о состоянии участков;

– предотвращение порчи земель сельскохозяйственного назначения;

– совершение действий, направленных на улучшение угодий;

– контроль за исполнением предписаний по устранению правонарушений;

– приведение участков в состояние, позволяющее использовать их согласно целевому назначению.

Порядок проведения муниципального надзора предполагает осуществление инспекторских проверок согласно установленному плану работ. Основанием для этого служит распоряжение руководства уполномоченного органа.

Следует отметить, что могут возникнуть и внеплановые проверки. Основанием для их проведения служат:

– обнаружение данных, которые подтверждают факт нарушения земельного законодательства;

– получение от государственных органов или местной администрации, физических или юридических лиц сведений о нарушении норм земельного законодательства.

Муниципальный земельный контроль в отношении физических лиц проводится не чаще, чем раз в 2 года. Проверки юридических лиц осуществляются согласно установленному плану работ или при поступлении сведений о совершаемом правонарушении.

Проверки проходят в соответствии с установленным планом, который утверждается на предстоящий год. План проверок физических лиц по муниципальному земельному контролю, а также юридических лиц, составляют органы местного самоуправления.

Прежде всего, необходимо подчеркнуть, что муниципальный земельный контроль в отношении физических лиц, организаций и госорганов осуществляется уполномоченными должностными лицами. Сотрудникам администрации выдаются специальные удостоверения, подтверждающие их полномочия.

В случае выявления в ходе проведения проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за которое законодательством РФ предусмотрена административная и иная ответственность, в акте проверки указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения. Должностные лица органов местного самоуправления направляют копию указанного акта в орган государственного земельного надзора. В качестве дополнений к акту необходимо прилагать фотографические таблицы, замеры площади и другие доказательства, подтверждающие факт правонарушения.

Для эффективного выполнения своих обязанностей уполномоченные органы составляют проверочные листы по муниципальному земельному контролю (только при проведении плановой проверки в отношении юридических лиц). В этот документ входит список вопросов, ответы на которые следует получить в рамках одной проверки.

В течение 5 рабочих дней со дня поступления от органа местного самоуправления копии акта проверки, указанного в пункте 5 статьи 72 ЗК РФ, орган государственного земельного надзора обязан рассмотреть указанный акт и принять решение о возбуждении дела об административном правонарушении или решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и направить копию принятого решения в орган местного самоуправления.

Главная цель инспектирования муниципалитетом земельных правоотношений состоит в обеспечении исполнения со стороны различных юридических лиц, их руководства, а также должностных и физических лиц

законодательных требований относительно земельных участков, а также соблюдении мер по охране эксплуатации земель.

## Общественный земельный контроль

Внимания заслуживает институт общественного контроля, под которым можно понимать организационно-управленческую деятельность представителей общественности, направленную на выявление нарушений закона со стороны органов государственной власти и должностных лиц[1].

Общественный контроль выступает новой и перспективной формой участия граждан в управлении делами государства. Одним из видов общественного контроля являются: общественный земельный контроль (ст. 72.1 ЗК РФ.)

В соответствии со ст. 72.1 ЗК РФ под общественным земельным контролем понимается деятельность граждан, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций.

Общественный земельный контроль осуществляется в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления по принятию решений и затрагивающих права и законные интересы граждан, юридических лиц, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки, издаваемых данными органами актов и принимаемых ими решений. Общественный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Осуществление общественного контроля за деятельностью в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной с исполнением

[1] ФЗ от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" // Российская газета. 2014. 23 июля. N 163.

наказаний, контролем за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся
без попечения родителей, оказанием психиатрической помощи, регулируется соответствующими федеральными законами.

Граждане участвуют в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение, а также принимать участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

В случаях, предусмотренных федеральными законами, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в отдельных сферах общественных отношений, могут быть наделены указанными федеральными законами дополнительными полномочиями по осуществлению общественного контроля.

Особенности осуществления общественного контроля профессиональными союзами и общественными объединениями потребителей могут устанавливаться соответствующими федеральными законами.

Под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных

организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Общественный контроль может осуществляться как в формах, предусмотренных настоящим Федеральным законом, так и в иных формах, предусмотренных другими федеральными законами. При этом субъекты общественного контроля могут наделяться иными правами и нести иные обязанности помимо предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Целями общественного контроля являются:

1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

3) общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Задачами общественного контроля являются:

1) формирование и развитие гражданского правосознания;

2) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;

3) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;

4) реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

5) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

6) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

7) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия.

**Мониторинг земель**

В соответствии со статьей 67 Земельного кодекса РФ - государственный мониторинг земель является частью государственного экологического

мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и представляет собой систему наблюдений за состоянием земель, которое должно быть непрерывным.

Порядок организации государственного экологического мониторинга установлен Постановлением Правительства РФ от 9 августа 2013 г. № 681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)» (вместе с Положением о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)). Общая координация работ по организации и функционированию единой системы мониторинга осуществляется Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Информация, содержащаяся в базах данных подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), в части государственного мониторинга земель должна включать:

- результаты сбора информации о состоянии земель, наблюдений за использованием земель исходя из их целевого назначения и разрешенного использования;
- результаты анализа и оценки качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов, оценки изменения состояния земель по результатам наблюдений;
- прогноз изменения состояния земель, последствий негативных процессов.

Объектами государственного мониторинга земель являются все земли в Российской Федерации, и законодатель не делает никаких исключений.

Задачами государственного мониторинга земель являются:

1) своевременное выявление изменений состояния земель, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов;

2) обеспечение органов государственной власти информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель в целях реализации полномочий данных органов в области земельных отношений, включая реализацию полномочий по государственному земельному надзору;

3) обеспечение органов местного самоуправления информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель в целях реализации полномочий данных органов в области земельных отношений, в том числе по муниципальному земельному контролю;

4) обеспечение юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

В соответствии с п. 3 комментируемой статьи в зависимости от целей наблюдения и наблюдаемой территории государственный мониторинг земель может быть федеральным, региональным и локальным. Государственный мониторинг земель осуществляется в соответствии с федеральными, региональными и местными программами. Причем эти программы могут приниматься по отдельным категориям земель, в зависимости от необходимости срочных защитных мероприятий, например, для сохранения земель сельхозназначения.

Порядок осуществления государственного мониторинга земель устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

В Положении «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного

мониторинга окружающей среды) устанавливается порядок осуществления государственного мониторинга земель в Российской Федерации (далее именуется - мониторинг), являющегося частью государственного мониторинга окружающей среды. Мониторинг осуществляется Федеральной службой земельного кадастра России во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Мониторинг осуществляется исходя из единой системы показателей на основе методических и нормативно-технических документов, утверждаемых Федеральной службой кадастра, геодезии и картографии России по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Получение информации при осуществлении мониторинга может производиться с использованием:

а) дистанционного зондирования (съемки и наблюдения с космических аппаратов, самолетов, с помощью средств малой авиации и других летательных аппаратов);

б) сети постоянно действующих полигонов, эталонных стационарных и иных участков, межевых знаков и т.п.;

в) наземных съемок, наблюдений и обследований (сплошных и выборочных);

г) соответствующих фондов данных.

Съемки, наблюдения и обследования, осуществляемые в ходе проведения мониторинга, в зависимости от срока и периодичности проведения делятся на:

а) базовые (проводятся для получения данных о состоянии земель на момент начала ведения мониторинга);

б) периодические (проводятся для получения данных о состоянии земель за определенный период - раз в 3 года и более);

в) оперативные (проводятся для получения данных о состоянии земель на текущий момент)

**Приказ Минсельхоза России от 24.12.2015 N 664 "Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения"** (Зарегистрировано в Минюсте России 21.03.2016 N 41470).

Информация, полученная при осуществлении государственного **мониторинга земель** сельскохозяйственного назначения, предоставляется оператору государственного фонда данных государственного экологического **мониторинга** (государственного **мониторинга** окружающей среды) в порядке, установленном **постановлением Правительства** Российской Федерации от 9 августа 2013 г. N 681 "О государственном экологическом **мониторинге** (государственном **мониторинге** окружающей среды) и государственном.

**Государственная регистрация прав на земельные участки.**

Требование о государственной регистрации прим на недвижимое имущество, в том числе на земельные участки и предусмотрено в ст. 131 ГК РФ. Право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации учреждениями юстиции в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Порядок осуществления этой функции регулируется Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости» принятый в 2015 году.

Целью государственной регистрации прав на недвижимость является обеспечение гарантий устойчивости оборота недвижимого имущества со стороны государства. Средством достижения этой цели служит создание и функционирование единой для всей страны информационной системы, отражающей зарегистрированные права на недвижимость.

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с осуществлением на территории Российской Федерации государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, подлежащих в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной регистрации, государственного кадастрового учета недвижимого имущества, подлежащего такому учету согласно настоящему Федеральному закону, а также ведением Единого государственного реестра недвижимости и предоставлением предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости.

2. Единый государственный реестр недвижимости является сводом достоверных систематизированных сведений об учтенном в соответствии с настоящим Федеральным законом недвижимом имуществе, о зарегистрированных правах на такое недвижимое имущество, основаниях их возникновения, правообладателях, а также иных установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом сведений.

3. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество - юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества (далее - государственная регистрация прав).

4. Государственная регистрация прав осуществляется посредством внесения в Единый государственный реестр недвижимости записи о праве на недвижимое имущество, сведения о котором внесены в Единый государственный реестр недвижимости.

5. Государственная регистрация права в Едином государственном реестре недвижимости является единственным доказательством существования зарегистрированного права. Зарегистрированное в Едином

государственном реестре недвижимости право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке.

6. Государственной регистрации подлежат право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество и сделки с ним в соответствии со статьями 130, 131, 132, 133.1 и 164 Гражданского кодекса Российской Федерации. В случаях, установленных федеральным законом, государственной регистрации подлежат возникающие, в том числе на основании договора, либо акта органа государственной власти, либо акта органа местного самоуправления, ограничения прав и обременения недвижимого имущества, в частности сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда, наем жилого помещения.

7. Государственный кадастровый учет недвижимого имущества - внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о земельных участках, зданиях, сооружениях, помещениях, машино-местах, об объектах незавершенного строительства, о единых недвижимых комплексах, а в случаях, установленных федеральным законом, и об иных объектах, которые прочно связаны с землей, то есть перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно (далее также - объекты недвижимости), которые подтверждают существование такого объекта недвижимости с характеристиками, позволяющими определить его в качестве индивидуально-определенной вещи, или подтверждают прекращение его существования, а также иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений об объектах недвижимости (далее - государственный кадастровый учет).

Закон признает этот акт единственным доказательством существования зарегистрированного права. Однако следует иметь в виду, что зарегистрированное право на недвижимое имущество (земельный участок) может быть оспорено в судебном порядке.

Государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляют федеральный орган в области государственной

регистрации и его территориальные органы (ст. 9 указанного Закона) — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии.

За государственную регистрацию прав взимается государственная пошлина в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах.

Предметом регистрации согласно ст. 131 ГК РФ применительно к земельным участкам являются право собственности, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотека, сервитуты, а также иные права в случаях, предусмотренных ГК РФ и иными законами. Согласно ст. 164 ГК РФ предметом государственной регистрации являются также сделки с землей и другим недвижимым имуществом, требующие государственной регистрации.

Государственной регистрации подлежат ограничения и обременения, т.е. установленные законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условия, запрещения, стесняющие обладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества (сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда, арест имущества и др.).

**Территориальное планирование использования земель**

Планирование использования земель осуществляется в рамках территориального планирования — особой функции управления, предусмотренной ГК РФ.

Задачи территориального планирования заключаются в том, чтобы обеспечить прогнозируемое, организованное экономическое развитие путем использования территорий для разнообразных целей: размещения различного рода хозяйственных, транспортных и иных объектов, эксплуатации имеющихся природных ресурсов, создания особо охраняемых природных территорий и т. д. в соответствии с определенными планами. Принципиально важным является то, что эти планы должны основываться на учете существующих природных, социальных и экономических условий. Цели

территориального планирования заключаются в том, чтобы обеспечить устойчивое развитие территорий, функционирование экономической инфраструктуры и сохранить окружающую природную среду.

Задачи территориального планирования должны отражать реально существующие интересы населения, способствовать решению социальных, экономических и экологических проблем.

Развитие территорий невозможно без использования земель, поэтому планирование использования и охраны земель осуществляется посредством территориального планирования. Территориальное планирование использования земель — лишь часть содержания территориального планирования как функции управления.

В нашей стране *территориальное планирование* определяется как планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий (п. 2 ст. 1 ГСК РФ). Территориальное планирование — это один из видов градостроительной деятельности, т. е. деятельности по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений (п. 1 указанной статьи).

В документах территориального планирования определяется назначение территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях устойчивого развития, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (п. 1 ст. 9 ГСК РФ).

В результате территориального планирования должны выделяться, во-первых, функциональные зоны; во-вторых, зоны планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или

муниципальных нужд; в-третьих, зоны с особыми условиями использования территорий.

Порядок разработки и утверждения документов территориального планирования. Цели территориального планирования и способы их достижения отражаются в документах территориального планирования, которые подразделяются на документы территориального планирования России, субъектов РФ и муниципальных образований.

Согласно ст. 10 ГСК РФ документами территориального планирования России являются схемы территориального планирования Российской Федерации в областях: развития федерального транспорта, путей сообщения, информации и связи; обороны страны и безопасности государства; развития энергетики; использования и охраны лесного фонда; использования и охраны водных объектов; развития и размещения особо охраняемых природных территорий федерального значения; и т. д.

Схемы территориального планирования Российской Федерации могут включать карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения, например объектов федеральных энергетических систем, атомной энергии, обороны и безопасности, федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи и т. д.

Подготовка проектов схем осуществляется на основании результатов инженерных изысканий в соответствии с требованиями технических регламентов, а также с учетом предложений заинтересованных лиц (ст. 11 ГСК РФ).

Проекты схем территориального планирования до их утверждения подлежат обязательному согласованию с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов РФ. Проекты подлежат опубликованию в установленном порядке не менее чем за три месяца до их утверждения. Они также могут размещаться на официальном сайте Правительства РФ в

Интернете. Это предусмотрено для того, чтобы заинтересованные лица имели возможность представить свои предложения по проектам.

Схемы территориального планирования Российской Федерации и внесение в них изменений утверждаются Правительством РФ. Схемы подлежат опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования нормативных правовых актов, иных официальных документов.

Владельцы земельных участков и объектов капитального строительства, если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения схем территориального планирования, вправе их оспорить в судебном порядке. Органы государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, органы местного самоуправления, заинтересованные физические и юридические лица вправе представить предложения о внесении изменений в схемы территориального планирования страны.

Законодательно определены процедуры подготовки, согласования, утверждения и реализации генеральных планов. Статья 24 ГСК РФ предусматривает, что проект генерального плана подлежит обязательному рассмотрению на публичных слушаниях. Протоколы публичных слушаний по проекту генерального плана, заключение об их результатах являются обязательным приложением к проекту генерального плана. Представительный орган местного самоуправления поселения или городского округа с учетом протоколов публичных слушаний и заключения об их результатах принимает решение об утверждении или отклонении проекта генерального плана. Порядок проведения публичных слушаний определен в ст. 28 ГСК РФ.

Следует отметить, что результаты публичных слушаний не имеют юридически обязательного значения. Юридическое значение имеет факт проведения публичных слушаний.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, объединения граждан

по собственной инициативе могут направить проекты документов территориального планирования на *государственную экспертизу.* Расходы, связанные с проведением государственной экспертизы, несут лица, по инициативе которых проект направлен на государственную экспертизу. Государственная экспертиза проводится федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на проведение государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, или подведомственным ему государственным учреждением.

Результатом государственной экспертизы является заключение о соответствии или несоответствии проекта требованиям *технических регламентов* и *рациональной организации территории.* Следует отметить, что направление проекта на государственную экспертизу или получение отрицательного заключения не являются препятствием для утверждения документа территориального планирования. Хотя заключение государственной экспертизы не имеет никакого правового значения, тем не менее оно может быть оспорено заинтересованными лицами в судебном порядке.

Порядок проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, размер платы за проведение государственной экспертизы и порядок ее взимания устанавливаются Правительством РФ.

Правовое значение документов территориального планирования заключается в следующем. Они являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений.

Не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при

отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (п. 3, 4 ст. 9 ГСК РФ).

**Резервирование земель**

Резервирование земель для государственных и муниципальных нужд осуществляется в общественных интересах. Эта функция управления ориентирована на то, чтобы создать наиболее благоприятные условия для изменения правового режима зарезервированных земель в будущем в результате возможного их изъятия для государственных или муниципальных нужд, путем минимизации затрат общества на компенсацию убытков лицам, у которых изымаются земельные участки.

Резервирование земель происходит согласно ст. 70 ЗК РФ в случаях, предусмотренных ст. 49 этого Кодекса (т. е. в случаях предполагаемого изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд), а земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, также в случаях, связанных с размещением объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, объектов обороны и безопасности, созданием особо охраняемых природных территорий, строительством водохранилищ и иных искусственных водных объектов.

Земли резервируются для строительства и реконструкции объектов автомобильного, водного, железнодорожного, воздушного и иных видов *транспорта* (п. 7 ст. 90 ЗК РФ). Для создания новых и расширения существующих *земель особо охраняемых природных территорий* органы государственной власти субъектов РФ вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности (п. 5 ст. 95 ЗК РФ). Согласно п. 3 ст. 102 ЗК РФ для

*строительства водохранилищ* и иных искусственных водных объектов осуществляется резервирование земель.

Установление порядка резервирования земель для государственных и муниципальных нужд относится согласно ст. 9 ЗК РФ к полномочиям Российской Федерации. Принятие решений о резервировании земель ст. 9—11 этого Кодекса относят соответственно к полномочиям Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Резервирование земель возможно в зонах планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, а также в пределах иных территорий, необходимых в соответствии с федеральными законами для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Земли для государственных или муниципальных нужд могут резервироваться на срок не более семи лет. Допускается резервирование земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, для строительства автомобильных дорог, железных дорог и других линейных объектов на срок до 20 лет (ст. 70 ЗК РФ).

Положение о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд утверждено постановлением Правительства РФ от 22 июля 2008 г. № 561.

На основании решения о резервировании земель могут быть согласно ст. 56 ЗК РФ установлены различного рода ограничения по использованию земель, ведению хозяйственной и иной деятельности в связи с тем, что в будущем предполагается изъять зарезервированные земли для государственных или муниципальных нужд. Решение о резервировании земель как юридический факт само по себе не является ограничением прав на земельные участки. Содержание правового режима резервирования

заключается в том, что на основании решения о резервировании земель могут быть установлены ограничения земельных прав.

Содержание режима резервирования земель определено в ст. 56 ЗК РФ со ссылкой на ст. 40 этого Кодекса, в соответствии с которой права собственника земельного участка возводить на участке здания, строения, сооружения, проводить на участке оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водные объекты могут быть ограничены в связи с резервированием земель. Конкретные ограничения права собственности и иных вещных прав на земельные участки в связи с резервированием земель устанавливаются ЗК РФ и другими федеральными законами. Все ограничения прав владельцев земельных участков делятся на две группы: 1) установленные в самом решении о резервировании; 2) предусмотренные федеральным законом.

Резервирование земель для государственных и муниципальных нужд допускает возможность установления следующих ограничений.

Во-первых, если собственник земельного участка, землепользователь, землевладелец, арендатор земельного участка строит на участке или проводит иные улучшения земельного участка, расположенного в границах зарезервированных земель, после того, как эти лица информированы о резервировании земель, они несут риск отнесения на них затрат и убытков, связанных со строительством или улучшением земельного участка (п. 8 ст. 31 ЗК РФ). Условием применения этой правовой нормы является юридический факт надлежащего информирования собственника участка о резервировании. Если это условие не соблюдено, то данная правовая норма не может быть применена.

Вывод об обязанности соответствующих органов информировать заинтересованных лиц о резервировании обусловлен правовой природой этого правового акта. Решение о резервировании является ненормативным

правовым актом индивидуального характера, который затрагивает права конкретных лиц — обладателей прав на земельные участки.

Во-вторых, действует запрет на предоставление зарезервированных земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в частную собственность (п. 4 ст. 28 ЗК РФ; п. 8 ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»).

Ограничение прав на землю подлежит государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (п. 6 ст. 56 ЗК РФ). На основании ст. 4 этого Закона ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество, возникающие на основании договора либо акта органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, подлежат государственной регистрации.

Изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд

Объективно существующие потребности экономического и социального развития вызывают необходимость перераспределения земель, изъятия их у одних лиц и, когда это обусловлено общественными интересами, предоставления другим лицам. Если исключить такую возможность, это затормозит общественное развитие. Нельзя будет построить дороги, электростанции, заводы и другие объекты, поскольку земли уже заняты, находятся в чьей-то собственности, используются на иных основаниях. Решать проблемы экономического развития за счет изъятия земель, находящихся в публичной собственности, можно лишь отчасти. Изъятие для государственных или муниципальных нужд земельных участков, находящихся в частной собственности или используемых на иных титулах, является тем правовым инструментом, с помощью которого государство имеет возможность

принудительно отчуждать земельные участки и использовать их в интересах общества.

Изъятие может быть осуществлено в двух формах: путем выкупа и без такового. Изъятие в форме выкупа происходит в том случае, когда земельный участок принудительно отчуждается у его собственника и переходит в собственность другого лица. Это случаи принудительного отчуждения частного земельного участка для нужд Федерации, ее субъекта, муниципального образования или случаи принудительного отчуждения, например, муниципального земельного участка для нужд Российской Федерации. Если же, предположим, изымаются земли лесного фонда для нужд страны, то никакого выкупа за изымаемый лесной участок не требуется, поскольку эти земли находятся в федеральной собственности. Не требуется выкупа и при изъятии земель, находящихся в собственности субъекта РФ, для нужд субъекта РФ.

Согласно ч. 3 ст. 35 Конституции РФ никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд возможно только при условии предварительного и равноценного возмещения. Это означает, что земельный участок может быть изъят у собственника при соблюдении обязательных условий: только по решению суда; только в целях использования изымаемого земельного участка в публичных интересах, т. е. для удовлетворения государственных или муниципальных нужд; убытки должны быть возмещены собственнику до момента фактического изъятия; размер возмещенных убытков должен быть равноценным, т. е. справедливым — соответствующим рыночным ценам на данный земельный участок.

Для государственных или муниципальных нужд могут быть изъяты земли любых категорий, кроме тех, в отношении которых установлены ограничения на изъятие или запрет на изъятие, например земли природно-

заповедного фонда. Нельзя также изъять земли запаса, поскольку они никому не предоставлены.

Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд должно быть основано на результатах *территориального планирования,* т. е. на утвержденных в установленном порядке документах территориального планирования.

Изъятие земельного участка непосредственно связано с *предоставлением* его и *переводом* земель из одной категории в другую. Согласно ст. 6 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» в случае необходимости изменения целевого назначения земельного участка в связи с его изъятием, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд перевод этого земельного участка из состава земель одной категории в другую осуществляется после его изъятия, выкупа. Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления до предоставления заинтересованным гражданину[1] или юридическому лицу изъятого, в том числе путем выкупа, земельного участка обязаны осуществить его перевод из состава земель определенной категории в категорию, обеспечивающую разрешенное использование этого земельного участка по целевому назначению.

*Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд* — это функция управления, посредством которой производится перераспределение земель путем прекращения прав на землю, для удовлетворения общественных интересов при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов.

Основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. В законодательстве нет определения понятия «государственные или муниципальные нужды». Суть этого понятия разъясняется в п. 20 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при

применении Жилищного кодекса Российской Федерации». Под *государственными или муниципальными нуждами* при изъятии земельных участков следует понимать потребности Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, связанные с обстоятельствами, установленными, соответственно, федеральными законами или законами субъектов РФ, удовлетворение которых невозможно без изъятия земельных участков (например, выполнение международных обязательств Российской Федерации, размещение объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов их размещения, застройка в соответствии с генеральными планами городских и сельских поселений). Вряд ли это определение разъясняет понятие «государственные или муниципальные нужды», поскольку суть его сводится к возможности размещения объектов, которые имеют государственное или муниципальное значение.

Так, в ст. 49 ЗК РФ определены основания изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Принудительное изъятие (выкуп) допускается только в исключительных случаях.

Порядок выкупа земельных участков регулируется также гражданским законодательством. В соответствии со ст. 279 ГК РФ земельный участок может быть изъят у собственника для государственных или муниципальных нужд путем выкупа. Выкуп для государственных или муниципальных нужд части земельного участка допускается только с согласия собственника.

Выкуп осуществляется Российской Федерацией, или субъектом РФ, или муниципальным образованием в зависимости оттого, для чьих нужд изымается земля. Предусмотрено, что решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд принимается федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

В случае изъятия собственник земельного участка должен быть не позднее чем за год до предстоящего изъятия письменно уведомлен об этом органом, принявшим решение об изъятии. Решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд подлежит государственной регистрации в органе, осуществляющем регистрацию прав на земельный участок. При этом собственник должен быть извещен о проведенной регистрации с указанием ее даты.

Собственник земельного участка с момента государственной регистрации решения об изъятии участка до достижения соглашения или принятия судом решения о выкупе участка может владеть, пользоваться и распоряжаться им по своему усмотрению и производить необходимые затраты, обеспечивающие использование участка в соответствии с его целевым назначением. Однако собственник несет риск отнесения на него при определении выкупной цены земельного участка затрат и убытков, связанных с новым строительством, расширением и реконструкцией зданий и сооружений на земельном участке в указанный период.

Гарантии прав на землю при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд

При изъятии земельного участка его собственнику, владельцу, пользователю, арендатору должны быть возмещены все причиненные убытки, в том числе упущенная выгода (ст. 57 ЗК РФ). Особые гарантии закреплены в ст. 63 ЗК РФ. Предусмотрено, что *изъятие* земельных участков, в том числе путем их выкупа, для государственных или муниципальных нужд осуществляется: после предоставления по желанию лиц, у которых изымаются, в том числе выкупаются, земельные участки, равноценных земельных участков;

- возмещения стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых земельных участках;

- возмещения в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды.

Как отмечалось выше, собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков не позднее чем за один год до предстоящего изъятия должны быть уведомлены об этом исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшими решение об изъятии. Изъятие земельных участков до истечения года со дня получения уведомления допускается только с согласия собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков.

Особо следует отметить, что расходы, понесенные лицами, использующими земельные участки, по строительству на участке зданий капитального типа и проведению других работ, существенно повышающих стоимость земли, после уведомления о предстоящем изъятии, возмещению не подлежат.

Собственнику земельного участка при изъятии его для государственных или муниципальных нужд должна быть возмещена рыночная стоимость земельного участка, если ему не предоставлен бесплатно в собственность равноценный земельный участок (п. 4 ст. 63 ЗК РФ).

Размер платы за изымаемый земельный участок, т. е. выкупная цена, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником участка, в которое включается обязательство Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования уплатить выкупную цену за изымаемый участок. В выкупную цену включаются рыночная стоимость земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая те, которые он несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду. Допускается

предоставление взамен изымаемого земельного участка по соглашению с собственником другого участка с зачетом его стоимости в выкупную цену.

Если собственник не согласен с решением об изъятии у него земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо с ним не достигнуто соглашение о выкупной цене или других условиях выкупа, то орган, принявший решение об изъятии, может предъявить иск о выкупе земельного участка в суд. Иск может быть предъявлен в течение двух лет с момента направления собственнику участка уведомления об изъятии (ст. 282 ГК РФ).

Согласно п. 4 ст. 57 ЗК РФ при расчетах размеров возмещения убытки собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков определяются с учетом стоимости их имущества надень, предшествующий принятию решения об изъятии земельных участков.

Правила возмещения 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, утверждены постановлением Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262.

**Перевод земель из одной категории в другую**

Перевод земель из одной категории в другую представляет собой процедуру, результатом которой является изменение целевого назначения земельного участка вследствие включения его в состав иной категории земель.

Общие положения, касающиеся перевода земель из одной категории в другую, отражены в ст. 8 ЗК РФ. В Федеральном законе «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» урегулирован порядок осуществления рассматриваемой функции управления. Для перевода земель или земельных участков из одной категории в другую заинтересованное лицо подает ходатайство о переводе в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления (ст. 2 названного Закона).

Допускается подача *ходатайства о переводе земель* из одной категории в другую. Содержание такого ходатайства и состав прилагаемых к нему документов устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ в отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в собственности Российской Федерации, и уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в отношении иных земель.

Возможно подать *ходатайство о переводе земельных участков* из состава земель одной категории в другую. В таком ходатайстве указываются кадастровый номер земельного участка; категория земель, в состав которых входит земельный участок, и категория земель, перевод в состав которых предполагается осуществить; обоснование перевода земельного участка из состава земель одной категории в другую; права на земельный участок.

К ходатайству о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую прилагаются выписка из государственного кадастра недвижимости; копии документов, удостоверяющих личность заявителя; выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах на земельный участок; заключение государственной экологической экспертизы, если ее проведение предусмотрено федеральными законами; согласие владельца земельного участка на перевод земельного участка.

В рассмотрении ходатайства может быть отказано в случаях, если с ним обратилось ненадлежащее лицо; к ходатайству приложены документы, состав, форма или содержание которых не соответствуют требованиям земельного законодательства.

По результатам рассмотрения ходатайства исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления принимается акт о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую либо акт об отказе в переводе. Акт о переводе либо

об отказе в переводе направляется заинтересованному лицу. Указанный акт может быть обжалован в суд.

В удовлетворении ходатайства о переводе может быть отказано, если федеральными законами ограничен перевод земель либо установлен запрет на такой перевод; получено отрицательное заключение государственной экологической экспертизы; установлено несоответствие испрашиваемого целевого назначения земель или земельных участков утвержденным документам территориального планирования и документации по планировке территории, землеустроительной документации.

Перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую считается состоявшимся с момента внесения изменений о таком переводе в записи Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Причем переоформления правоустанавливающих документов на земельные участки, в отношении которых приняты акты о переводе, не требуется.

**Отнесение земель к соответствующей категории**

Категория земель указывается: в актах федеральных органов исполнительной власти, актах органов исполнительной власти субъектов РФ и актах органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков; договорах, предметом которых являются земельные участки; государственном кадастре недвижимости; документах о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; иных документах (п. 2 ст. 8 ЗК РФ).

Статья 14 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» предусматривает, что отнесение земель или земельных участков к одной из установленных ЗК РФ категорий земель является обязательным.

Если категория земель указана не в документах государственного кадастра недвижимости, а в правоустанавливающих документах на земельные

участки или документах, удостоверяющих права на землю, то вносятся соответствующие изменения в документы государственного кадастра недвижимости и записи Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним по заявлениям владельцев земельных участков.

В случае противоречия между данными о принадлежности земельных участков к землям определенной категории, указанными в документах государственного кадастра недвижимости, и данными, указанными в правоустанавливающих документах на земельные участки или документах, удостоверяющих права на землю, если такие документы получены до вступления в силу указанного Закона, отнесение земельных участков к землям определенной категории осуществляется на основании данных, указанных в правоустанавливающих документах или документах, удостоверяющих права на землю, по заявлениям владельцев земельных участков.

Если категория земель не указана в документах государственного кадастра недвижимости, правоустанавливающих документах или документах, удостоверяющих права на землю, то принимается нормативный правовой акт органа местного самоуправления об отнесении земельного участка к землям определенной категории в зависимости от цели использования, для которой он предоставлялся.

Земельные участки, расположенные в границах населенных пунктов, подлежат отнесению к землям населенных пунктов, а вне границ населенных пунктов — к определенной категории земель в зависимости от документально подтвержденного фактического использования земельного участка.

Согласно ст. 15 указанного Закона до разграничения государственной собственности на землю отнесение находящихся в государственной собственности земель или земельных участков к землям населенных пунктов, границы которых установлены до дня вступления в силу данного Закона, осуществляется органами местного самоуправления без согласования с

владельцами земельных участков. В иных случаях до разграничения государственной собственности на землю отнесение находящихся в государственной собственности земель или земельных участков к определенной категории земель осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ или в случаях, установленных законами субъектов РФ, органами местного самоуправления.

## Землеустройство

Одним из элементов участия государства в управлении земельными ресурсами страны является землеустройство, тесно связанное с ведением мониторинга и кадастра земель. Оно регулируется ФЗ "О землеустройстве".

**Объектами землеустройства** являются территории субъектов РФ, территории муниципальных образований и других административно-территориальных образований (например, ЗАТО), территориальные зоны, земельные участки, а также части указанных территорий, зон и участков.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости является федеральным органом исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами, осуществляющим специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции по ведению кадастрового учета земель, расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества, по землеустройству, государственной кадастровой оценке земель, мониторингу земель и государственному контролю за использованием и охраной земель. Многие функции по землеустройству реализуются его территориальными органами, которые осуществляют землеустроительное обеспечение на землях, находящихся в федеральной и региональной собственности, оказание услуг в сфере землеустройства, государственного кадастрового учета, государственной кадастровой оценки земель, оценки иных объектов недвижимости, проведение экспертизы землеустроительной документации.

Землеустройство состоит из комплекса мероприятий: а) юридическое и техническое оформление прав на землю (проведение проектно-изыскательских, геодезических, съемочных мероприятий, обследования качества земли, инвентарных работ, регистрация собственности, аренды и др.); б) экономическое наполнение (земля имеет цену, представляет собой имущество, выступает как средство производства).

Землеустройство осуществляется с учетом свойств земельных участков, планирования и проектирования использования сельскохозяйственных земель, требований по охране ценных угодий и всего необходимого комплекса для плодотворного, эффективного, устойчивого землепользования. Землеустройство может быть межхозяйственным (имеет целью организацию территории нескольких собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов), а может быть внутрихозяйственным (осуществляется на территории отдельного землепользования, принадлежащего юридическому или физическому лицу).

Порядок описания местоположения границ объектов землеустройства, порядок установления на местности границ объектов землеустройства определяется Правительством РФ.

**Землеустроительная документация** - документы, полученные в результате проведения землеустройства. К видам землеустроительной документации согласно ст. 19 ФЗ «О землеустройстве» относятся:

а) генеральная схема землеустройства РФ, схемы землеустройства территорий ее субъектов, муниципальных образований, схемы использования и охраны земель;

б) проекты улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых земель, рекультивации нарушенных земель, защиты земель от негативных воздействий;

в) материалы геодезических и картографических работ, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества земель, инвентаризации земель;

г) тематические карты и атласы состояния и использования земель.

Карта (план) объекта землеустройства является документом, отображающим в графической и текстовой формах местоположение, размер, границы объекта землеустройства и иные его характеристики, составляется с использованием сведений государственного кадастра недвижимости, картографического материала, материалов дистанционного зондирования, а также по данным измерений, полученных на местности. Форма карты (план) объекта землеустройства и требования к ее составлению устанавливаются Правительством РФ.

На сегодняшний день состав, содержание и правила оформления каждого вида землеустроительной документации регламентируются соответствующими ТУ, инструкциями, разработанными формами.

**Организация и порядок проведения землеустройства**

Пункт 1 ст. 69 ЗК содержит перечень лиц, которые могут быть инициаторами проведения землеустроительных мероприятий: исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления, решения суда. Выражается оно в содержании изданных ими решений, на основании которых собственниками, землепользователями, землевладельцами заключаются договоры с землеустроительными и другими организациями о проведении землеустройства.

Землеустройство проводится в обязательном порядке в случаях: изменения границ объектов землеустройства; предоставления и изъятия земельных участков; определения границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства; перераспределения используемых гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства; выявления нарушенных земель, а также

иных случаях, предусмотренных федеральными законами (см. п. п. 4, 5 ст. 30, п. 4 ст. 34 ЗК; ст. 3 ФЗ «О землеустройстве»).

Сведения о землеустройстве являются открытыми, доступными для ознакомления всех желающих, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, специально охраняемую государством в силу важного государственного. При проведении землеустроительных работ все лица (юридические, физические), чьи права и охраняемые законом интересы могут быть затронуты, должны быть извещены письменно о дате проведения за семь календарных дней до начала работ. Заинтересованными, как правило, являются, лица, чьи земельные участки граничат с объектом землеустроительных работ, но отсутствие их, при надлежащем извещении, не препятствует проведению работ. Возникший спор такие лица вправе решить в судебном порядке (см. ст. 46 Конституции, ст. 64 ЗК, Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

***Землеустройство*** – мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство), организации рационального использования.

***Землеустройство проводится в следующих случаях:***

1. Изменение границ землепользования

2. Предоставление и изъятие земельных участков

3. Выявление нарушенных земель, повреждённых водной и ветровой эрозией, селями, подтоплениями

4. Проведение мероприятий по восстановлению и консервированию земель

***Земельное устройство подразделяется на 2 вида:***

1. ***Межхозяйственное*** – затрагивает права 2 и более землепользователей, в результате чего происходит образование новых и упорядочение существующих землепользований, устраняются недостатки землепользований (чересполосица, дальноземелье, вклинивание).

Отвод земельных участков в натуре и подготовка документов, удостоверяющих право на землю.

2. ***Производственное*** (***внутрихозяйственное)*** организация территорий проводится в пределах границ отдельных земельных пользований для организации угодий, севооборотов, выделения с/х дорог.

Его осуществляют непосредственно сами правообладатели земельных участков в отношении находящихся у них земель (внутрихозяйственный учет, контроль за использованием земель, внутрихозяйственная организация земельного участка и т.д.)

Содержание управления в данной области заключается в выполнении органами организаций управленческих функций, необходимые для организации эффективного использования и охраны земель.

***Процесс:***

1. Возбуждение ходатайства о согласовании места расположения объекта.

Об этом заинтересованное лицо просит в заявке. Проводится экологическая экспертиза, определяется размер потерь и убытков с/х производства

2. Проведение подготовительных работ: сбор, систематизация и обработка собранных материалов, проведение их обследования.

3. Разработка проектов, прогнозов земельного устройства (основная стадия): изготавливаются эскизы, технические проекты, рассматриваются различные варианты земельного устройства, выбирается наилучший, отвечающий правам и экономическим интересам заинтересованного лица (органы местного управления, органы РФ).

4. Рассмотрение и утверждение проектной документации: проекты утверждаются собственником (владельцем земельного участка и уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ), главой местной администрации (в зависимости от территории).

5. Перенесение проектов в натуру (на местность).

6. Выдача землеустроительных документов: графическая (план, экспликация, экипировка) и текстовая части. Утверждённый проект является обязательным для исполнения.

Объекты землеустройства - территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований, территории населенных пунктов, территориальные зоны, зоны с особыми условиями использования территорий, а также части указанных территорий и зон.

Землеустройство проводится по инициативе уполномоченных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или по решению суда.

Сведения о землеустройстве носят открытый характер, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, и сведений, относящихся к личности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или арендаторов земельных участков.

# ЛЕКЦИЯ 8. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

1. Понятие и виды земельных правонарушений.

2. Виды ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель.

2.1. Гражданско-правовая ответственность за нарушение земельного законодательства.

2.2. Административная ответственность за нарушение земельного законодательства.

2.3. Дисциплинарная ответственность за нарушение земельного законодательства.

2.4. Уголовно-правовая ответственность за нарушение земельного законодательства.

2.5. Земельно-правовая ответственность за нарушение земельного законодательства.

3. Возмещение убытков при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, ухудшении качества земель, временном занятии земельных участков, ограничении прав на земельные участки.

Основным законом, регулирующим земельные отношения, является Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее – ЗК РФ). Вполне закономерно, что ЗК РФ не может, осуществлять правовое регулирование всей совокупности земельных правоотношений, возникающих в ходе использования, управления и охраны земель.

В частности, в соответствии с п. 3 ст. 3 ЗК РФ регулирование имущественных отношений, связанных с владением пользованием, распоряжением земельными участками осуществляется гражданским

законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, законодательством о недрах, водным законодательством, об охране окружающей среды и иными федеральными законами.

В частности, в результате очередных поправок, внесенных в ЗК РФ в 2014 году, утратила силу статья 21 ЗК РФ «Пожизненное наследуемое владение земельными участками». Тем не менее, в Гражданском кодексе Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (далее – ГК РФ), содержатся статьи 265-267, закрепляющие основные положения, касающиеся права пожизненного наследуемого владения, а также правомочий землевладельцев.

Такой же пример можем привести относительно правового регулирования отношений, связанных с управлением земельными ресурсами. В ЗК РФ содержится статья 70 «Государственный кадастровый учет земельных участков». Данная норма не регламентирует основания, порядок, условия и т. д. осуществления государственного кадастрового учета земельных участков, а лишь устанавливает, что данная процедура осуществляется в соответствии со специальным федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Правовая регламентация отношений, связанных с возникновением и применением юридической ответственности за земельные правонарушения, решается аналогичным образом. В ЗК РФ закреплена гл. XIII «Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель».

Данная глава содержит только три статьи: ст. 74. «Административная и уголовная ответственность за земельные правонарушения», ст. 75 «Дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения», ст. 76 «Возмещение вреда, причиненного земельными 6 правонарушениями».

Каждая из вышеуказанных статей только фиксирует возможность наступления уголовной, административной, дисциплинарной, материальной и

гражданско-правовой ответственности в случае нарушения требований земельного законодательства.

В соответствии с положениями, закрепленными в ст. 74–75 ЗК РФ лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут уголовную, административную и дисциплинарную ответственность. По смыслу ст. 76 «Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями» ЗК РФ можно сделать вывод, что в случае причинения вреда в результате совершения земельного правонарушения виновные должны быть привлечены к гражданско-правовой ответственности.

Некоторые авторы высказывает мнения о том, что возможно применение материальной ответственности.

В ранее действовавшем Земельном кодексе РСФСР 1991 года (ст. 125) содержались составы административных правонарушений и меры взысканий за такие составы.

На сегодняшний момент законодатель отказался от фиксации составов административных правонарушений нигде, кроме как в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ). Данное решение позволило отказаться от ненужного дублирования составов. Таким образом, в ЗК РФ закреплены нормы, не содержащие составы преступлений, правонарушений, а только фиксирующие общие основания возникновения юридической ответственности в сфере земельных правоотношений.

Традиционно выделяют следующие функции юридической ответственности:

– штрафная (репрессивно-карательная);

– предупредительно-восстановительная (превентивная);

– правовосстановительная (компенсационная).

Основанием для привлечения к юридической ответственности является совершение субъектом правонарушения. В зависимости от тяжести и характера правонарушений они подразделяются на преступления и проступки.

## 1. Понятие и виды земельных правонарушений

Юридическим основанием для применения мер воздействия является соответствующее правонарушение (гражданское, административное, преступление и т.д.). Земельное законодательство не содержит дефиниции земельного правонарушения. Связано это с тем, что данные нарушения не предполагают корреспондирующего с ними отдельного вида ответственности, а влекут наступление ответственности, предусмотренной нормами других отраслей права (уголовное, административное), а также охранительными нормами гражданского права.

Общая характеристика земельного правонарушения возможна на основе сформулированных теорией права базовых признаков деликта. Исходя из данных признаков, земельное правонарушение можно определить как представляющее собой виновное противоправное действие (бездействие), нарушающее нормы земельного законодательства и влекущее за собой установленную законом юридическую ответственность.

В научной литературе под земельным правонарушением понимается "виновное, противоправное действие (бездействие) лица, которое не исполняет обязанности о рациональном и бережном использовании земельных ресурсов, препятствует осуществлению прав и законных интересов собственников земли, ее владельцев и пользователей, нарушает

установленный государством земельный правопорядок и управление землей как национальным богатством"[1].

Некоторые авторы отмечают, что "земельное правонарушение - общественно опасное, противоправное деяние (действие или бездействие), нарушающее земельное законодательство, приводящее к негативным последствиям или создающее угрозу возникновения таких последствий и наказуемое по закону.

О.И. Крассовым земельное правонарушение определяется как "негативное социальное явление, результатом которого становится посягательство на существующий в стране земельный правопорядок, обеспечивающий рациональное использование и охрану земель, защиту прав лиц, эксплуатирующих земельные участки"[2].

Обращает на себя внимание статья 74 ЗК РФ, которая называется "Административная и уголовная ответственность за земельные правонарушения", а глава XIII ЗК РФ носит название "Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель".

Возникает вопрос относительно соотношения этих двух понятий: "земельное правонарушение" и "правонарушение в области охраны и использования земель". ЗК РФ оперирует этими двумя понятиями, можно сделать вывод, что они употребляются как синонимы. Высказывается мнение о том, что это не совсем верный подход, и необходимо употребление термина "земельное правонарушение" обоснованно только в случае применения земельно-правовой ответственности. При наступлении же других видов

---

[1] Земельное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «юриспруденция» / Г.В. Чубуков. - Москва: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2002. - С. 308-309. - ISBN 5-89194-101-5. - Текст: электронный. - URL: https://lawbook.online/kniga-rossii-pravo-agrarnoe/zemelnoe-pravo-rossii-uchebnik-dlya-studentov.html (дата обращения: 21.01.2022)

[2] Крассов, О. И. Земельное право: учебник / О. И. Крассов. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021. — С. 293. - ISBN 978-5-91768-631-8. - Текст: электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1222949 (дата обращения: 21.01.2022)– Режим доступа: по подписке.

ответственности, а именно административной, уголовной, дисциплинарной, гражданско-правовой, целесообразно говорить о правонарушении в области охраны и использования земель.

Как известно из общей теории права, административная ответственность наступает исключительно за административные правонарушения, уголовная - за преступления, дисциплинарная - за дисциплинарные проступки, гражданская - за совершение гражданско-правовых деликтов. То есть у каждого вида юридической ответственности есть свое собственное основание для ее применения. Поэтому не совсем ясно, почему ЗК РФ использует одно общее понятие "земельное правонарушение" для абсолютно разных видов юридической ответственности. Как отграничить, например, земельное правонарушение, за которое наступает земельно-правовая ответственность, от земельного правонарушения, за которое предусмотрена административная ответственность? По каким критериям?

Земельное правонарушение, как и любое другое, состоит из следующих элементов: субъект, объект, объективная сторона, субъективная сторона. Ответственность за правонарушение, как и в иных отраслях права, может наступать только при наличии всех четырех элементов, а отсутствие хотя бы одного из них исключает ответственность.

Субъектом правонарушения признается достигшее определенного возраста дееспособное, вменяемое лицо, а также организация. Субъектами земельных правонарушений могут выступать граждане и юридические лица независимо от формы собственности и подчиненности, ими могут быть как правообладатели земли, которые сами допускают нарушения земельного законодательства о земле (собственники, арендаторы и т.п.), так и те, которые не являются субъектами земельных отношений (например, самовольно занявшие земельный участок).

Необходимо подчеркнуть, что наряду с российскими юридическими и физическими лицами субъектами правонарушений могут выступать и

граждане иностранных государств, а также предприятия с иностранными инвестициями.

Государственные органы и их должностные лица также могут быть привлечены к ответственности в случае нарушения требований законодательства по распоряжению землей на подведомственной территории, о выдаче правоустанавливающих документов на землю, по осуществлению государственной регистрации прав на землю и сделок с ней, по ведению государственного контроля за использованием и охраной земель, государственного земельного кадастра.

Необходимо отметить, что по действующему уголовному законодательству юридическое лицо не может быть привлечено к уголовной ответственности.

Объект правонарушения в теории права обязательный элемент состава правонарушения.

Объектом правонарушения являются определенные общественные отношения, регулируемые и охраняемые правом.

Правонарушитель своим деянием (действием или бездействием) нарушает сложившийся и обеспечиваемый правовыми нормами правопорядок.

Непосредственным объектом правонарушения является та или иная группа правоотношений, напр., имущественные, трудовые, политические и иные права и интересы субъектов права, государственный строй, собственность, жизнь, честь, достоинство, здоровье человека и т.п.

Объектом земельного правонарушения является установленный законодательством земельный правопорядок, целью которого является обеспечение охраны и рационального использования земель, земельных прав и интересов юридических лиц и граждан.

Под объективной стороной земельного правонарушения понимают противоправное деяние (действие или бездействие), совершаемое вопреки требованиям земельного законодательства. Земельное правонарушение может

быть совершено как путем активных действий, так и в результате бездействия. Примером может служить снижение или уничтожение почвенного плодородия вследствие неправильной вспашки земли (действие) и непринятия мер по охране земель от процессов разрушения (бездействие). В содержание объективной стороны, кроме деяния, входят еще его объективно-вредные последствия и причинная связь между деянием и наступившими последствиями. Вред, причиняемый земельным правонарушением, носит и имущественный, и экологический характер, возникает при нарушении законных имущественных интересов собственника, владельца, пользователя или арендатора (например, загрязнение земли). Причинная связь между правонарушением и вредом подтверждает, что вред возник именно по этой причине, а не по какой-либо другой. Иногда прямая причинная связь с применением вреда может отсутствовать, но имеется угроза причинения вреда (если это прямо предусмотрено законом), тогда виновный также может привлекаться к ответственности. Но если это вообще не связано с действиями лица, оно вообще не может привлекаться к ответственности (например, вред причинен в связи со стихийным бедствием).

Субъективная сторона правонарушения характеризуется наличием вины нарушителя. Земельные правонарушения могут совершаться как умышленно, так и по неосторожности. Вина в форме умысла имеет место тогда, когда из поведения лица видно, что оно сознательно направлено на правонарушение (например, самовольное занятие земельного участка, самовольное строительство на земельном участке). В случаях совершения земельного правонарушения по неосторожности - в поведении лица отсутствуют элементы намеренности. Оно не направлено сознательно на правонарушение, но в то же время в поведении человека отсутствует должная внимательность и осмотрительность

**Виды земельных правонарушений**

Анализ данных государственного экологического мониторинга и надзора свидетельствует о значительном распространении такого нарушения требований законодательства, как использование соответствующих объектов земельных и других природоресурсных отношений не по целевому назначению. Так, согласно государственному (национальному) докладу о состоянии и использовании земель в Российской Федерации увеличилось количество выявленных нарушений по таким видам правонарушений, как:

***Выявленные правонарушения по статьям КоАП РФ, 2017-2020 гг.***

| Статьи КоАП РФ | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| Установлено правонарушений всего, шт. | 25219 | 24955 | 25109 | 19514 |
| Самовольное снятие или перемещение плодородного слоя (часть 1 статьи 8.6) | 1710 | 1286 | 934 | 534 |
| Уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления (часть 2 статьи 8.6) | 1232 | 1021 | 1009 | 650 |
| Невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других про- цессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель (часть 2 статьи 8.7) | 10150 | 11 79 | 12279 | 12855 |
| Неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которого регулируется Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного про- изводства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности (часть 2 статьи 8.8) | 3641 | 1988 | 1760 | 668 |
| Проведение мелиоративных работ с нарушением проекта проведения мелиоративных работ (статья 10.9) | 13 | 21 | 28 | н/д |
| Нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений. Повреждение мелиоративных систем (статья 10.10) | 1196 | 935 | 1037 | 347 |
| Нарушения, относящиеся к категориям административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти, общественный порядок и общественную безопасность, а также против порядка управления (статьи 17.7, 19.4, 19.4.4, 19.5, 19.7, часть 1 статьи 20.25) | 3581 | 3551 | 3237 | 4383 |

Картина совершаемых земельных правонарушений представляется следующим образом:

- 2017г.- 25219
- 2018г.-24955
- 2019г.-25109
- 2020г. -19514
- 2021г.-21802

Основные нарушения обязательных требований земельного законодательства, выявленные в 2021 г. (88,2%), выражены в бездействии правообладателей земельных участков, связанном с неиспользованием земель для ведения с/х производства или осуществления иной связанной с с/х производством деятельности и повлекшим зарастание участков сорной, древесной и кустарниковой растительностью. Нарушения, связанные с самовольным снятием/ перемещением плодородного слоя почвы, его уничтожением, порчей земель с/х назначения составили 0,5% от установленных фактов нарушения требования земельного законодательства. В 2021 г. при осуществлении федерального государственного земельного контроля (надзора) проведено более 31 тыс. контрольно-надзорных мероприятий в отношении более 4,3 млн га земель с/х назначения.

В научной литературе имеется различные классификации видов нарушений законодательства в сфере охраны и использовании земель.

По мнению В.В. Петрова эти правонарушения можно объединить в две группы[1]:

- земельно-правовые нарушения, лишенные экологической окраски и не связанные с причинением вреда землям как составной части окружающей природной среды;

-земельные правонарушения, совершение которых связано с причинением вреда землям и являющиеся одновременно экологическими правонарушениями.

К *чисто земельным правонарушениям,* направленным против рационального использования земель, законных интересов и прав собственников земли, землепользователей, арендаторов, относятся такие нарушения, как нерациональное использование сельскохозяйственных земель;

[1] Земельное право России: Учебник по специальности «Правоведение» / Под ред. В.В. Петрова. - Москва: Стоглавъ, 1995. - 300 с. - Текст: непосредственный.

использование земельных участков не по целевому назначению; невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению; самовольный занятие земель и самовольное строительство, не связанное с причинением вреда землям; уничтожение межевых знаков; нарушение градостроительной документации при отводе земель; сроков рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков, сроков возврата временно занимаемых земель; систематическое невнесение платежей за земли; искажение сведений о состоянии и использовании земель; уклонение или несвоевременное исполнение предписаний органов государственного контроля за использованием и охраной земель по устранению нарушений земельного законодательства.

К *земельным правонарушениям с экологической окраской,* являющимися одновременно земельными правонарушениями, относятся: загрязнение земель химическими (токсичными) и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами; захламление земель; заражение земель возбудителями бактериальных, паразитарных и инфекционных заболеваний; использование земель способами, приводящими к порче земель; проектирование, размещение, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, оказывающих отрицательное влияние на состояние земель; невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной и ветровой эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние земель; нарушение установленного режима использования земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного назначения и земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

Данная классификация является наиболее общей, а детальную классификацию предлагают такие ученные: А. П. Анисимов, Ю. П. Амелина, Б. В. Ерофеев, Е. В. Сырых.

А. П. Анисимов делит земельные правонарушения на следующие группы:

а) правонарушения в сфере использования земельных участков. К ним можно отнести невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии (ст. 8.7 КоАП РФ), использование земельного участка не по целевому назначению, невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8 КоАП РФ) и др.;

б) правонарушения, посягающие на земельный участок как природный объект, являющиеся одновременно и экологическими правонарушениями. Подобными правонарушениями являются нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3 КоАП РФ), порча земель (ст. 8.6 КоАП РФ) и др.;

в) правонарушения, посягающие на отношения собственности и иные права на земельный участок как объект недвижимого имущества. В их числе самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1 КоАП РФ), самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4 КоАП РФ) и др.;

г) правонарушения в сфере управления землями. Ими являются нарушение порядка предоставления земельных участков (ст. 19.9 КоАП РФ), несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним (ст. 19.21 КоАП РФ) и др. [1]

Ю. П. Амелин отмечает, что, если систематизировать все предусмотренные КоАП РФ составы земельных правонарушений и классифицировать их в зависимости от субъектов (правонарушителей) и содержания земельных правонарушений, можно выделить три группы:

---

[1] Анисимов А. П. Земельное право России : учеб. для академического бакалавриата / под ред. А. П. Анисимова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 208–209.

1) противоправные деяния, нарушающие право собственности и иные права на землю (например, самовольное занятие земельного участка – ст. 7.1 КоАП РФ; самовольное занятие лесного участка – ст. 7.9 КоАП РФ);

2) противоправные деяния, нарушающие правила использования земель и их охраны (например, уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления – ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ; нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах – ч. 2 ст. 8.12 КоАП РФ);

3) противоправные деяния, нарушающие правила управления земельным фондом (например, искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию – ст. 8.5 КоАП РФ; нарушение порядка предоставления земельных участков – ст. 19.9 КоАП РФ; невыполнение в установленный срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор, муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства – ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ). [1]

Б. В. Ерофеев предполагает следующую классификацию:

– нарушения экономического характера: самовольное занятие земли; несвоевременный возврат временно занимаемых земельных участков; отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства и др.;

– нарушения экологического характера: порча и уничтожение плодородного слоя почвы; проведение мелиоративных и других работ, отрицательно влияющих на состояние земель; невыполнение обязательных противоэрозионных мероприятий и т.п.;

---

[1] Амелин Ю. П. Административная ответственность за нарушения законодательства по использованию и охране земель // Актуальные проблемы государства и права в современный период : сб. статей. Томск, 1998. Ч. 2. С. 125.

– нарушения, связанные с землей, т.е. в части объектов, представляющих собой постоянную или временную недвижимость, связанную с землей: самовольное возведение хозяйственных и бытовых строений; потрава посевов, повреждение насаждений; умышленное повреждение дорожных сооружений и др. [1]

Е. В. Сырых разделяет административные правонарушения связанные с землей на три группы:

1) правонарушения в области использования и охраны земель;

2) правонарушения в области охраны собственности на землю;

3) иные правонарушения[2] .

## 2. Виды ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель

Под юридической ответственностью за экологические правонарушения понимает "отношение между государством в лице специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды, правоохранительных органов, иными уполномоченными субъектами и совершившим экологическое правонарушение лицом (физическим, должностным или юридическим) по применению к нарушителю соответствующего взыскания".[3]

Институт ответственности является средством достижения общей цели - обеспечения правомерного использования земель. Наложение санкции за земельное правонарушение не самоцель.

---

[1] Ерофеев Б. В. Земельное право России : учебник. 8-е изд., перераб. М., 2004. С. 419.

[2] Сырых Е. В. Земельное право : учеб. для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 133–137.

[3] Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. М., Воронеж, 2011. С. 388.

В этом смысле, безусловно, подтверждается мнение С.Н. Братуся о том, что характеристика ответственности как наказания является односторонней и, главное, для законности и правопорядка - это исполнение обязанностей[1].

Законодательное регулирование привлечения к ответственности за земельные правонарушения, можно сделать вывод о достаточно развернутой нормативно-правовой основе.

Нормы о юридической ответственности, установленные Земельным кодексом РФ (ст. 44 - 47, 74 - 76), Кодексом РФ об административных правонарушениях (ст. 7.1, 7.2, 8.6, 8.8 и др.), Гражданским кодексом РФ (ст. 285 - 287), Уголовным кодексом РФ (ст. 254), охватывают практически все виды юридической ответственности.

Применение ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель базируется на отечественной доктрине юридической ответственности. В общей теории права традиционно предусматриваются "дисциплинарная, материальная, гражданско-правовая, административная и уголовная формы и виды ответственности"[2].

Ведутся дискуссии о видах ответственности за земельные правонарушения. Необоснованным является выделение дисциплинарной, материальной, конституционной.

Существуют в юридической литературе проблемы признания самостоятельного характера земельно-правовой ответственности.

---

[1] Братусь, С. Н. Юридическая ответственность и законность: (очерк теории) / С. Н. Братусь. – Москва: Юридическая литература, 2001. – 215 с. - Текст: электронный. – URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=20276780& (дата обращения: 21.01.2022)- Режим доступа: Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU.

[2] Боголюбов, С. А. Ответственность в сфере охраны окружающей среды и значение возмещения причиненного ей вреда / С. А. Боголюбов. - Текст: электронный. // Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: материалы для VIII Ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся, Москва, 23 октября 2013 года. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Научно-издательский центр ИНФРА-М», 2013. – С. 197-209. – DOI 10.12737/1050. – URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24205118 (дата обращения: 21.01.2022)- Режим доступа: Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU.

О.В. Измайлов рассматривал земельно-правовую ответственность в качестве особого института советского земельного права и полагал, что под ней следует понимать применение государственно-правовых санкций, непосредственно предусмотренных земельным законодательством, к правонарушителю, в результате чего последний претерпевает лишения земельно-правового характера. При этом советским земельным правом предусматривались три меры земельно-правовой ответственности: изъятие земельного участка; отказ в его предоставлении недобросовестным землепользователям; предупреждение землепользователей, не выполняющих обязанностей по использованию земли, возложенных на них земельным законодательством [1]

Специфика земельно-правовой ответственности лежит в сфере наличия особых санкций и порядка (процедуры) их реализации, что отличает ее от гражданско-правовой или административно-правовой ответственности.

Юридическая ответственность является следствием совершения правонарушения и заключается в обязанности виновного лица понести государственные меры принуждения.

Основы ответственности за нарушения в области охраны и использования земель установлены в **гл. 13** Земельного кодекса РФ. В указанной главе речь идет о традиционной (негативной) ответственности в области охраны и использования земель, основанием для которой является совершение преступления, административного правонарушения или дисциплинарного проступка, а также о гражданско-правовой ответственности, связанной с возмещением убытков собственнику.

Таким образом, законодательство предусматривает не только негативную (карательную) и гражданско-правовую (возмещение вреда) ответственность, но также и позитивную ответственность органов

---

[1] Измайлов О.В. Ответственность за нарушение земельного законодательства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 7 - 8.

государственной власти и местного самоуправления, юридических и физических лиц за нарушения в сфере охраны и использования земель. Позитивная ответственность не является вовсе абстрактной доктриной, так как ее игнорирование приводит к совершению правонарушений и, как следствие, к применению мер административной, уголовной, дисциплинарной ответственности.

Основанием ответственности в области охраны и использования земель является земельное правонарушение (его состав) как виновное противоправное деяние, посягающее на земельные общественные отношения, причиняющее им вред либо создающее угрозу такого причинения.

В зависимости от общественной значимости и опасности, функций, выполняемых ответственностью, а также в определенной степени по практическим соображениям за земельные правонарушения наступают различные виды ответственности. В юриспруденции не прекращаются споры о видах юридической ответственности, но, как правило, выделяют уголовную, административную, дисциплинарную, гражданско-правовую (или имущественную) ответственность. (Некоторые авторы выделяют и конституционно-правовую ответственность)

В целом такой подход находит подтверждение в учебниках по земельному праву и соответствует содержанию гл. XIII Земельного кодекса РФ. С учетом отраслевой принадлежности норм, обеспечивающих такой правопорядок, условно можно говорить о земельных преступлениях, земельно-административных и земельно-гражданских правонарушениях, земельно-дисциплинарных проступках и собственно земельных правонарушениях.

Земельное законодательство предусматривает следующие виды ответственности за правонарушения:

- административную,

- уголовную,

- гражданско-правовую,

- дисциплинарную.

*Гражданско-правовая ответственность* применяется в случаях нарушения имущественных прав собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков и причинения им ущерба.

*Административная ответственность* наступает за совершение административного правонарушения — противоправного, виновного действия (бездействия) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1 КоАП РФ).

*К уголовной ответственности* лицо может быть привлечено за совершение преступления, которым признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания. Не является преступлением действие (бездействие), хотя и формально содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК РФ, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности (ст. 14 УК РФ).

Статья 192 ТК РФ предусматривает меры *дисциплинарной ответственности.* За совершение дисциплинарного проступка, т. е. неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить дисциплинарное взыскание.

В юридической литературе есть мнения о том, что существует *земельно-правовая ответственность,* которая *представляет* собой специфический вид ответственности. Принудительное прекращение прав на земельные участки в случае его ненадлежащего использования, выражающееся в его изъятии по основаниям и в порядке, предусмотренным законом - является мерой специфического воздействия.

## 2.1. Гражданско-правовая ответственность за нарушения земельного законодательства

Земля одновременно является имуществом и объектом природы. В том случае, если земельные правонарушения наносят ущерб собственнику и другим правообладателям земли, в том числе публично-правовому образованию, применяются меры гражданско-правовой ответственности.

Возмещение вреда как мера ответственности упоминается не только в ст. 76 ЗК РФ, но и в части второй ст. 74 ЗК РФ. Отличием является то, что в ст. 74 ЗК РФ в числе субъектов, которые обязаны возместить собственнику или правообладателю нанесенный земельным правонарушением вред, могут быть публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования), если вред нанесен по вине должностных лиц, состоящих на государственной или муниципальной службе.

В ст. 76 ЗК идет речь исключительно о возмещении вреда со стороны юридических лиц и граждан. Из этого можно сделать вывод, что в ст. 76 преимущественно имеется в виду вред, нанесенный земле как части природы. Земля как природный объект является объектом защиты со стороны государства.

Возмещение убытков, причиненных государственными или муниципальными органами, регулируется ст. 57 ЗК РФ. Такие убытки связаны с изъятием земель для государственных и муниципальных нужд. В этом случае применяются Правила 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, утвержденные Постановление Правительства РФ от 27.01.2022 N 59 "Об утверждении Положения о возмещении убытков при ухудшении качества земель, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, а также правообладателей расположенных на земельных участках объектов недвижимости и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации".

К отношениям по возмещению вреда, причиненного в результате земельного правонарушения, применяется норма ст. 62 ЗК РФ, согласно которой убытки, причиненные нарушением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, подлежат возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. Виновное лицо может быть принуждено к исполнению обязанности в натуре, то есть восстановлению плодородия почв, возведению зданий, строений, сооружений или их сносу в случае незаконного возведения, восстановлению межевых и информационных знаков и т.д.

Вред, который в результате совершения земельных правонарушений наносится окружающей среде, природным объектам и ресурсам, следует оценить как более масштабный. Данный вред также должен возмещаться. Обязанность по возмещению вреда в полном объеме, установленная в части первой ст. 76 ЗК РФ, означает не только восстановление нарушенных прав собственника, но и возмещение вреда, причиненного окружающей среде, земле как природному объекту.

Причиненный вред может возмещаться в натуре (например, через восстановление межевых знаков, приведение земельного участка в пригодное для использования состояние, снос самовольно возведенных строений) и через возмещение вреда в денежной форме, выплаты, осуществляемые по решению

суда или компетентного органа. В любом случае возмещение вреда связано с затратами, которые несет виновное лицо. Затраты могут осуществляться непосредственно в ходе устранения последствий неправомерных действий и через выплату компенсации понесенных или предстоящих затрат собственника, или правообладателя.

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 8 июля 2010 г. № 238 ( в ред. от 18.11.2021 N 867) утверждена Методика исчисления размера вреда , причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды. По данной Методике исчисляется размер вреда, причиненного почвам в результате:

- химического загрязнения в результате поступления в почвы химических веществ или смеси химических веществ, приводящее к несоблюдению нормативов качества окружающей среды для почв;

- несанкционированного размещения в почве отходов производства и потребления;

- порчи почв в результате самовольного (незаконного) перекрытия поверхности почв, а также почвенного профиля искусственными покрытиями и (или) линейными объектами.

Существует также Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами, который был доведен письмом Минприроды России от 27 декабря 1993 года № 04-25/61-5678. Данный Порядок устанавливает правила расчета платы в возмещение ущерба, причиненного загрязнением земель (почв) химическими веществами, включая загрязнение земель несанкционированными свалками промышленных, бытовых и других отходов.

Методика предусматривает исчисление вреда, причиненного земле, при аварийных разливах нефти. Земля здесь определяется как компонент окружающей природной среды, включающий почвенный слой и подстилающий его грунт. Земля может быть в виде пашни, то есть земли с

травянистой растительностью, используемой и поддерживаемой для выпаса домашних животных, и пашни, то есть земли, систематически обрабатываемой и используемой для посева сельскохозяйственных культур.

Положения частей ст. 76 ЗК РФ корреспондируют с содержанием гл. VII, IX ЗК РФ, а также с содержанием гл. 17 ГК РФ.

В частности, согласно ст. 60 ЗК РФ нарушенное право на земельный участок подлежит восстановлению в случае самовольного занятия земельного участка. Основания прекращения права собственности, права постоянного бессрочного пользования, пожизненного наследуемого владения земельным участком и его аренды установлены ст. ст. 44 - 46 ЗК РФ.

В ст. 76 ЗК РФ уточняется, что затраты, понесенные лицом, которое произвело самовольный захват участка, на его благоустройство, не компенсируются, за счет виновного лица осуществляется приведение участка в пригодное для его использования состояние.

Права собственности на земельный участок могут быть принудительно прекращены на основании ст. ст. 284, 285 ГК РФ в случаях, когда: участок для сельскохозяйственного производства, жилищного или иного строительства не используется по целевому назначению в течение трех лет или использование земельного участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, в частности, если это приводит к существенному снижению плодородия земель либо значительному ухудшению экологической обстановки. Согласно части четвертой ст. 76 ЗК РФ, принудительное прекращение прав на земельный участок не освобождает от обязанности по возмещению вреда, связанного с земельным правонарушением.

Привлечение лица, виновного в совершении земельных правонарушений, к уголовной или административной ответственности не освобождает его от обязанности устранить допущенные земельные правонарушения и возместить причиненный ими вред. Таким образом,

гражданско-правовая ответственность за нарушения земельного законодательства наступает независимо от привлечения виновных к другим видам ответственности (например, гражданский иск в уголовном процессе). Возмещение вреда, причиненного в результате земельного правонарушения, по общему правилу производится добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.

Юридические и физические лица обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений. Между тем вред собственникам и иным титульным владельцам и пользователям земли может быть причинен также и органами государственной власти и местного самоуправления либо их должностными лицами. В законодательстве закрепляется норма, согласно которой убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего закону и нарушающего права на землю и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица акта исполнительного органа государственной власти, подлежат возмещению исполнительным органом государственной власти, издавшим такой акт (п. 2 ст. 61 ЗК РФ).

Гражданское законодательство предусматривает при возмещении вреда взыскание убытков, которые уже понес потерпевший к моменту предъявления иска в суде. При возмещении вреда, причиненного земле, речь идет о взыскании в основном будущих расходов на произведение восстановительных работ.

## 2.2. Административная ответственность за нарушения земельного законодательства

На современном этапе развития общества административная ответственность является наиболее распространенным видом ответственности, применяемым при нарушении земельного законодательство.

Говоря об административной ответственности, необходимо обратить внимание на систему органов, уполномоченных рассматривать административные дела.

Так, **статьей 23.21 КоАП** определены уполномоченные органы, осуществляющие государственный земельный надзор (за исключением государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения).

Органы, которые рассматривают дела об административных правонарушениях:

1) главный государственный инспектор Российской Федерации по использованию и охране земель, его заместители;

2) главные государственные инспектора субъектов Российской Федерации по использованию и охране земель, их заместители;

3) главные государственные инспектора городов и районов по использованию и охране земель, их заместители;

4) главный государственный инспектор Российской Федерации в области охраны окружающей среды, его заместители;

5) главные государственные инспектора Российской Федерации в области охраны окружающей среды по субъектам Российской Федерации, их заместители;

6) главные государственные инспектора в области охраны окружающей среды по городам, районам, их заместители.

Органами, осуществляющими государственный земельный надзор на землях сельскохозяйственного назначения является *Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный карантинный фитосанитарный надзор, государственный надзор в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами и государственный земельный надзор*.

Таким образом, Росреестр и его территориальные органы уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных

**статьями 7.1** *«Самовольное занятие земельного участка*

**Статья 7.34** *«Использование земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования юридическим лицом***,** *не выполнившим в установленный федеральным законом срок обязанности по переоформлению такого права на право аренды земельного участка или по приобретению этого земельного участка в собственность»*

**статьи 8.8частями 1, 3 и 4** *«Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению»***),**

**статьей 10.9** *Проведение мелиоративных работ с нарушением проекта*

**статьей 10.10 КоАП Нарушение** *правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений. Повреждение мелиоративных систем*.

Должностные лица Росреестра наделены полномочиями по надзору за соблюдением органами государственной власти и органами местного самоуправления требований законодательства при предоставлении земельных участков.

При этом полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях, выразившихся в нарушении порядка предоставления земельных участков (статья 19.9 КоАП - «*Нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов»*), наделены органы прокуратуры.

Практика работы показала, что по фактам выявленных нарушений органы прокуратуры отказывают в возбуждении дел об административных правонарушениях в связи с истечением срока давности привлечения к ответственности, который составляет три месяца.

Что касается ***полномочий судей*** по рассмотрению административных дел, то следует сказать, что согласно **ч.1 ст. 20.25 КоАП (**«*Уклонение от исполнения административного наказания»**)*** судьи наделены полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП.

В соответствии с **пунктом 12 части 5 статьи 28.3 КоАП** (*«Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях»)* полномочием возбуждать дела об административных правонарушениях наделены, в том числе должностные лица Росреестра и его территориальных органов.

Ответственность, предусмотренная в п. 1 ст. 74 ЗК РФ, носит карательный характер. Норма, содержащаяся в п. 1 ст. 74 ЗК РФ, является бланкетной и отсылает к законодательству об административной или уголовной ответственности, где должна быть установлена ответственность за земельные правонарушения.

Аналогичные отсылочные нормы содержатся в ряде иных законов.

Например, согласно *ст. 29 Федерального закона от 16 июля 1998 г. N 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения*" (ред. от 30.12.2021), нарушение законодательства Российской Федерации в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно ст. 25 *Федерального закона от 19 июля 1997 г. N 109-ФЗ "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами" (ред. от 28.06.2021),* лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно ст. 25 Федерального закона от 18 июня 2001 г. N 78-ФЗ "О землеустройстве" (ред. от 30.12.2021) за его нарушение граждане и юридические лица несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Источниками законодательства, устанавливающего административную ответственность за земельные правонарушения, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и законы субъектов Российской Федерации, что следует из ст. 2.1 КоАП РФ. Исключительно указанными нормативными правовыми актами может быть установлена административная ответственность за административные правонарушения.

Составы земельных правонарушений в КоАП РФ не обособлены, разбросаны по разным главам. В частности, это гл. 7 КоАП РФ "Административные правонарушения в области охраны собственности", гл. 8 КоАП РФ "Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования", гл. 10 КоАП РФ "Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель", гл. 19 КоАП РФ "Административные правонарушения против порядка управления".

В указанных главах предусмотрены следующие составы административных правонарушений, которые можно отнести к земельным правонарушениям.

В области охраны собственности:

- **ст. 7.1 "Самовольное занятие земельного участка**", согласно которой самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без правоустанавливающих документов на землю или разрешающих осуществление хозяйственной деятельности влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных лиц и на юридических лиц;

- **ст. 7.2 "Уничтожение или повреждение специальных знаков"**, согласно которой уничтожение или повреждение межевых знаков границ земельных участков, невыполнение обязанностей по сохранению указанных знаков влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных лиц и на юридических лиц;

- **ст. 7.9 "Самовольное занятие лесных участков",** согласно которой самовольное занятие лесных участков или их использование для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений влечет наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц и на юридических лиц;

- **ст. 7.10 "Самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом"**, согласно которой самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом, самовольная мена земельного участка влечет наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц и на юридических лиц;

- **ст. 7.14 "Организация или проведение земляных, строительных или иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия"**, согласно которой организация или проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия в случаях, если такое разрешение обязательно, влечет наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц и на юридических лиц;

- **ст. 7.16 "Незаконное изменение правового режима земельных участков,** отнесенных к землям историко-культурного назначения", согласно которой незаконное изменение правового режима земельных участков,

отнесенных к землям историко-культурного назначения, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц.

***В области охраны окружающей среды и природопользования:***

**- ст. 8.6 "Порча земель"**, согласно которой самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления влечет наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц, на юридических лиц и на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также административное приостановление деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и юридических лиц;

**- ст. 8.7 "Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв",** согласно которой невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры, невыполнение требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель, влечет наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц и на юридических лиц.

**- ст. 8.8 "Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению",**

согласно которой использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием или неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в течение срока, установленного федеральным законом, невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, влечет наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц и на юридических лиц;

**- ст. 8.12 "Нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах"**, согласно которой нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах влечет наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц, на юридических лиц, на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица или административное приостановление деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц.

***В сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель:***

**- ст. 10.5 "Непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры"**, согласно которой непринятие землевладельцем или землепользователем мер по уничтожению дикорастущих растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, после получения официального предписания уполномоченного органа влечет наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц и на юридических лиц;

**- ст. 10.9 "Проведение мелиоративных работ с нарушением проекта",** согласно которой проведение мелиоративных работ с нарушением

проекта проведения мелиоративных работ влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц и на юридических лиц;

**- ст. 10.10 "Нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений. Повреждение мелиоративных систем**", согласно которой нарушение правил эксплуатации мелиоративной системы или отдельно расположенного гидротехнического сооружения, повреждение мелиоративной системы, а равно защитного лесного насаждения, сооружение и (или) эксплуатация линий связи, линий электропередачи, трубопроводов, дорог или других объектов на мелиорируемых (мелиорированных) землях без согласования с уполномоченным государственным органом влечет наложение административного штрафа на граждан, на должностных лиц и на юридических лиц.

***В области порядка управления;***

**- ст. 19.9 "Нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов",** согласно которой нарушение должностным лицом сроков рассмотрения заявлений граждан или юридических лиц о предоставлении находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных или лесных участков либо водных объектов, незаконное удовлетворение (незаконный отказ в удовлетворении) заявления о предоставлении находящегося в публичной собственности земельного или лесного участка, влечет наложение административного штрафа.

Так как отнесение тех или иных составов административных правонарушений к разряду земельных правонарушений является субъективным, не связано с объективными критериями, то приведенный перечень не следует считать исчерпывающим, он остается открытым.

Наиболее часто встречающимися земельными правонарушениями являются самовольное занятие земельных участков или использование их без правоустанавливающих документов, их неиспользование или использование не по целевому назначению, порча.

Согласно ст. 23.21 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.1, частью второй ст. 7.2, ст. ст. 7.10, 8.8, рассматривают органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель.

Полномочия по осуществлению государственного кадастрового учета недвижимого имущества, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, государственному земельному надзору возложены, в соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации, на Росреестр.

Росреестр находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации. Приказом Минэкономразвития России от 30 июня 2011 г. N 318 утвержден Административный регламент Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии проведения проверок при осуществлении государственного земельного контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Данным Регламентом установлено, что организация и осуществление проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, функции по осуществлению государственного земельного надзора возложены на Росреестр, на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, Федеральную службу по ветеринарии и фитосанитарному надзору и их территориальные органы.

Поводами для возбуждения дела об административном правонарушении, в соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ, являются:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протокол об административных правонарушениях, данных, указывающих на правонарушение;

- поступившие из правоохранительных и иных государственных органов, органов местного самоуправления или общественных организаций материалы о совершении правонарушения;

- сообщения и заявления физических и юридических лиц в средствах массовой информации.

Законами субъектов Российской Федерации также может быть установлена административная ответственность за земельные правонарушения.

## 2.3. Дисциплинарная ответственность за нарушения земельного законодательства

Дисциплинарная ответственность - это одна из основных правовых форм воздействия на нарушителей трудовой дисциплины, в том числе и за правонарушения в области охраны и использования земель.

Дисциплинарная ответственность наступает при наличии определенных условий и обстоятельств. Прежде всего, дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения может наступать в том порядке и тогда, в каком и когда она предусматривается в нормативных правовых актах - Трудовом кодексе РФ, уставах, правилах внутреннего трудового распорядка, иных актах как федерального, так и регионального уровня, а также в локальных актах, принимаемых в организации. В них могут предусматриваться профессиональные обязанности и меры дисциплинарного воздействия за их невыполнение - чаще всего это относится к работникам очистных и иных

природоохранных цехов и установок, экологических служб предприятий, сельскохозяйственных предприятий, т.е. к лицам, деятельность которых прямо или опосредованно связана с использованием и охраной земель.

Основанием привлечения к дисциплинарной ответственности является нарушение работником или должностным лицом трудовой дисциплины. Согласно ст. 192 Трудового кодекса РФ от 30 декабря 2001 г. под дисциплинарным проступком понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей.

Таким образом, дисциплинарным земельным проступком будет признаваться противоправное, виновное деяние, посягающее на земельный правопорядок в сфере трудовой деятельности, причиняющее вред земельным ресурсам.

К основным характеристикам дисциплинарного проступка относятся следующие:

- общественно неопасные нарушения внутреннего трудового распорядка организации;
- нарушения, совершенные работником, который состоит в трудовых правоотношениях с организацией;
- неисполнение работником обязанности или превышение им прав, нарушившее права и свободы другого человека;
- обязанности и права, записанные в нормативных правовых актах и прямо относящиеся к работнику;
- объект нарушения - внутренний трудовой распорядок организации;
- дисциплинарный проступок, совершенный в форме действия или бездействия, - это виновное действие, т.е. совершенное умышленно или по неосторожности.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей признается виновным, если работник действовал умышленно или по неосторожности. Умышленная вина предполагает определенное волевое решение (действие или бездействие), направленное на нарушение установленных правил поведения. Неосторожность как форма вины имеет место тогда, когда работник не предвидит последствий своего противоправного действия или бездействия, хотя должен был предвидеть, либо когда он предвидит такие последствия, но легкомысленно надеется их предотвратить. Не может считаться виновным невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанностей по причинам, не зависящим от работника (например, из-за отсутствия необходимых материалов, из-за недостаточной квалификации работника, его нетрудоспособности и т.п.).

Невыполнение работниками распоряжений (приказов) руководителя организации, не соответствующих закону, не может рассматриваться как нарушение трудовой дисциплины. Еще один момент, который надо учитывать при наложении взыскания, указан в ст. 220 ТК РФ, согласно которой отказ работника от выполнения работ при возникновении опасности для его жизни и здоровья либо от выполнения не предусмотренных трудовым договором тяжелых работ или работ с вредными или опасными условиями труда не влечет за собой дисциплинарной ответственности. Также нельзя привлекать к дисциплинарной ответственности забастовавших работников (ч. 1 ст. 414 ТК РФ).

Основными причинами нарушений трудовой дисциплины признаются недостатки в организации труда; условия труда, которые способствуют нарушениям или даже вынуждают работника совершать нарушения; оплата труда не стимулирует дисциплинированную работу; бесконтрольность в процессе труда; безнаказанность работников; личная неорганизованность работника; семейно-бытовые условия человека.

Дисциплинарные взыскания могут применяться за нарушение земельного законодательства только к тем работникам, в чьи трудовые функции входит соблюдение земельно-правовых норм. Таким образом, работник одновременно должен нарушить правила внутреннего распорядка и правила использования земель, и чтобы возложить на виновного дисциплинарную ответственность за нарушение земельного законодательства, необходимо идеальное совпадение дисциплинарного проступка и земельного правонарушения.

В пункте 1 статьи 75 ЗК закреплена дисциплинарная ответственность должностных лиц и работников организаций, виновных в совершении земельных правонарушений в случаях, если в результате ненадлежащего выполнения ими своих должностных или трудовых обязанностей организация понесла административную ответственность за проектирование, размещение и ввод в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное (вредное) воздействие на состояние земель, их загрязнение химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами.

Согласно пункту 2 статьи 75 ЗК привлечение к дисциплинарной ответственности осуществляется на основании трудового законодательства, законодательства о государственной и муниципальной службе, законодательства о дисциплинарной ответственности глав администраций, федеральных законов и иных нормативно-правовых актов РФ и субъектов РФ. Таким образом, ЗК РФ не определяет порядок привлечения виновных должностных лиц или работников организации к дисциплинарной ответственности, а лишь содержит отсылочную норму.

Согласно ТК РФ к дисциплинарной ответственности могут привлекаться должностные лица или работники организации, совершившие дисциплинарный проступок.

К лицу, совершившему дисциплинарный проступок, применяются дисциплинарные взыскания. Согласно статье 192 ТК РФ за совершение дисциплинарного проступка работодатель может применять к работнику следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям. Федеральными законами, уставами, положениями о дисциплине для определенных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания.

Порядок применения дисциплинарных взысканий за нарушения в области охраны и использования земель определен в статье 193 ТК РФ. Так, до применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника объяснение в письменной форме. Если работник отказывается представить письменное объяснение, то составляется соответствующий акт. Наложить на работника взыскание можно не позднее одного месяца со дня обнаружения (а не совершения) проступка. Следует заметить, что в этот период не включается время болезни работника, пребывания его в отпуске. Трудовой кодекс не указывает, какой именно отпуск прерывает течение месячного срока. К ним надо относить все виды отпусков, предоставляемых работникам (ежегодные и дополнительные оплачиваемые отпуска, отпуска без сохранения зарплаты и др.). Кроме того, если для наказания работника нужно согласие представительного органа работников, то в месячный срок не включается также время, необходимое для согласования приказа работодателя с этим органом. Не разъясняет ТК РФ, с какого именно момента надо отсчитывать месяц. Но здесь на помощь может прийти судебная практика. Суды придерживаются мнения, что "днем обнаружения проступка", с которого начинается течение месячного срока, считается день, когда лицу, которому по службе подчинен работник, стало известно о совершении проступка. Причем срок будет считаться с этой даты независимо от того, наделен ли непосредственный начальник работника правом наложения дисциплинарных взысканий. Если с момента совершения проступка минуло

больше полугода, то привлечение работника к ответственности невозможно. За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. Однако при причинении ущерба работником возможно сочетание дисциплинарных и материальных санкций, поскольку дисциплинарная и материальная ответственность имеют разное целевое назначение и могут совмещаться.

По новому Кодексу работодатель может снять наложенное на работника взыскание досрочно, если тот не совершил новых нарушений трудовой дисциплины и проявил себя позитивно. Для досрочного снятия взыскания необходимо издание соответствующего приказа (распоряжения) работодателя.

Необходимо отметить и то, что ТК РФ не требует, чтобы работодатель обязательно налагал на работника за каждый дисциплинарный проступок взыскание. Ведь применение дисциплинарного взыскания - это право, а не обязанность работодателя. Поэтому вопрос об ответственности должен решаться с учетом тяжести совершенного проступка, того, насколько ценен конкретный работник для организации, и т.п.

## 2.4. Уголовно-правовая ответственность за нарушения земельного законодательства

***Регистрация незаконных сделок с землей***

Уголовный кодекс РФ предусматривает уголовную ответственность за регистрацию незаконных сделок с землей (ст. 170). Регистрация заведомо незаконных сделок с землей, искажение сведений государственного кадастра недвижимости, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения, наказываются штрафом в размере до 80 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев,

либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок от 120 до 180 часов.

Регистрация незаконных сделок с землей, искажение сведений государственного кадастра недвижимости и занижение размеров платы за землю составляют объективную сторону этого преступления, которая заключается в совершении любого из этих действий. Права лиц на земельные участки нарушаются в результате регистрации незаконной сделки по поводу земельного участка, который может принадлежать лицу (например, собственнику), не совершавшему эту сделку, в результате чего такое лицо утрачивает право на землю. Права лица на земельный участок могут быть также нарушены в результате того, что в государственный кадастр недвижимости будут включены неверные сведения о принадлежности земельного участка, его состоянии.

Регистрация заведомо незаконных сделок с землей, искажение сведений государственного кадастра недвижимости влекут уголовную ответственность, если такие действия совершены должностным лицом. Должностное лицо должно для этого использовать свое служебное положение, совершить действия умышленно при наличии корыстной или иной личной заинтересованности.

***Порча земли***

Статья 254 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за порчу земли. Отравление, загрязнение или другая порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности из-за нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, наказываются штрафом в размере до 200

тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок от 180 до 240 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Те же деяния, совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказываются ограничением свободы на срок до двух лет или лишением свободы на тот же срок.

Деяния, предусмотренные ч. 1 или 2 ст. 254 УК РФ, повлекшие по неосторожности смерть человека, наказываются лишением свободы на срок до пяти лет.

Такие действия могут затронуть интересы собственника земельного участка, землевладельца, землепользователя и арендатора земельного участка.

Статья 254 УК РФ содержит материальный основной состав преступления с альтернативными признаками объективной стороны по характеру деяния и причиняемого вреда (ч. 1), а также квалифицированные составы преступления, различающиеся по содержанию и соответственно степени общественной опасности (ч. 2 и 3).

Объективная сторона данного преступления включает действия или бездействие, в результате которых произошли отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности из-за нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке. Результатом таких действий или бездействия должны быть последствия, выразившиеся в причинении вреда здоровью человека или окружающей среде. При этом должна быть выявлена причинная связь между указанными действиями (бездействием) и такого рода негативными последствиями.

Порча земли должна быть результатом использования веществ, которые являются удобрениями, стимуляторами роста растений и иными, указанными продуктами в ст. 254 УК РФ. Использование каких-либо других веществ исключает возможность применения данной статьи независимо от характера наступивших в результате этого последствий. Отравление, загрязнение или иная порча земли в результате выбросов и сбросов вредных веществ, размещения отходов, деятельности промышленных предприятий, в тех случаях, когда эти вещества или отходы не относятся к классу опасных химических или биологических веществ, не подпадают под признаки преступления, установленного данной статьей.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 N 21 "О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования" разъясняется, что под причинением вреда здоровью человека при совершении экологических преступлений следует понимать причинение вреда здоровью любой степени тяжести одному или нескольким лицам. Причинение вреда окружающей среде может выразиться в гибели диких животных и лесов, растений, загрязнении водных объектов и гибели водных биологических ресурсов, загрязнении атмосферного воздуха и т. п. С момента наступления одного из таких последствий преступление считается оконченным.

Если такое преступление совершено в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, то ответственность наступает по ч. 2 ст. 254 УК РФ.

Субъект преступления, предусмотренного ст. 254 УК РФ, это лицо, достигшее возраста 16 лет, которое ведет хозяйственную или иную деятельность, связанную с применением удобрений, стимуляторов роста растений, ядохимикатов и других опасных химических или биологических веществ.

Субъективная сторона этого преступления характеризуется виной в форме косвенного умысла. Лицо осознает, что нарушает правила обращения с опасными химическими или биологическими веществами, предвидит возможность наступления неблагоприятных экологических последствий, причинения вреда здоровью человека или окружающей среде. Однако это лицо сознательно допускает наступление таких последствий либо относится к этому безразлично. Что касается отношения лица к такому последствию, как смерть человека, предусмотренному ч. 3 ст. 254 УК РФ, то оно выражается в форме неосторожности.

**Внесение заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории.**

Уголовный кодекс предусматривает также ответственность по статье 170.2. Внесение заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории.

Внесение кадастровым инженером заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории или подлог документов, на основании которых были подготовлены межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карта-план территории, если эти деяния причинили крупный ущерб гражданам, организациям или государству.

Предметами преступления выступают:

1) межевой план;

2) технический план;

3) акт обследования;

4) проект межевания земельного участка или земельных участков;

5) карта-план территории;

6) документы, на основании которых были подготовлены межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карта-план территории.

Межевой план представляет собой документ, который составлен на основе кадастрового плана соответствующей территории или выписки из Единого государственного реестра недвижимости (далее — ЕГРН) о соответствующем земельном участке и в котором воспроизведены определенные сведения, внесенные в ЕГРН, и указаны сведения об образуемых земельном участке или земельных участках, либо о части или частях земельного участка, либо новые необходимые для внесения в ЕГРН сведения о земельном участке или земельных участках (ст. 22 ФЗ от 13.07.2015).

Технический план — это документ, в котором воспроизведены определенные сведения, внесенные в ЕГРН, и указаны сведения о здании, сооружении, помещении, машино месте, объекте незавершенного строительства или едином недвижимом комплексе, необходимые для государственного кадастрового учета такого объекта недвижимости, а также сведения о части или частях здания, сооружения, помещения, единого недвижимого комплекса либо новые необходимые для внесения в ЕГРН сведения об объектах недвижимости, которым присвоены кадастровые номера (ст. 24 ФЗ от 13.07.2015).

Под актом обследования понимается документ, в котором кадастровый инженер в результате осмотра места нахождения здания, сооружения, помещения, машино-места или объекта незавершенного строительства с учетом имеющихся сведений ЕГРН о таком объекте недвижимости, а также иных предусмотренных требованиями к подготовке акта обследования документов подтверждает прекращение существования здания, сооружения

или объекта незавершенного строительства в связи с гибелью или уничтожением такого объекта недвижимости либо прекращение существования помещения, машиноместа в связи с гибелью или уничтожением здания или сооружения, в которых они были расположены, гибелью или уничтожением части здания или сооружения, в пределах которой такое помещение или такое машино-место было расположено (ст. 23 ФЗ от 13.07.2015).

Проектом межевания земельного участка или земельных участков определяются размеры и местоположение границ земельного участка или земельных участков, которые могут быть выделены в счет земельной доли или земельных долей. Проект межевания земельных участков, подлежащий утверждению общим собранием участников долевой собственности, также должен содержать сведения о земельных участках, выделяемых в счет земельных долей, находящихся в муниципальной собственности (при их наличии), и о земельном участке или земельных участках, право общей собственности на которые сохраняется или возникает. Проект межевания земельного участка или земельных участков подготавливается кадастровым инженером.

Заказчиком такого проекта межевания может являться любое лицо (ст. 13.1 ФЗ от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). Карта-план территории содержит необходимые для государственного кадастрового учета сведения о земельных участках, зданиях, сооружениях, объектах незавершенного строительства, расположенных в границах территории выполнения комплексных кадастровых работ (ст. 24.1 ФЗ от 13.07.2015).

Объективная сторона заключается в двух формах: 1) внесении заведомо ложных сведений в любой из предметов преступления, рассмотренных выше; 2) в подлоге документов, на основании которых был подготовлен любой из предметов преступления.

Преступление есть тогда, когда эти деяния причинили крупный ущерб гражданам, организациям или государству.

Преступление окончено с момента причинения крупного ущерба гражданам, организациям или государству (свыше 2 млн 250 тыс. руб.). 5. Субъективная сторона характеризуется умышленной виной в виде прямого умысла.

Субъект — кадастровый инженер, понятие которого дано в ст. 29 ФЗ от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»: физическое лицо, являющееся членом саморегулируемой организации кадастровых инженеров.

## 2.5. Земельно-правовая ответственность за нарушения земельного законодательства

В российском праве объективно существует самостоятельный вид юридической ответственности - земельно-правовая ответственность, предусматривающая специфические санкции за нарушения земельного правопорядка, в рамках которой существуют особые основания и порядок применения этих неблагоприятных последствий. Таких особенностей нет у иных видов юридической ответственности. Основанием применения мер земельно-правовой ответственности является земельное правонарушение - виновное, противоправное, общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на установленный Конституцией и иными нормативными актами земельный правопорядок - внутренне согласованные и урегулированные нормами различной отраслевой принадлежности отношения в области рационального использования и охраны земель, включая имущественные права и законные интересы частных и публичных собственников земельных участков, обладателей иных вещных и

обязательственных прав; отношения в сфере управления земельным фондом; отношения по поводу охраны земель как части окружающей среды.[1]

В перечне оснований для прекращения прав на землю законодательство предусматривает возможность принудительного изъятия земельных участков у собственников земли и землепользователей в связи с нарушением ими земельного законодательства. Поскольку прекращение права на землю в этих случаях имеет характер санкций за неисполнение соответствующими субъектами требований законодательства, правомерно говорить о нем как об особом виде юридической ответственности.

В земельно-правовой сфере, ее называют специальной земельно-правовой ответственностью. Она представляет собой принудительное изъятие земельных участков у собственников земли и землепользователей за совершение ими определенных неправомерных действий или за бездействие, влекущее негативные последствия.

Порядок и содержание этого вида ответственности установлена ст. ст. 44-48, 50, 51, 54 ЗК РФ, а также ст. 235 ГК РФ.

Законодательство разграничивает основания и порядок принудительного изъятия земли у собственников земельных участков и землепользователей поскольку они существенно различаются как по содержанию, так и по процедуре. Общим является только то, что принудительное изъятие земельных участков возможно только по решению суда. Изъятие земельных участков у собственников за земельные правонарушения регулируется нормами ст. 235 ГК РФ. Установлено, что принудительное изъятие земельного участка у собственника возможно в следующих случаях:

---

[1] Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / Е.Н. Абанина, Н.Н. Аверьянова, А.П. Анисимов и др.; под общ. ред. А.П. Анисимова. М.: Юстицинформ, 2020. 800 с.

- обращение взыскания на земельный участок по обязательствам (ст. 237);

- отчуждение участка, который в силу закона не может принадлежать данному лицу на праве собственности (ст. 238);

- конфискация земельного участка;

- изъятие земельного участка, используемого с нарушением законодательства.

Обращение взыскания на земельный участок может иметь место как санкция за невыполнение обязательств по договору залога земельного участка. В этом случае право собственности на участок переходит к залогодержателю в той части, в какой его стоимость достаточна для погашения долга. Земельным законодательством установлен ряд запретов на право частной собственности на землю. В частности, не могут быть объектом частной собственности участки лесного фонда, особо охраняемые территории, земли общего пользования в населенных пунктах и др. Несоблюдение этого требования закона влечет принудительное изъятие земельного участка.

Конфискация земельного участка представляет собой безвозмездное изъятие его у собственника в виде санкции за совершение преступления и предусмотрена ст. 58 ЗК РФ. Она может быть произведена только по решению суда.

Изъятие земельного участка, находящегося на праве частной собственности, в связи с нарушением собственником земельного законодательства, может осуществляться в следующих, предусмотренных законодательством (ст. 285 ГК РФ) случаях:

- нерациональное использование земель, т. е. когда использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования;

- использование земельного участка не в соответствии с установленным целевым назначением и разрешенным использованием;

- использование земельного участка методами, приводящими к существенному снижению почвенного плодородия, либо к значительному ухудшению экологической обстановки в данной местности.

Принудительное изъятие земельного участка, находящегося на праве бессрочного (постоянного) пользования осуществляется по правилам, предусмотренным ст. 45 и 54 ЗК РФ. Предусмотрены следующие случаи изъятия земельных участков:

1) в случае использования земельного участка не в соответствии с установленным целевым назначением и разрешенным использованием;

2) при использовании земельного участка методами, приводящими к существенному снижению почвенного плодородия, либо к значительному ухудшению экологической обстановки в данной местности;

3) в случае неустранения следующих умышленно совершенных правонарушений:

- отравление, загрязнение, порча или уничтожение плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с минеральными удобрениями, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами, повлекшие за собой причинение вреда здоровью людей или окружающей среде;

- нарушение установленного законодательством режима использования особо охраняемых природных территорий, особо ценных земель, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному заражению;

- систематическое невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель, охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв;

- систематическая неуплата земельного налога.

В случае неиспользования земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства, жилищного или иного строительства в

указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом. Из этого срока могут быть исключены периоды, связанные со стихийными бедствиями или иными обстоятельствами, исключающими возможность такого использования.

Во всех случаях решение о прекращении прав на земельный участок принимается судом.

Условия и порядок принудительного изъятия земельного участка у лиц, не являющихся его собственниками, в связи с нарушением ими земельного законодательства, установлены ст. 54 ЗК РФ.

При обнаружении правонарушения, достаточного для возбуждения дела об изъятии земельного участка, орган (или лицо), осуществляющий государственный земельный контроль, налагает на правонарушителя административное взыскание в виде штрафа в установленном порядке. Одновременно с наложением взыскания выносится предупреждение правонарушителю о допущенных земельных правонарушениях с указанием срока, в течение которого земельного правонарушение должно быть устранено. Правонарушитель должен быть предупрежден о возможном принудительном изъятии земельного участка в случае неустранения земельного правонарушения.

О предупреждении правонарушителя и содержании правонарушения должен быть уведомлен орган, обладающий компетенцией по предоставлению и изъятию земель.

Лицо, виновное в правонарушении, должно получить необходимые разъяснения относительно своих прав в случае возбуждения процедуры прекращения прав на земельный участок.

В случае неустранения правонарушения в указанный в предупреждении срок, орган, вынесший предупреждение, оформляет и направляет материалы о прекращении права на земельный участок в орган, обладающий компетенцией

по предоставлению и изъятию земельных участков, который принимает решение о направлении материалов в суд.

Решение суда о прекращении права на земельный участок может быть обжаловано в вышестоящие судебные инстанции в десятидневный срок, по истечении которого исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления направляет в орган государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним заявление о государственной регистрации прекращения права на земельный участок.

Изъятие земельного участка в связи с нарушением земельного законодательства осуществляется без возмещения правонарушителю стоимости земли и убытков, связанных с изъятием. В то же время, прекращение права на земельный участок не освобождает лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, от возмещения в установленном порядке стоимости причиненного правонарушителем вреда.

## 3. Возмещение убытков при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, ухудшении качества земель, временном занятии земельных участков, ограничении прав на земельные участки

Пункт 1 ст. 57 ЗК РФ изначально содержал четыре подпункта, предусматривающих возмещение убытков, причиненных:

1) изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

2) ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц;

3) временным занятием земельных участков;

4) ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

В 2004 г. был добавлен подп. 5 о возмещении вреда, причиненного изменением целевого назначения земельного участка; в 2018 г. - подп. 4.1 о возмещении вреда, причиненного установлением, изменением зон с особыми условиями использования территорий (далее также - охранные зоны). Подпункты 1 и 3 в настоящее время утратили силу.

Подпункт 1 п. 1 ст. 57 был исключен в 2014 г. в связи с введением в ЗК РФ отдельной главы VII.1, регулирующей вопросы изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предусмотревшей более подробный порядок определения размера возмещения за изымаемый земельный участок (ст. 56.8). Характеристика этого случая как правомерно причиненного вреда не вызывает сомнений[1], и тот факт, что именно с него начиналась ст. 57 в изначальной редакции, может говорить об изначальной воле законодателя сосредоточить в этой норме особые основания возмещения вреда, отличные от ответственности за незаконные действия.

Подпункт 3 п. 1 ст. 57 о временном занятии земельного участка был исключен в 2018 г. в связи с введением в ЗК РФ главы V.7 о публичных сервитутах. Можно предположить, что эта норма частично стала охватываться п. 10 ст. 39.46 о том, что в счет платы за публичный сервитут не включаются убытки и они могут быть взысканы дополнительно. Поскольку установление публичного сервитута предполагается правомерным, то и подп. 3 п. 1 ст. 57, и его последующее воплощение в п. 10 ст. 39.46, по всей видимости, направлены на возмещение убытков, причиненных правомерными действиями.

Подпункт 4.1 п. 1 ст. 57 был введен в связи с дополнением ЗК РФ ст. 57.1 об особенностях возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением, изменением охранных зон.

---

[1] п. 16 Постановления Пленума ВС РФ от 23.06.2015 N 25 "О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации".

Необходимость внесения изменений была обусловлена несовершенством подп. 4 п. 1 ст. 57 ЗК РФ, практика применения которого не позволяла возместить вред, причиненный установлением охранных зон, границы которых не были определены надлежащим образом и не были внесены в кадастр. Ввиду отсутствия каких-либо публичных сведений об охранных зонах многие лица строили, продавали объекты недвижимого имущества, не зная, что строительство в этой зоне запрещено; муниципальные органы, в свою очередь, выдавали разрешения на строительство, а регистрирующие органы подтверждали право собственности на такие объекты. Вместе с тем впоследствии собственники газопроводов, нефтепроводов, аэропортов и других объектов, в связи с которыми установлена охранная зона, стали обращаться в суд с требованиями снести построенные здания как самовольные постройки. Несмотря на отсутствие каких-либо публичных сведений об охранной зоне в кадастре и на добросовестность собственников построенных зданий, суды удовлетворяли иски о сносе самовольных построек исходя из требований безопасности и необходимости охраны жизни и здоровья граждан[1]. Более того, указывалось, что в силу ст. 222 и 263 ГК РФ снос самовольной постройки должен быть осуществлен за счет владельца самовольной постройки. В результате на добросовестных лиц возлагались все риски, связанные с публичными ограничениями, что явно необоснованно смещало баланс интересов в пользу субъектов, осуществляющих публичные функции.

Для разрешения этой проблемы был принят Федеральный закон от 03.08.2018 N 342-ФЗ, который в том числе уточнил правила возмещения убытков, причиненных в результате установления охранных зон. В переходных положениях (ч. 22 ст. 26) Закона установлено, что если вред, причиненный до вступления Закона в силу, не был возмещен в рамках ст. 57

[1] Определение СКЭС ВС РФ от 27.09.2016 по делу N 309-ЭС16-5381.

ЗК РФ, то он должен возмещаться в соответствии со ст. 57, 57.1 ЗК РФ с учетом установленных особенностей.

КС РФ по этому поводу отметил, что само по себе возведение гражданами построек в зоне минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов осуществлялось на определенном историческом этапе в условиях неразвитости нормативно-правового регулирования деятельности местных органов власти по предотвращению такого строительства, а также недостаточности законодательно установленных мер по обеспечению публичной доступности в земельных правоотношениях сведений об ограничениях на возведение построек в привязке к конкретным земельным участкам. Ответственность за непринятие таких мер, повлекшее негативные последствия для граждан, не может быть снята с государственных органов, призванных в силу своего особого публично-правового статуса обеспечивать правовую основу для реализации гражданами их прав и обязанностей, включая право собственности и обязанность выполнять нормативные предписания, которые должны быть доведены в надлежащей форме и с необходимыми для исполнения ориентирами до сведения граждан[1].

Таким образом, КС РФ рассмотрел ст. 57.1 ЗК РФ в первую очередь в контексте ответственности государства за его организационную вину[2], принимая во внимание случаи, когда строительство подлежащих сносу зданий было осуществлено в уже существовавшей, но не зарегистрированной охранной зоне.

---

[1] Постановление КС РФ от 03.07.2019 N 26-П (далее - Постановление N 26-П).

[2] Об организационной вине как основании возмещения вреда государством см. также: Ягельницкий А.А. Отклонения от принципа полного возмещения убытков, причиненных государством // Закон. 2017. N 10. С. 64 - 73; Маркелова А.А. Государственный орган причинил вред. Как доказать противоправность и взыскать убытки // Арбитражная практика для юристов. 2017. N 8. С. 82 - 84.

Но предмет ст. 57.1 ЗК РФ шире: она распространяется не только на случаи, когда земельный участок уже находился в охранной зоне, которая не была зарегистрирована, но и на случаи, когда земельный участок попал в охранную зону в результате ее правомерного установления или изменения ее границ.

В отношении подп. 4 п. 1 ст. 57 ЗК РФ КС РФ отметил неопределенность в вопросе об условиях и основаниях возмещения вреда, причиненного ограничениями прав на земельные участки, но указал, что до внесения соответствующих изменений основанием для возмещения убытков, причиненных собственникам земельных участков ограничением их прав на землю органом государственной власти или органом местного самоуправления по причине правомерного установления или изменения зоны охраны объекта культурного наследия, является само наличие убытков, вызванных правомерными действиями этого органа [1].

Таким образом, подп. 4 и 4.1 п. 1 ст. 57 ЗК РФ направлены на компенсацию вреда, причиненного правомерными ограничениями прав на земельные участки, в том числе связанными с включением земельного участка в охранную зону.

Подпункт 5 п. 1 ст. 57 ЗК РФ был введен Федеральным законом от 21.12.2004 N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" . Целевое назначение земельного участка изменяется по ходатайству заинтересованного лица и по общему правилу с согласия правообладателя. Исключением из этого правила является изменение целевого назначения по ходатайству исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления без согласия правообладателей земельных участков в случаях перевода земельных участков из одной категории в другую для создания особо охраняемых природных территорий

[1] Постановление N 11-П.

без изъятия земельных участков у их правообладателей либо в связи с установлением или изменением черты населенных пунктов (ч. 5 ст. 2).

В подп. 5 п. 1 ст. 57 ЗК РФ устанавливается право на компенсацию за вред, причиненный не любым изменением целевого назначения, а изменением целевого назначения земельного участка "на основании ходатайства органа государственной власти или органа местного самоуправления о переводе земельного участка из состава земель одной категории в другую без согласования с правообладателем земельного участка". То есть в данном случае речь идет о принудительном изменении целевого назначения в публичных интересах.

Если бы законодатель имел в виду ответственность за незаконные, а не за правомерные, но принудительные действия, то в подп. 5 п. 1 ст. 57 ЗК РФ не содержалось бы процитированное уточнение, поскольку ответственность наступала бы за нарушения, допущенные в любой процедуре изменения целевого назначения, - и по ходатайству государственного или муниципального органа, и по ходатайству иного заинтересованного лица, включая правообладателя.

Таким образом, толкование подп. 5 п. 1 ст. 57 ЗК РФ во взаимосвязи с положениями Закона N 172-ФЗ позволяет предположить, что воля законодателя была направлена на установление основания возмещения убытков, причиненных не противоправным, а просто принудительным изменением целевого назначения земельного участка в публичных интересах.

Внесения изменений в п. 1 ст. 57 ЗК РФ свидетельствует о том, что она направлена на возмещение правомерно причиненного вреда.

# ЛЕКЦИЯ 9. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

1. Понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения.
2. Использование земель сельскохозяйственного назначения.
3. Оборот земель сельскохозяйственного назначения.

## 1. Понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения

В Земельном кодексе РФ глава о землях сельскохозяйственного назначения располагается первой среди глав, посвященных отдельным категориям земель.

Сельскохозяйственные земли являются наиболее важными и самыми ценными среди всех земель. В сельском хозяйстве земля выступает в качестве основного средства производства, при этом используется такое уникальное ее качество, как продуктивность - способность к воспроизводству сельскохозяйственных растений. Потому законодательством установлен ряд особенностей, связанных с охраной таких земель, порядком предоставления и изъятия участков из данной категории земель, перевода их в другую категорию, осуществлением сделок с земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения.

Из-за нахождения большей части территории страны в зоне севера на долю сельскохозяйственных земель приходится 13 % от общей площади России (в том числе на пашню — 8 %). В России находится 10 % всех пахотных земель мира. Свыше 4/5 пашни в России приходится на Центральное Поволжье, Северный Кавказ, Урал и Западную Сибирь. Большая часть (70 %) сельскохозяйственных угодий находится в европейской части страны (в том числе 18,7 % в Поволжском, 16,2 — в Уральском, 11,5 — в Северо-Кавказском экономических районах), а за Уралом выделяется Западно-Сибирский экономический район — 16,3 %. Согласно

сельскохозяйственной переписи 2016 года 44 % сельхозугодий в России не используется. Большая часть посевной площади используется под зерновые и зернобобовые культуры (59 % в 2015 году), в том числе под пшеницу — 34 %, ячмень — 11 %, овёс — 4 %, кукурузу — 3 %. Остальная часть — кормовые культуры (21 %), технические культуры (16 %), картофель и овощебахчевые культуры (4 %).

Земельный кодекс не содержит детального определения земель сельскохозяйственного назначения; основной критерий отнесения земель к данной категории соответствует их основному целевому назначению - использование для нужд сельского хозяйства. При этом точного определения сельскохозяйственных нужд, как и собственно сельского хозяйства, в законодательстве также не существует; сельскохозяйственным производством, согласно Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. N 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства" (ред. от 30.12.2021) признается совокупность видов экономической деятельности по выращиванию, производству и переработке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе оказание соответствующих услуг.

В земельном законодательстве использование земли в сельскохозяйственных целях понимается шире: производство растениеводческой и животноводческой продукции, а также деятельность, обеспечивающая такое производство: например, сенокошение и пастьба скота, размещение сельскохозяйственных построек, подъездных путей, защитных лесонасаждений и т.п. В статье 78 ЗК РФ указано более подробно, что земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для сельскохозяйственного производства, создания защитных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей. Сельское хозяйство включает в себя многообразную деятельность - это и звероводство, и прудовое

рыбоводство, и организация хранения производимой продукции, и ее первичной переработки, и многое другое.

Сельскохозяйственная деятельность может осуществляться не только на землях сельскохозяйственного назначения. Так, например, земельные участки личных подсобных хозяйств делятся на приусадебные и полевые наделы); первые находятся в черте населенного пункта, вторые - за этой чертой.

Соответственно, данные земельные участки относятся к разным категориям земель и их правовой режим отличается. На землях населенных пунктов - в городе, поселке, селе - в соответствии с градостроительными регламентами могут быть выделены территориальные зоны сельскохозяйственного использования, в которые входят, например, индивидуальные жилые дома с участками личных подсобных хозяйств, коллективные огороды, земельные участки расположенных на территории населенного пункта сельскохозяйственных организаций.

Главный принцип, по которому названные земли отделяются от земель сельскохозяйственного назначения, - это их нахождение в пределах границы населенного пункта, на что указано и в п. 1 статьи 77 ЗК РФ. Согласно п. 2 ст. 83 ЗК РФ границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий; они не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы, а также пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам.

Использование земельных участков в сельскохозяйственных целях на иных кроме сельскохозяйственного назначения категориях земель носит второстепенный по отношению к основному целевому назначению той или иной категории и чаще всего временный характер. Так, земельные участки в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах - земельные участки, занятые пашнями, многолетними насаждениями, а также зданиями, строениями, сооружениями сельскохозяйственного назначения, -

используются в целях ведения сельскохозяйственного производства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами населенных пунктов и правилами землепользования и застройки (п. 11 ст. 85 ЗК РФ).

Таким образом, статья 77 Земельного Кодекса дает понятие и определяет состав земель сельскохозяйственного назначения. Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. 2. В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, мелиоративными защитными лесными насаждениями, водными объектами (в том числе прудами, образованными водоподпорными сооружениями на водотоках и используемыми для целей осуществления прудовой аквакультуры), а также зданиями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

В состав зон сельскохозяйственного использования входят наиболее продуктивные земли:

- зоны сельскохозяйственных угодий - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.);

- зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения (см. п. п. 9, 10 ст. 35 ГрК).

Правовое регулирование таких земель осуществляется: нормами ЗК; ФЗ об обороте сельскохозяйственных земель; ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»; ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих

объединениях граждан»; ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»; ФЗ от 29.12.2006 N 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства и др.

Поскольку земельное законодательство находится в совместном ведении, то многие субъекты РФ принимают свои законы субъектах. Так, к примеру в Республике Дагестан приняты:

- Закон Республики Дагестан от 29.12.2017 года « О некоторых вопросах регулирования земельных отношений в Республике Дагестан» (ред. от 23.11.2022) ;

- Закон Республики Дагестан от 29.12.2003 № 46 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан» (ред. от 12.07.2022) ;

- Закон Республики Дагестан от 09.10.1996 № 18 «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан» (ред. от 30.12.2021);

- Закон Республики Дагестан от 15.12.1998 № 25 «О мелиорации земель» (ред. от 02.10.2020) ;

- Закон Республики Дагестан от 29.11.2007 № 58 «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан» (ред. от 12.07.2022).

Как правило, все земельные отношения, вытекающие из использования участков из земель сельскохозяйственного назначения, регулируются ФЗ об обороте сельскохозяйственных земель. Но в некоторых случаях этот Закон оставляет регулирование ряда вопросов оборота на усмотрение субъекта РФ, более осведомленного о состоянии земельного фонда в своем регионе (например, при установлении минимальных и максимальных размеров земельных участков и др.).

Не распространяется действие указанного Закона на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и

огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями и сооружениями. Режим использования этих земельных участков регулируется ст. ст. 83 - 86 ЗК РФ.

Так, в составах территориальных зон, устанавливаемых в границах населенных пунктов, могут включаться зоны сельскохозяйственного использования, а также зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, развития объектов сельскохозяйственного назначения. Поскольку такой участок находится в пределах городской черты, черты поселка или сельского поселения, то он входит в состав земель поселений (см. ст. 83 ЗК), несмотря на то, что на земельном участке выращивается сельскохозяйственная продукция. В сельскохозяйственных целях могут использоваться земельные участки на территории лесного фонда, в составе земель транспорта (например, садовые участки вдоль железной дороги). Эти земельные участки относятся к категории земель, на которых находятся.

В составе земель сельскохозяйственного назначения могут находиться водоемы и лесопосадки или участки, занятые хозяйственными постройками сельхозпредприятий, дорогами. На них распространяется правовой режим соответствующей категории земель. Основную часть земель сельскохозяйственного назначения составляют все же не исключения, а сельскохозяйственные угодья, на которых возделывается сельскохозяйственная продукция, являющаяся ценной, а отсюда и причина установления особого режима предоставления, изъятия, использования.

В п. 2 статьи 77 Земельного Кодекса дается перечень состава земель сельхозназначения. Сюда включаются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных

явлений, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. Такие земли могут быть в составе земель транспорта и земель лесного фонда.

В Республике Дагестан большая часть территории занята землями сельскохозяйственного назначения, на долю которых приходится 86,5%. В России площадь земель сельскохозяйственного назначения составляет 403, 2 млн га.

## 2. Использование земель сельскохозяйственного назначения.

Земли данной категории могут использоваться на праве собственности, праве пожизненного наследуемого владения земельным участком, праве постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, праве аренды, праве ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут), праве безвозмездного пользования земельным участком. Эти земли могут находиться в государственной, муниципальной и частной собственности.

Полный перечень лиц, имеющих право использовать земли сельскохозяйственного назначения для с\х производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, а также для целей аквакультуры (рыбоводства) перечислены в статье 78 ЗК РФ:

1. а) крестьянские (фермерские) хозяйства для осуществления их деятельности, б) граждане, ведущими личные подсобные хозяйства и в)граждане, осуществляющие садоводство, животноводство, огородничество;

2. хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иными коммерческие организации;

3. некоммерческие организации, в том числе потребительские кооперативы, религиозные организации; казачьи общества;

4. опытно-производственные, учебные, учебно-опытные и учебно-производственные подразделения научных организаций, образовательных организаций, осуществляющих подготовку кадров в области сельского хозяйства, и общеобразовательных организаций;

5. общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для сохранения и развития их традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов.

Таким образом, ЗК перечислены субъекты, использующие земли сельскохозяйственного назначения, однако круг таких субъектов ограниченным не является. Если внимательно изучить список, приводимый в статье, то можно увидеть, что в нем речь идет обо всех коммерческих и некоммерческих организациях, а также гражданах. То есть приобрести земельный участок для использования в сельскохозяйственных целях из земель сельскохозяйственного назначения могут не только организации, являющиеся аграрными по основному профилю деятельности. Например, так называемые подсобные сельские производства имеют промышленные предприятия, лечебные и курортные организации и т.д.

В статье 78 ЗК РФ не упомянуты иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица. Но это не означает, что указанные лица не могут использовать земли сельскохозяйственного назначения. Хотя они (а также юридические лица, в уставном или складочном капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50%) не имеют права получить земельные участки из таких земель в собственность, пожизненное наследуемое владение или безвозмездное пользование, они могут пользоваться ими на праве аренды (ст. 3 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). Граждане на землях

сельскохозяйственного назначения в основном выращивают продукцию для собственного потребления: в личных подсобных хозяйствах, садоводческих и огороднических объединениях.

**Личное подсобное хозяйство,** как его определяет ФЗ «О личном подсобном хозяйстве», — это форма непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции. Личное подсобное хозяйство (далее — ЛПХ) ведется гражданином (одним или совместно с членами его семьи) в целях удовлетворения личных потребностей на земельном участке, предоставленном или приобретенном для ведения ЛПХ. Регистрации ЛПХ по Закону не требуется, и этим оно отличается от фермерского хозяйства. Упомянутый Федеральный закон исходит при определении понятия ЛПХ из цели предоставления земельного участка. То есть предполагается, что при предоставлении земельного участка под ЛПХ такая цель предоставления участка должна быть непосредственно указана в решении органа государственной власти (органа местного самоуправления). Однако под ЛПХ может использоваться и земельный участок, приобретенный у гражданина, юридического лица или полученный в счет земельной доли (в таких случаях предназначение земельного участка нигде не будет зафиксировано). Другое дело, что с точки зрения земельных отношений признание или непризнание хозяйства личным подсобным не имеет никаких правовых последствий. Следует также отметить, что для ведения ЛПХ используются земельные участки как из земель сельскохозяйственного назначения, так и из земель поселений. Для ведения ЛПХ могут использоваться: земельный участок в черте поселений (приусадебный земельный участок), земельный участок за чертой поселений (полевой земельный участок). При этом приусадебный земельный участок используется как для производства сельскохозяйственной продукции, так и для возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий, строений, сооружений, а полевой земельный участок используется исключительно для

производства сельскохозяйственной продукции (без права возведения на нем зданий и строений). Федеральным законом «О личном подсобном хозяйстве» установлено, что максимальный размер общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно (на любом праве — в собственности, пожизненном наследуемом владении, пользовании, аренде) у граждан, ведущих ЛПХ, устанавливается законом субъекта РФ.

В соответствии со с п.4 ст.4 Законом Республики Дагестан от 04.03.2005 N 11 (ред. от 06.11.2018) «О личном подсобном хозяйстве» в максимальный размер общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, не может превышать 2,5 гектара.

Это сделано с целью отграничить ЛПХ от крестьянских (фермерских) хозяйств. Если у гражданина возникло право на участки, общий размер которых превышает максимально установленный, он обязан либо в течение года произвести отчуждение части этих участков, либо зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя (или зарегистрировать фермерское хозяйство) со всеми вытекающими последствиями — в частности, уплатой соответствующих налогов.

В отношении **крестьянских (фермерских) хозяйств** действует ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 11.06.2003 N 74-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022). Право на создание фермерского хозяйства имеют дееспособные граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. Членами фермерского хозяйства могут быть супруги, их родители, дети, братья, сестры, внуки, а также дедушки и бабушки каждого из супругов, не более чем из трех семей; кроме того, это могут быть граждане, не состоящие в родстве с главой фермерского хозяйства (их количество не может превышать пяти человек). Но фермерское хозяйство может быть создано и одним гражданином. Граждане, изъявившие желание создать фермерское хозяйство, заключают между собой соглашение, в котором фиксируются все

важнейшие вопросы деятельности хозяйства, в том числе о признании одного из членов хозяйства главой фермерского хозяйства и о его полномочиях, о порядке формирования имущества фермерского хозяйства и порядке владения, пользования и распоряжения им.

Согласно ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» земельный участок может входить в состав имущества фермерского хозяйства (перечень объектов, входящих в состав имущества фермерского хозяйства, устанавливается членами хозяйства по взаимному согласию). Как правило, имущество фермерского хозяйства принадлежит его членам на праве совместной собственности, если соглашением между ними не установлено иное. То есть члены крестьянского хозяйства могут договориться и о том, что земельный участок находится в общей долевой собственности. В этом случае доли членов фермерского хозяйства устанавливаются также соглашением между ними. В интересах фермерского хозяйства распоряжение его имуществом осуществляется главой фермерского хозяйства. Раздел земельного участка крестьянского хозяйства производится только в случае прекращения крестьянского (фермерского) хозяйства — например, в связи с выходом из него всех его членов. В этом случае, если участок находился в общей долевой собственности, раздел производится в соответствии с долями участников по соглашению между ними; при общей совместной собственности на земельный участок необходимо для его раздела также определить долю каждого из участников. В последнем случае, если соглашением членов крестьянского хозяйства не установлено иное, доли всех членов признаются равными. Если между участниками долевой собственности не будет достигнуто соглашение о способе и условиях раздела земельного участка — например, о том, кому конкретно какой будет выделен участок в счет его доли, — спор рассматривается в суде. При выходе одного из членов крестьянского хозяйства земельный участок разделу не подлежит; вышедший из хозяйства имеет право на получение денежной компенсации, соразмерной

его доле в общей собственности. В этом случае доли членов крестьянского хозяйства в праве совместной собственности на имущество хозяйства также признаются равными, если соглашением между ними не установлено иное. Срок выплаты денежной компенсации определяется по взаимному согласию между членами фермерского хозяйства или, в случае если взаимное согласие не достигнуто, в судебном порядке и не может превышать одного года с момента подачи членом фермерского хозяйства заявления о выходе из фермерского хозяйства. Каждый член крестьянского хозяйства может завещать причитающуюся ему долю земельного участка любому лицу. Однако в соответствии со ст. 1179 ГК РФ, если наследник умершего члена крестьянского (фермерского) хозяйства сам членом этого хозяйства не является, он имеет право на получение компенсации, соразмерной наследуемой им доле в имуществе, находящемся в общей совместной собственности членов хозяйства.

***Федеральный закон от 29.07.2017 N 217-ФЗ (ред. от 14.07.2022) "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"*** в соответствии со ст. 4 могут создавать садоводческие некоммерческие товарищества и огороднические некоммерческие товарищества:

Собственники садовых земельных участков или огородных земельных участков, а также граждане, желающие приобрести такие участки в соответствии с земельным законодательством, могут создавать соответственно садоводческие некоммерческие товарищества и огороднические некоммерческие товарищества.

Собственники садовых земельных участков или огородных земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, вправе создать лишь одно садоводческое или огородническое некоммерческое товарищество для управления имуществом общего

пользования, расположенным в границах данной территории садоводства или огородничества.

Садоводческое или огородническое некоммерческое товарищество является видом товарищества собственников недвижимости.

1 января 2019 г. вступил в силу новый "дачный" закон - Федеральный закон от 29 июля 2017 г. N 217-ФЗ "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" [1](далее - Закон N 217-ФЗ). С вступлением в силу данного Закона завершился более чем двадцатилетний период, который страна прожила с Федеральным законом от 15 апреля 1998 г. N 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" [2](далее - Закон N 66-ФЗ).

Этим актом исключен из действующего законодательства вид разрешенного использования "для дачного строительства". Однако не верится, что этот закон сотрет из общественного сознания понятие "дача".

Новый "дачный" Закон N 217-ФЗ является очередной попыткой законодателя избавиться от понятия "дача". Если Постановлением Совета Министров СССР "Об индивидуальном строительстве дач" было уничтожено индивидуальное дачное строительство, то новым Законом уничтожается коллективное дачное строительство, коллективное дачное хозяйство.

Вместе с тем нужно осознавать, что большое количество современных пригородных и загородных коттеджных поселков как раз оформлено в виде дачных некоммерческих объединений граждан, а земельные участки имеют виды разрешенного использования, производные от слова "дача". С 1 января

---

[1] Федеральный закон от 29 июля 2017 г. N 217-ФЗ "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. 2017. N 31 (часть I). Ст. 4766.

[2] Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. N 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" // СЗ РФ. 1998. N 16. Ст. 1801. Утратил силу.

2019 г. в качестве организационно-правовой формы некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства и огородничества, применяются две: *садоводческие некоммерческие товарищества и огороднические некоммерческие товарищества.* [1]

Садоводческое или огородническое некоммерческое товарищество является видом товарищества собственников недвижимости. Реорганизация некоммерческих организаций, созданных гражданами для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства до дня вступления в силу настоящего Закона N 217-ФЗ, не требуется. Изменение наименований этих организаций в связи с их приведением в соответствие с Законом N 217-ФЗ не требует внесения изменений в правоустанавливающие и иные документы.

Впервые в законодательстве федерального уровня появилось определение *садового дома* (как здания сезонного использования, предназначенного для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их временным пребыванием в таком здании) и хозяйственных построек, под которыми законодатель понимает сараи, бани, теплицы, навесы, погреба, колодцы и другие сооружения и постройки (в том числе временные), предназначенные для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд. То, что приведенный перечень хозяйственных построек не является закрытым.

Необходимо обратить внимание на понятие объекта индивидуального жилищного строительства, которое установлено другим актом федерального значения. Пункт 39 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ) определяет, что это "отдельно стоящее здание с количеством надземных этажей не более чем три, высотой не более двадцати метров, которое состоит из комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд,

---

[1] Ефимова Е.И. Федеральный закон о садоводстве и огородничестве граждан для собственных нужд: предыстория, новации, оценки // Экологическое право. 2019. N 2. С. 5 - 9.

связанных с их проживанием в таком здании, и не предназначено для раздела на самостоятельные объекты недвижимости" (исключаются таунхаусы, дуплексы).

Новый Закон указывает, что, если на садовых (дачных) земельных участках до вступления в силу Закона N 217-ФЗ в Едином государственном реестре недвижимости были внесены сведения о зданиях с назначением "нежилое строение", "для сезонного или вспомогательного использования", предназначенные для отдыха и временного пребывания людей, не являющиеся хозяйственными постройками и гаражами, - такие объекты капитального строительства признаются садовыми домами или объектами капитального строительства для целей (временного) сезонного проживания. Вероятнее всего, со временем для подобных объектов будет установлен более льготный налоговый режим по сравнению с жилыми домами. Более простым станет и правовой режим таких объектов капитального строительства сообразно более простому правовому режиму садовых земельных участков по сравнению с правовым режимом земельных участков для индивидуального жилищного строительства.

**Аграрные коммерческие организации** занимают основную часть сельскохозяйственных земель. В подавляющем большинстве они представляют собой бывшие колхозы и совхозы, реорганизованные в ходе аграрной реформы в новые организационно-правовые формы: **это открытые и закрытые акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, товарищества полные и коммандитные, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия.** Все названные формирования, в том числе сельскохозяйственные, действуют на основании ГК, ФЗ «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью». Специальный закон действует только в отношении сельскохозяйственных кооперативов — ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации».

**Закрытое акционерное общество** — это акционерное общество, акции которого распределяются только среди его учредителей или иного, заранее определенного круга лиц.

**Открытое акционерное общество** — это акционерное общество, участники которого могут отчуждать принадлежащие им акции без согласия других акционеров.

**Обществом с ограниченной ответственностью** признается созданное одним или несколькими лицами хозяйственное общество, уставный капитал которого разделен на доли; участники общества не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им долей в уставном капитале общества. Участники общества, не полностью оплатившие доли, несут солидарную ответственность по обязательствам общества в пределах стоимости неоплаченной части принадлежащих им долей в уставном капитале общества. Общество имеет в собственности обособленное имущество, учитываемое на его самостоятельном балансе, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

**Полным признается товарищество** (ст. 69 ГК РФ), участники которого (полные товарищи) в соответствии с заключенным между ними договором занимаются предпринимательской деятельностью от имени товарищества и несут ответственность по его обязательствам принадлежащим им имуществом. Лицо может быть участником только одного полного товарищества.

**Товариществом на вере** (коммандитным товариществом) (ст. 82 ГК РФ) признается товарищество, в котором наряду с участниками, осуществляющими от имени товарищества предпринимательскую деятельность и отвечающими по обязательствам товарищества своим имуществом (полными товарищами), имеется один или несколько участников

- вкладчиков (коммандитистов), которые несут риск убытков, связанных с деятельностью товарищества, в пределах сумм внесенных ими вкладов и не принимают участия в осуществлении товариществом предпринимательской деятельности.

Участник полного товарищества не может быть полным товарищем в товариществе на вере.

Полный товарищ в товариществе на вере не может быть участником полного товарищества.

Число коммандитистов в товариществе на вере не должно превышать двадцать. В противном случае оно подлежит преобразованию в хозяйственное общество в течение года, а по истечении этого срока - ликвидации в судебном порядке, если число его коммандитистов не уменьшится до указанного предела.

**Унитарным предприятием** признается коммерческая организация (ст. 2 ФЗ от 14.11.2002 N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях"), не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

От имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в

рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Имущество унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками унитарного предприятия. Унитарное предприятие не вправе создавать в качестве юридического лица другое унитарное предприятие путем передачи ему части своего имущества (дочернее предприятие). Оно может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. В Российской Федерации создаются и действуют следующие виды унитарных предприятий:

- унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, - федеральное государственное предприятие и государственное предприятие субъекта Российской Федерации, муниципальное предприятие;
- унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, - федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта Российской Федерации, муниципальное казенное предприятие (далее также - казенное предприятие).

**Производственным кооперативом (артелью)** (ст. 1 ФЗ от 08.05.1996 N 41-ФЗ "О производственных кооперативах") признается добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной и иной хозяйственной деятельности, основанной на их личном трудовом и ином участии и объединении его членами (участниками) имущественных паевых взносов. Учредительным документом кооператива может быть предусмотрено участие в его деятельности юридических лиц. Кооператив является юридическим лицом - коммерческой организацией.

В сельскохозяйственных кооперативах учет паевых взносов ведется в стоимостном выражении. В случае внесения в счет паевого взноса лицом,

вступившим в кооператив, земельных участков, земельных и имущественных долей и иного имущества либо имущественных прав денежная оценка паевых взносов производится правлением кооператива и утверждается общим собранием членов кооператива. Общее собрание членов кооператива может утвердить методику денежной оценки передаваемого имущества и поручить правлению кооператива на основе этой методики организовать работу по денежной оценке указанного имущества. Результаты данной оценки подлежат утверждению наблюдательным советом кооператива. В этом случае на общее собрание членов кооператива выносятся только спорные вопросы по оценке имущества. По решению общего собрания членов кооператива денежная оценка паевых взносов может быть проведена независимым оценщиком.

Статья 18 ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» устанавливает, что в соответствии с уставом кооператива может быть предусмотрена выплата стоимости паевого взноса в натуральной форме в виде земельного участка или другого имущества кооператива. Размер выдаваемого в счет пая земельного участка определяется пропорционально размерам земельных угодий кооператива, исходя из размера паевого взноса выходящего члена кооператива и стоимости гектара земли, в соответствии с которой земельный участок или земельная доля были засчитаны в паевой взнос. При этом размер выдаваемого земельного участка не должен превышать размер земельной доли или земельного участка, переданных кооперативу членом кооператива при вступлении. В случае если выходящий член кооператива желает получить в счет пая земельный участок, размер которого больше, чем указанный выше размер земельного участка, возможность выделения такого земельного участка и условия, на которых он будет передаваться, определяются по соглашению выходящего члена кооператива и кооператива в соответствии с его уставом. Место нахождения земельного участка, выдаваемого выходящему члену кооператива в счет его паевого взноса в соответствии с уставом кооператива или в соответствии с решением общего собрания членов

кооператива, устанавливается решением правления кооператива. Решение вопроса об отчуждении и приобретении земли отнесено ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» к исключительной компетенции общего собрания кооператива, причем для принятия такого решения необходимо набрать не менее чем две трети голосов от числа членов кооператива; уставом кооператива к исключительной компетенции общего собрания может быть отнесено и заключение других сделок с землей. В аграрных формированиях иного типа — акционерных обществах, обществах с ограниченной ответственностью, полных и коммандитных товариществах — порядок внесения земельных участков и земельных долей в уставный капитал, решение вопроса о возможности получения их обратно при выходе из данного общества или товарищества должны быть зафиксированы в уставе данного общества или товарищества.

Согласно статьи 6.2 ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ **казачьими обществами** признаются формы самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества. В соответствии с Указом Президента РФ от 15 июня 1992 г. N 632 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества» граждане, относящие себя к прямым потомкам казаков и выразившие желание совместно восстанавливать и развивать формы хозяйствования, культуры, быта и участвовать в несении государственной службы, а также граждане, в установленном порядке добровольно вступившие в казаки, могут объединяться в хуторские и станичные общества, создавать окружные, войсковые и иные традиционные для казачества общества. Казачьи общества подлежат внесению в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

Казачьи общества являются юридическими лицами. Они вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых оно создано. Имущество, переданное казачьему обществу его членами, а также имущество, приобретенное за счет доходов от его деятельности, является собственностью казачьего общества. Члены казачьего общества не отвечают по его обязательствам, а казачье общество не отвечает по обязательствам своих членов.

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» зафиксировал право лиц, относящихся к **малочисленным народам**, безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами в порядке установления федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

При этом к коренным малочисленным народам согласно этому Закону относятся народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общинами. Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации утвержден Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. N 255. Порядок образования этими народами общин установлен Федеральным законом от 20 июля 2000 г. N 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Правовой режим территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов регулируется ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Границы земель традиционного

природопользования малочисленных народов и порядок предоставления указанным народам для этих целей земель, находящихся в федеральной собственности, устанавливают органы государственной власти РФ. Органы государственной власти субъектов РФ определяют порядок отвода, использования и охраны находящихся в собственности субъектов РФ земель традиционного природопользования малочисленных народов.

Следует отметить, что участниками отношений по поводу участков земель сельскохозяйственного назначения являются кроме граждан и юридических лиц также Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования. Но они, даже являясь собственниками таких земельных участков, сами их, конечно же, не используют, а предоставляют на том или ином праве (владение, пользование, аренда) гражданам и юридическим лицам для использования в сельскохозяйственных целях и потому в комментируемой статье 78 Земельного кодекса РФ не упоминаются.

Особенности содержания прав и обязанностей лиц, которые используют земельные участки в составе данной категории земель, определяются принадлежностью земельного участка к землям сельскохозяйственного назначения, конкретным целевым назначением участка земли. В ст. 40 - 42 ЗК РФ закреплены права и обязанности лиц, которые используют земельные участки не зависимо от категории земельного участка.

В соответствии со статьей 40 ЗК РФ собственник земельного участка имеет право:

1) использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также пруды, обводненные карьеры в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований

градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;

3) проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды (в том числе образованные водоподпорными сооружениями на водотоках) и иные водные объекты в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями;

4) осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством.

Собственник земельного участка имеет право собственности на: посевы и посадки сельскохозяйственных культур, полученную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации, за исключением случаев, если он передает земельный участок в аренду, постоянное (бессрочное) пользование или пожизненное наследуемое владение либо безвозмездное пользование.

Статья 42 закрепляет следующие обязанности собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, по использованию земельных участков:

- использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;
- сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством;
- осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе меры пожарной безопасности;
- своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами;

- своевременно производить платежи за землю;
- соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов, осуществлять на земельных участках строительство, реконструкцию зданий, сооружений в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности;
- не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы;
- не препятствовать организации - собственнику объекта системы газоснабжения, нефтепровода или нефтепродуктопровода либо уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту расположенных на земельных участках и (или) под поверхностью земельных участков объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов, по предупреждению чрезвычайных ситуаций, по ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф;
- выполнять иные требования, предусмотренные настоящим Кодексом, федеральными законами.

Государством регулируется плодородия земель сельскохозяйственного назначения и это необходимо прежде всего для нормального роста и развития агропромышленного комплекса страны. Сельскохозяйственные угодья, выбывшие из оборота за последние 15 лет, составили более 15 млн. гектаров, более 56 млн. гектаров пашни характеризуются низким содержанием гумуса.. Вносимые дозы минеральных и органических удобрений не компенсируют потерю (при сборе урожая) питательных веществ почв.

Закон от 16 июля 1998 г. n 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» обязывает землепользователей повышать (или хотя бы не ухудшать)

существующий уровень плодородия земель. Однако повышение плодородия земель подразумевает ряд запретительных и обязывающих мер, а также планируемый комплекс мероприятий. Деградация и выбытие сельскохозяйственных угодий из оборота могут привести к полной стагнации сельскохозяйственного производства.

Собственники, владельцы, пользователи, в том числе арендаторы, земельных участков имеют право:

- проводить агротехнические, агрохимические, мелиоративные, фитосанитарные и противоэрозионные мероприятия по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- получать в установленном порядке информацию от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о состоянии плодородия почв на своих земельных участках и динамике изменения его состояния;
- иметь другие права, если их реализация не противоречит законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

А статья 8 Закона от 16 июля 1998 г. n 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" устанавливает обязанности собственников, владельцев, пользователей, в том числе арендаторов, земельных участков по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения

Собственники, владельцы, пользователи, в том числе арендаторы, земельных участков обязаны:

- осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключающими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду;

- соблюдать нормы и правила в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- представлять в установленном порядке в соответствующие органы исполнительной власти сведения об использовании агрохимикатов и пестицидов;
- содействовать проведению почвенного, агрохимического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения;
- информировать соответствующие органы исполнительной власти о фактах деградации земель сельскохозяйственного назначения и загрязнения почв на земельных участках, находящихся в их владении или пользовании;
- выполнять другие обязанности, предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Федеральный закон от 10 января 1996 г. N 4-ФЗ "О мелиорации земель" всех помимо рассматриваемого Закона, содержит правовые нормы по сохранению и повышению плодородия земель. Он включает указания на проведение мелиоративных мероприятий следующих видов:

1) гидромелиорации;

2) агролесомелиорации;

3) культуртехнической мелиорации;

4) химической мелиорации земель.

Гидромелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды. Гидромелиорация земель направлена на регулирование водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорируемых землях,

посредством осуществления мер по подъему, подаче, распределению и отводу вод с помощью мелиоративных систем, а также отдельно расположенных гидротехнических сооружений.

Агролесомелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение земель посредством использования почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств защитных лесных насаждений. К этому типу мелиорации земель относятся следующие виды мелиорации земель:

1) противоэрозионная - защита земель от эрозии путем создания лесных насаждений на оврагах, балках, песках, берегах рек и других территориях;

2) полезащитная - защита земель от воздействия неблагоприятных явлений природного, антропогенного и техногенного происхождения путем создания защитных лесных насаждений по границам земель сельскохозяйственного назначения;

3) пастбищезащитная - предотвращение деградации земель пастбищ путем создания защитных лесных насаждений.

Культуртехническая мелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по коренному улучшению земель.

Этот тип мелиорации земель подразделяется на следующие виды мелиорации земель:

1) расчистка мелиорируемых земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха;

2) расчистка мелиорируемых земель от камней и иных предметов;

3) мелиоративная обработка солонцов;

4) рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичная обработка почвы;

5) проведение иных культуртехнических работ.

Химическая мелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по улучшению химических и физических

свойств почв. Химическая мелиорация земель включает в себя известкование почв, фосфоритование почв и гипсование почв.

К особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям использование которых для других целей не допускается на основании части 4 ст.79 ЗК РФ относятся:

сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования,

сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу),

## 2. Использование земель сельскохозяйственного назначения

Специфика использования земель сельскохозяйственного назначения обусловила необходимость законодательного определения минимальных и максимальных размеров земельных участков в составе земель этой категории.

Согласно ст. 4 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» *минимальные размеры* образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения могут быть установлены законами субъектов РФ в соответствии с требованиями земельного законодательства. По общему правилу не допускается образование земельного участка, который входит в состав искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель и размер которого меньше установленного субъектами РФ минимального размера земельного участка для таких земель.

*Максимальный размер* общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического

лица, устанавливается законом субъекта РФ равным не менее 10% общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков. Законодательное ограничение максимальной площади земельного участка имеет целью предотвратить образование латифундий, сосредоточение в собственности одного лица больших площадей сельхозугодий.

Сельскохозяйственные угодья - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), - в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране. ( часть 1ст. 79 ЗК РФ

На лиц, использующих эти земли, в первую очередь распространяются обязанности по охране земель как объекта природы, сформулированные в ст. 13 ЗК РФ и Федеральном законе «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается (часть 4 ст.79 ЗК РФ). Использование земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (часть 5 ст.79 ЗК РФ).

Сельскохозяйственные угодья не могут включаться в границы территории ведения гражданами садоводства для собственных нужд, а также использоваться для строительства садовых домов, жилых домов, хозяйственных построек и гаражей на садовом земельном участке (часть 6 ст. 79 ЗК РФ).

Важно отметить то, что (Статья 80 ЗК РФ) в целях перераспределения земель для сельскохозяйственного производства, осуществления крестьянскими (фермерскими) хозяйствами их деятельности, расширения

такой деятельности, создания и расширения личных подсобных хозяйств, ведения садоводства, животноводства, огородничества, сенокошения, выпаса скота в составе земель сельскохозяйственного назначения создается фонд перераспределения земель.

Фонд перераспределения земель формируется за счет земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, поступающих в этот фонд в случае приобретения Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием права собственности на земельный участок по основаниям, установленным федеральными законами, за исключением случаев приобретения права собственности на земельный участок, изъятый для государственных или муниципальных нужд.

Согласно ст. 42 ЗК РФ земельные участки в составе земель сельскохозяйственного назначения должны использоваться в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием. Пункт 2 ст. 260 ГК РФ предусматривает, что пользование земельным участком, отнесенным к землям сельскохозяйственного назначения, может осуществляться в пределах, определяемых его целевым назначением. Это означает, что лицо, которое использует земли сельскохозяйственного назначения, не имеет права по своему усмотрению перевести пашню в пастбище или залежь и т. д. и наоборот. Пашня должна использоваться только в качестве пашни, сенокос — в качестве сенокоса и т. п. На сельскохозяйственных угодьях нельзя построить жилой дом или какое-либо иное здание, строение и сооружение, на них нельзя выращивать лес, вырыть пруд и прочее.

Перевод земель из одной категории в другую осуществляется в соответствии со статьей 8 ЗК РФ в отношении:

1) земель, находящихся в федеральной собственности, - Правительством РФ;

2) земель, находящихся в собственности субъектов РФ, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, - органами исполнительной власти субъектов РФ;

3) земель, находящихся в муниципальной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, - органами местного самоуправления;

4) земель, находящихся в частной собственности:

- земель сельскохозяйственного назначения - органами исполнительной власти субъектов РФ;

- земель иного целевого назначения - органами местного самоуправления.

Состав и порядок подготовки документов для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую определены Федеральным закон от 21.12.2004 N 172-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022г.

Статья 7 ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» перевод земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель допускается в исключительных случаях, связанных с:

1) с консервацией земель;

2) с созданием особо охраняемых природных территорий или с отнесением земель к землям природоохранного, историко-культурного, рекреационного и иного особо ценного назначения;

3) с установлением или изменением черты населенных пунктов;

4) с размещением промышленных объектов на землях, кадастровая стоимость которых не превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), а также на других землях и с иными несельскохозяйственными нуждами при отсутствии иных вариантов

размещения этих объектов, за исключением размещения на землях, указанных в ч. 2 данной статьи;

5) с включением непригодных для осуществления сельскохозяйственного производства земель в состав земель лесного фонда, земель водного фонда или земель запаса;

6) со строительством дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, железнодорожных линий и других подобных сооружений (далее - линейные объекты) при наличии утвержденного в установленном порядке проекта рекультивации части сельскохозяйственных угодий, предоставляемой на период осуществления строительства линейных объектов;

7) с выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов;

8) с добычей полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации земель;

9) с размещением объектов социального, коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, образования при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов.

При этом следует учитывать, что перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на пятьдесят и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), и особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, указанных в п. 4 ст. 79 ЗК РФ, в другую категорию не допускается, за исключением случаев, установленных п. п. 3, 6, 7 и 8 ч. 1 ст. 7 Закона о переводе земель.

## 3. Оборот земель сельскохозяйственного назначения

### Основные принципы оборота земель сельскохозяйственного назначения

Статья 1 Федерального закона от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" устанавливает, что оборот земель сельскохозяйственного назначения основывается на следующих принципах:

- сохранение целевого использования земельных участков;
- установление максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица;
- преимущественное право субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципального образования на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов;
- преимущественное право участников долевой собственности на земельный участок на покупку доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения при возмездном отчуждении такой доли участником долевой собственности;
- установление особенностей предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения иностранным гражданам, иностранным юридическим лицам, лицам без гражданства, а также юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50%.

Особенности оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения установлены гл. II Федерального закона от

24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Ст. 8 ФЗ устанавливает **особенности купли-продажи** земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения.

При продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъект Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципальное образование имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов и случаев изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Продавец земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения обязан известить в письменной форме высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления о намерении продать земельный участок с указанием цены, размера, местоположения земельного участка и срока, до истечения которого должен быть осуществлен взаимный расчет. Срок для осуществления взаимных расчетов по таким сделкам не может быть более чем 90 дней. Извещение вручается под расписку или направляется заказным письмом с уведомлением о вручении.

В случае, если субъект Российской Федерации или в соответствии с законом субъекта Российской Федерации муниципальное образование откажется от покупки либо не уведомит в письменной форме продавца о намерении приобрести продаваемый земельный участок в течение 30 дней со дня поступления извещения, продавец в течение года вправе продать земельный участок третьему лицу по цене не ниже указанной в извещении цены.

При продаже земельного участка по цене ниже ранее заявленной цены или с изменением других существенных условий договора продавец обязан направить новое извещение по вышеуказанным правилам.

Сделка по продаже земельного участка, совершенная с нарушением преимущественного права покупки, ничтожна.

Ст. 9 ФЗ регулирует **аренду земельных участков** из земель сельскохозяйственного назначения.

В аренду могут быть переданы прошедшие государственный кадастровый учет земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, в том числе земельные участки, находящиеся в долевой собственности.

Договор аренды находящегося в долевой собственности земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения и соглашение об установлении сервитута в отношении такого земельного участка могут быть подписаны лицом, уполномоченным решением общего собрания участников долевой собственности совершать без доверенности сделки с таким земельным участком, если условия указанных договора и соглашения соответствуют условиям, определенным решением общего собрания участников долевой собственности.

Договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок от трех до сорока девяти лет, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом.

Для сенокошения и выпаса скота договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок до трех лет.

В договоре аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения может быть предусмотрено, что

арендуемый земельный участок передается в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены с учетом особенностей, установленных статьями 8 и 10 Федерального закона от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

В случае, если иное не предусмотрено законом или договором аренды, арендатор, надлежащим образом исполнявший свои обязанности, по истечении срока договора аренды имеет при прочих равных условиях преимущественное право на заключение договора аренды на новый срок.

Площадь земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, одновременно находящихся в аренде у одного арендатора, не ограничивается.

В пределах срока действия договора аренды при передаче арендатором арендных прав земельного участка в залог согласие участников долевой собственности на это не требуется, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное.

Ст. 10 ФЗ устанавливает, что **земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность** в порядке, установленном Земельным кодексом Российской Федерации.

Гражданин или юридическое лицо, которым земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности предоставлен в аренду, вправе:

- приобрести такой земельный участок в собственность или
- заключить новый договор аренды такого земельного участка,
- если у исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления (ст. 39.2 ЗК РФ) отсутствует информация о

выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства РФ при использовании такого земельного участка.

Земельные участки, находящиеся в фонде перераспределения земель, могут:

- передаваться гражданам и юридическим лицам в аренду, а также
- предоставляться гражданам и юридическим лицам в собственность на возмездной или безвозмездной основе в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут передаваться в аренду в порядке, установленном ЗК РФ:

- религиозным организациям (объединениям), казачьим обществам, научно-исследовательским организациям, образовательным учреждениям сельскохозяйственного профиля, общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации - для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации,
- гражданам - для сенокошения и выпаса скота.

При этом выкуп арендуемого земельного участка в собственность не допускается.

Земельный участок, находящийся в муниципальной собственности и выделенный в счет земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, передается использующим такой земельный участок сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству в собственность или аренду без проведения торгов в случае, если сельскохозяйственная организация или крестьянское (фермерское) хозяйство

обратились в орган местного самоуправления с заявлением о заключении договора купли-продажи или договора аренды такого земельного участка в течение шести месяцев с момента государственной регистрации права муниципальной собственности на такой земельный участок. При этом цена такого земельного участка устанавливается в размере не более 15 процентов его кадастровой стоимости, а арендная плата - в размере 0,3 процента его кадастровой стоимости.

Орган местного самоуправления муниципального образования, в собственности которого находится земельный участок, выделенный в счет земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, не позднее чем в течение двух недель со дня возникновения права муниципальной собственности на такой земельный участок обязан опубликовать в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации, и разместить на своем официальном сайте в сети "Интернет" (при его наличии) информацию о возможности приобретения такого земельного участка на условиях, предусмотренных настоящим пунктом. Указанная информация размещается также на информационных щитах, расположенных на территории данного муниципального образования.

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными пастбищами и находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы гражданам и юридическим лицам только на праве аренды или на праве безвозмездного пользования на срок не менее чем 5 лет. Кроме того, указанные участки не подлежат приватизации.

Приобретение сельскохозяйственными организациями, а также крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления их деятельности права собственности на земельные участки или права аренды земельных участков, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения,

осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2001 года N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации". Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения приобретаются в собственность по цене, установленной законом субъекта Российской Федерации в размере не более 15 процентов кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий. Законами субъектов Российской Федерации устанавливаются случаи бесплатного предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду на срок до пяти лет крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным организациям, участвующим в программах государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства, для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности без проведения торгов.

В случае, если в орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на распоряжение земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, поступило несколько заявлений о предоставлении такого земельного участка в аренду, соответствующий земельный участок предоставляется в порядке, установленном статьей 39.18 Земельного кодекса Российской Федерации.

Принятие субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, помимо Федерального закона от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", не допускается.

Закон Республики Дагестан от 29.12.2003 N 46(ред. от 12.07.2022)"Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан" в соответствии ст. 3 рассматривает земельные участки из состава особо ценных

продуктивных сельскохозяйственных угодий, кадастровая стоимость которых превышает среднерайонную кадастровую стоимость сельскохозяйственных угодий более чем на 60 процентов, подлежат включению в перечень земель, использование которых для других целей не допускается.

Уменьшение площадей орошаемых земель, пашни, земель, занятых ценными многолетними насаждениями (садами, виноградниками, орехоплодными и другими), и перевод их в менее ценные сельскохозяйственные угодья, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, производятся в исключительных случаях по решению Правительства Республики Дагестан.

Перевод земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию земель осуществляется в порядке, установленном федеральным Законом Республики Дагестан от 29.12.2003 N 46(ред. от 12.07.2022)"Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан"

Содержание ходатайства о переводе земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию земель и состав прилагаемых к нему документов устанавливаются Правительством Республики Дагестан, за исключением земель, находящихся в собственности Российской Федерации.

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в фонде перераспределения земель, предоставляются гражданам Российской Федерации, являющимся работниками сельскохозяйственных организаций и постоянно проживающим в сельской местности, а также сельскохозяйственным организациям в аренду на срок, установленный статьей 6 Закона Республики Дагестан от 29.12.2003 N 46(ред. от 12.07.2022)"Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан". Размер земельных участков определяется в соответствии со статьей 8 Закона Республики Дагестан "О некоторых вопросах регулирования земельных отношений в Республике Дагестан".

В статье 6 Закона Республики Дагестан от 29.12.2003 N 46(ред. от 12.07.2022)"Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан" приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в собственности Республики Дагестан или муниципальной собственности, на территории Республики Дагестан осуществляется через 49 лет с момента вступления в силу "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан".

Минимальные размеры земельных участков при образовании новых и упорядочении существующих участков из земель сельскохозяйственного назначения, допускаемых для совершения сделок, с учетом целей их предполагаемого (разрешенного) использования составляют:

для получения сельскохозяйственной продукции на открытых грунтах - пять гектаров, на орошаемых землях - два гектара;

для получения сельскохозяйственной продукции на закрытых грунтах в теплицах и оранжереях - один гектар;

для закладки многолетних насаждений - один гектар.

При формировании земельного участка должно быть обеспечено соблюдение следующих требований законодательства Российской Федерации о землеустройстве:

обеспечение условий ведения эффективного сельскохозяйственного производства соответствующей специализации с учетом наличия земель, их качества и традиций землепользования;

пригодность земель для предполагаемого (разрешенного) использования;

недопущение создания препятствий в землепользовании (вклинивание, чересполосица, дальноземелье);

соблюдение условий выхода на дороги общего пользования для формируемых и существующих земельных участков.

Размеры и границы земельных участков, выделяемых в счет долей на праве общей собственности на земельный участок из земель

сельскохозяйственного назначения из состава искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий, устанавливаются равными размерам и границам землепользования единой оросительной системы. Собственники указанных земельных участков обязаны участвовать в мероприятиях по содержанию единой оросительной системы в пригодном для использования техническом состоянии на основании договоров об использовании единой оросительной системы, заключаемых с собственником системы.

Выдел земельных участков в счет долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения специализированных хозяйств (племенных, семеноводческих, плодоводческих, виноградарских, овощеводческих, рисоводческих) осуществляется с соблюдением требований по сохранению существующей специализации производства продукции.

Нормы минимальных размеров земельных участков, установленные настоящей статьей, не применяются к земельным участкам из земель сельскохозяйственного назначения:

ограниченным со всех сторон землями других категорий и площадь которых меньше минимальных размеров;

сформированным из земель фонда перераспределения земель Республики Дагестан или в счет земельных долей до вступления в силу настоящего Закона;

предоставленным для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности до вступления в силу настоящего Закона.

Максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района Республики Дагестан и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица, составляет 10 процентов общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков.

**Наследование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.**

Принятие наследства не должно приводить к нарушению требований, установленных ст. 3 и (или) 4 Федерального закона, а именно:

- иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды;
- предельные размеры и требования к местоположению земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения имеют ряд ограничений.

В противном случае к наследникам применяются требования, установленные ст. 5 Федерального закона (обязанность лица произвести отчуждение земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения).

К сделкам, совершаемым **с долями** в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, применяются правила Гражданского кодекса Российской Федерации. В случае, если число участников долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения превышает пять, правила Гражданского кодекса Российской Федерации применяются с учетом особенностей, установленных статьями 12-14 ФЗ от 24.07.2002 N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"

Без выделения земельного участка в счет земельной доли такой участник долевой собственности по своему усмотрению вправе завещать свою земельную долю, отказаться от права собственности на земельную долю,

внести ее в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности, или передать свою земельную долю в доверительное управление либо продать или подарить ее другому участнику долевой собственности, а также сельскохозяйственной организации или гражданину - члену крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности. Участник долевой собственности вправе распорядиться земельной долей по своему усмотрению иным образом только после выделения земельного участка в счет земельной доли.

Передача земельной доли в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности, в доверительное управление, завещание, отказ от права собственности на земельную долю или выделение земельного участка в счет земельной доли осуществляется на основании документов, удостоверяющих право на земельную долю, без государственной регистрации возникшего в результате приватизации сельскохозяйственных угодий права на земельную долю.

Отказ от права собственности на земельную долю осуществляется путем подачи заявления в орган регистрации прав. Право собственности на земельную долю прекращается с даты государственной регистрации прекращения указанного права. Одновременно возникает право собственности на данную земельную долю у городского округа, городского или сельского поселения по месту расположения земельного участка, от права собственности на земельную долю которого осуществлен отказ, либо в случае расположения такого земельного участка на межселенной территории у муниципального района.

В случае, если участник долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения продает свою земельную долю

без выделения земельного участка в счет своей земельной доли другому участнику долевой собственности, а также сельскохозяйственной организации или гражданину - члену крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности, извещать других участников долевой собственности о намерении продать свою земельную долю не требуется.

В течение шести месяцев со дня возникновения права муниципальной собственности на земельную долю орган местного самоуправления вправе продать эту земельную долю сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности. Указанные сельскохозяйственная организация или крестьянское (фермерское) хозяйство вправе приобрести земельную долю, находящуюся в муниципальной собственности, по цене, определяемой как произведение 15 процентов кадастровой стоимости одного квадратного метра такого земельного участка и площади, соответствующей размеру этой земельной доли.

В соответствии со статьей 12.1 **невостребованной земельной долей** может быть признана земельная доля, принадлежащая на праве собственности гражданину, который не передал эту земельную долю в аренду или не распорядился ею иным образом в течение трех и более лет подряд. При этом земельные доли, права на которые зарегистрированы в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости", не могут быть признаны невостребованными земельными долями

Невостребованной земельной долей может быть признана также земельная доля, сведения о собственнике которой не содержатся в принятых до дня вступления в силу Федерального закона от 13 июля 2015 года N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" решениях органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий, либо

земельная доля, собственник которой умер и отсутствуют наследники как по закону, так и по завещанию, или никто из наследников не имеет права наследовать, или все наследники отстранены от наследования, или никто из наследников не принял наследства, или все наследники отказались от наследства и при этом никто из них не указал, что отказывается в пользу другого наследника.

Список невостребованных земельных долей представляется органом местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, на утверждение общему собранию участников долевой собственности. Лица, считающие, что они или принадлежащие им земельные доли необоснованно включены в список невостребованных земельных долей, вправе представить в письменной форме возражения в орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, и заявить об этом на общем собрании участников долевой собственности, что является основанием для исключения указанных лиц и (или) земельных долей из списка невостребованных земельных долей.

С даты утверждения списка невостребованных земельных долей общим собранием участников долевой собственности земельные доли, сведения о которых включены в указанный список, признаются невостребованными. В случае, если общим собранием участников долевой собственности в течение четырех месяцев со дня опубликования указанного списка не принято решение по вопросу о невостребованных земельных долях, орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, вправе утвердить такой список самостоятельно.

Орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой

собственности, вправе обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на земельные доли, признанные в установленном настоящей статьей порядке невостребованными.

# ЛЕКЦИЯ 10. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

1. Понятие и состав земель населенных пунктов
2. Зонирование земель населенных пунктов
3. Территориальное планирование земель населенных пунктов

## 1. Понятие и состав земель населенных пунктов

Земли населенных пунктов — одна из семи категорий земель, предусмотренных ст. 7 Земельного кодекса РФ. Несмотря на то, что данная категория занимает наименьшую по сравнению с иными категориями земель площадь, она является самой густонаселенной — на ней проживает подавляющее большинство населения России.

По состоянию на 1 января 2022 года площадь земель, отнесенных к данной категории, в целом по России составила 20 613,7 тыс. га. Увеличение площади на 36,5 тыс. га в сравнении с предшествующим годом отражает результаты проведенных работ по упорядочению, установлению и утверждению границ городских и сельских населенных пунктов. К городским населенным пунктам отнесены города и поселки, к сельским – села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки и иные населенные пункты.[1]

---

[1] Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 году https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20(%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9)%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%BE%20%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D0%B8%20%D0%B8%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BB%D1%8C%20%D0%B2%20%D0%A0%D0%A4%20%D0%B2%202021%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D1%83.pdf (дата обращения: 21.11.2022)

Особенностью данного вида земель является то, что он представляет собой ценность, прежде всего в качестве территориального пространства, земельной основы, которая может быть использована для создания на ней различных по назначению объектов недвижимости и иных необходимых для комфортного проживания населения объектов селитебной, транспортной, инженерной и других видов инфраструктуры. Именно на этих землях наиболее активны инвестиционно-строительные процессы, осуществление различных форм градостроительной деятельности, в связи, с чем важнейшее значение в регулировании вопросов использования и охраны данных земель имеет также и градостроительное законодательство.

С принятием в 2001 г. нового ЗК наименование данной категории земель изменилось — она впервые стала именоваться «земли поселений. Однако с 1 января 2007 г. оно было изменено — теперь данная категория снова именуется «земли населенных пунктов», что нашло отражение в ФЗ о внесении изменений в Градостроительный кодекс.

С принятием в 2003 г. Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" понятийный аппарат, посвященный определению населенных мест, изменился. Данный Закон сохранил понятие поселения и разделение его на городские и сельские поселения. Однако при этом под городскими поселениями понимается город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно либо через органы местного самоуправления; сельские же поселения Закон определил как один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно либо через органы местного самоуправления (ч. 1 ст. 2). Таким образом, теперь в состав поселения могут входить одновременно несколько населенных пунктов.

Теперь землями населенных пунктов признаются «земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов» (п.1 ст. 83 ЗК РФ).

Границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Границы городских, сельских населенных пунктов не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы, а также пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам.

В соотвествии с законодательством населенные пункты, находящиеся на территории Республики Дагестан, делятся на городские и сельские. (Закон Республики Дагестан от 10.04.2002 N 16 (ред. от 02.10.2020)"Об административно-территориальном устройстве Республики Дагестан" (принятым Народным Собранием РД 28.03.2002)).

Городской населенный пункт - населенный пункт с преобладанием жителей, занятых в промышленности, торговле, науке, управлении, сфере культуры, финансов и услуг.

К городским населенным пунктам относятся города, поселки городского типа. К категории городов относятся населенные пункты, являющиеся экономическими и культурными центрами, имеющие развитую промышленность, с численностью населения свыше 50 тыс. человек. В отдельных случаях к категории городов могут быть отнесены населенные пункты с численностью населения менее 50 тыс. человек, имеющие важное промышленное, социально-культурное и историческое значение, перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения.

К категории поселков городского типа относятся населенные пункты, на территории которых имеются промышленные предприятия, строительные организации, железнодорожные узлы, гидротехнические сооружения,

предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции и другие важные экономические объекты, а также объекты социально-культурного назначения, с численностью населения не менее 3 тыс. человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют, как правило, не менее 85 процентов. В отдельных случаях к категории поселков городского типа могут быть отнесены населенные пункты с численностью населения и менее 3 тыс. человек, имеющие перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения.

Сельский населенный пункт - населенный пункт с преобладанием жителей, занятых в сельском хозяйстве и связанных с ним отраслях, а также не отнесенный к категории городских населенных пунктов.

Под сельским поселением понимается одно или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.[1]

К тому же, вместо понятия черты городских, сельских поселений введено понятие границы городских, сельских населенных пунктов. Границы населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Это очень важное положение, которое, во-первых, позволяет четко и практически без затруднений отграничивать земли населенных пунктов от других земель и, во-вторых, в силу своей императивности абсолютно исключает возможность нахождения в пределах границ населенных пунктов земель иных шести категорий (равно как и нахождение земель населенных пунктов за пределами утвержденных границ населенных пунктов). Последнее особенно важно для правильного понимания правового режима земельных

[1] Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

участков, расположенных в границах населенного пункта, но используемых для целей, сходных с целями использования земель некоторых иных категорий: например, ведение сельскохозяйственного производства, организация особо охраняемых территорий. Независимо от текущей цели использования на такие земельные участки будет распространяться режим, установленный для земель населенных пунктов, а не земель сельскохозяйственного назначения или земель особо охраняемых территорий и объектов.

Населенные пункты могут быть расположены не только на землях населенных пунктов. В отношении таких земель обычно действует правовой режим той категории земель, в составе которой они находятся. Населенные пункты могут быть расположены на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов или на территориях национальных и природных парков. С федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды согласовываются проекты развития населенных пунктов, находящихся на территориях национальных парков и их охранных зон, природных парков (п. 4 ст. 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Согласно ст. 10 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» на территориях традиционного природопользования могут выделяться поселения, в том числе поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыболовов.

Населенные пункты могут находиться на землях лесного фонда. В связи с этим ст. 9 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» предусматривает, что земли, на которых расположены ранее созданные в целях освоения лесов поселки в границах земель лесного фонда, подлежат переводу в земли населенных пунктов.

В состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам: жилым; общественно - деловым; производственным; инженерных и транспортных инфраструктур; рекреационным; сельскохозяйственного использования; специального назначения; военных объектов.

## 2. Зонирование земель населенных пунктов

Правовой режим земель населенных пунктов - это порядок использования земель в границах населенных пунктов, определяемый градостроительным, земельным, экологическим законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, актами территориального планирования и градостроительного зонирования территории населенных пунктов.

Данный правовой режим определяется с учетом правовых различий городского и сельского населенных пунктов.

Во-первых, город является самостоятельным муниципальным образованием либо включает несколько муниципальных образований (в городах федерального значения). В них органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются земельными участками. Сельские населенные пункты, как правило, самостоятельными муниципальными образованиями не являются, входят в состав сельского поселения или муниципального района, которые имеют статус муниципального образования.

Во-вторых, данные населенные пункты имеют различное назначение, которое учитывается при территориальном зонировании. Правовое регулирование использования земель населенных пунктов основывается на принципе обеспечения устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования (ст. 2 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. N 190).

Принцип устойчивого развития территории предполагает обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности населения, ограничения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущих поколений.

В целях обеспечения устойчивого развития территорий осуществляется зонирование земель. В соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ выделяют следующие виды зон:

- *функциональные зоны;*
- *территориальные зоны;*
- *зоны с особыми условиями развития территорий.*

Функциональные зоны - зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение (п. 5 ст. 1 ГрК РФ).

Согласно п. 2 ст. 1 ГрК РФ территориальное планирование осуществляется в том числе для установления функциональных зон.

С учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития устанавливаются границы территориальных зон при подготовке правил землепользования и застройки и градостроительные регламенты (п. 2 ч. 1 ст. 34, п. 3 ч. 2 ст. 36 ГрК РФ).

Таким образом, функциональные зоны - это зоны, отведенные для выполнения определенной задачи, роли, предназначенные для осуществления какой-то деятельности.

В ГрК РФ нет отдельной нормы, определяющей виды именно функциональных зон, но функциональные зоны по смыслу и территориальному планированию тесно связаны с территориальными зонами -

зонами, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты (п. 7 ст. 1 ГрК РФ).

Виды и состав территориальных зон определены в ст. 35 ГрК РФ, согласно ч. 1 которой в результате градостроительного зонирования могут определяться

жилые,

общественно-деловые,

производственные зоны,

зоны инженерной и транспортной инфраструктур,

зоны сельскохозяйственного использования,

зоны рекреационного назначения,

зоны особо охраняемых территорий,

зоны специального назначения,

зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон.

Поскольку перечисленные зоны разделяются по их функциональному назначению, можно предположить, что их деление относится и к видам функциональных зон. Подтверждается такой вывод и содержанием строительных правил.

Таким образом, функциональные зоны по видам разделяются на следующие виды: жилые, общественно-деловые, производственные, инженерной и транспортной инфраструктур, сельскохозяйственного использования, рекреационного назначения, особо охраняемых территорий, специального назначения, размещения военных объектов и др.

Согласно ст. 1 ГрК РФ территориальные зоны - зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты. Следовательно, территориальная зона - часть территории муниципального образования, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости, границы которой определены при зонировании

земель в соответствии с градостроительным законодательством. Сведения о территориальных зонах входят в состав сведений государственного кадастра недвижимости (ст. 10). Территориальные зоны являются разновидностью объектов землеустройства, и в случае изменения их границ проведение землеустройства является обязательным (ст. 1, 3 Закона о землеустройстве).

Границы территориальных зон могут устанавливаться по: линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений; красным линиям; границам земельных участков; границам населенных пунктов в пределах муниципальных образований; границам муниципальных образований, в том числе границам внутригородских территорий городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; естественным границам природных объектов; иным границам. Границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия, устанавливаемые в соответствии с законодательством РФ, могут не совпадать с границами территориальных зон.

Охарактеризуем следующие виды территориальных зон.

Жилые зоны предназначены для обеспечения комфортабельных и здоровых условий проживания населения на территории муниципального образования. В них допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан. В состав жилых зон могут включаться также территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства. В составе жилых зон могут выделяться зоны: застройки индивидуальными жилыми домами; застройки малоэтажными жилыми домами; застройки

среднеэтажными жилыми домами; застройки многоэтажными жилыми домами; жилой застройки иных видов.

**Общественно-деловые зоны** предназначены для размещения объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, социального и коммунально-бытового назначения, предпринимательской деятельности, среднего профессионального и высшего профессионального образования, административных, научно-исследовательских учреждений, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, объектов делового, финансового назначения, иных объектов, связанных с обеспечением жизнедеятельности граждан. В перечень объектов капитального строительства, разрешенных для размещения в общественно-деловых зонах, могут включаться жилые дома, гостиницы, подземные или многоэтажные гаражи. В состав общественно-деловых зон могут включаться зоны: делового, общественного и коммерческого назначения; размещения объектов социального и коммунально-бытового назначения; обслуживания объектов, необходимых для осуществления производственной и предпринимательской деятельности; общественно-деловые зоны иных видов.

**Производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур** предназначены для размещения объектов производственно-делового назначения. В состав рассматриваемых зон могут включаться: коммунальные зоны - зоны размещения коммунальных и складских объектов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, объектов транспорта, объектов оптовой торговли; производственные зоны - зоны размещения производственных объектов с различными нормативами воздействия на окружающую среду; иные виды производственной, инженерной и транспортной инфраструктур.

Не допускается присутствие производственных зон на территориях общественного и жилого назначения, если они: по классу вредности расположенных в них производств нарушают или могут нарушить своей

деятельностью требования экологической безопасности жилых и общественных территорий; по численности занятых противоречат назначению жилых территорий, многофункциональных и специализированных общественных центров; по величине территорий нарушают функционально-планировочную организацию жилых и общественных территорий.

**В состав зон сельскохозяйственного использования** могут включаться зоны сельскохозяйственных угодий - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.), а также зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, садоводства, личного подсобного и дачного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения. В состав территориальных зон, устанавливаемых в границах населенных пунктов, могут включаться зоны сельскохозяйственного использования (в том числе зоны сельскохозяйственных угодий), а также зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

**В состав зон рекреационного назначения** обычно входят три категории зон отдыха и открытых зон: зоны, предназначенные для активных видов спорта, физической культуры, туризма и иные зоны отдыха; зоны пассивного отдыха и сохранения природной среды, а также зоны расположения крупных массивов открытых рекреационных пространств (водные и озелененные пространства). В зависимости от специфики муниципального образования, природных и исторических особенностей его формирования может быть выделено большее или меньшее количество зон этой категории. Более строгие требования предъявляют к формированию рекреационных зон особых видов, в частности к историческим ландшафтам и объектам природной зашиты. В этих случаях следует дифференцировать территорию таким образом, чтобы функциональное использование территории

для занятий спортом, здорового отдыха и прочих видов землепользования, связанных с отдыхом, не нарушало сложившейся рекреационной системы.

**К зонам особо охраняемых территорий** относятся земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение.

**В состав зон специального назначения** могут включаться зоны, занятые кладбищами, крематориями, скотомогильниками, объектами размещения отходов потребления и иными объектами, размещение которых может быть обеспечено только путем выделения указанных зон и недопустимо в других территориальных зонах.

В состав территориальных зон могут включаться зоны размещения военных объектов и иные зоны специального назначения (ст. 35 ГрК РФ). Указанный перечень территориальных зон не носит исчерпывающего характера. Органы местного самоуправления могут устанавливать и иные виды территориальных зон.

Для каждой территориальной зоны устанавливается **градостроительный регламент** - совокупность видов разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Градостроительные регламенты устанавливаются с учетом: фактического использования участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны; возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков и объектов капитального строительства;

функциональных зон и характеристик их планируемого развития, определенных документами территориального планирования муниципальных образований; видов территориальных зон; требований охраны объектов культурного наследия, а также особо охраняемых природных территорий, иных природных объектов.

Действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки: в границах территорий памятников и ансамблей, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, а также в границах территорий памятников или ансамблей, которые являются вновь выявленными объектами культурного наследия и решения о режиме содержания, параметрах реставрации, консервации, воссоздания, ремонта и приспособлении которых принимаются в порядке, установленном законодательством РФ об охране объектов культурного наследия; в границах территорий общего пользования; занятые линейными объектами; предоставленные для добычи полезных ископаемых. Применительно к территориям исторических поселений, достопримечательных мест, землям лечебно-оздоровительных местностей и курортов, зонам с особыми условиями использования территорий градостроительные регламенты устанавливаются в соответствии с законодательством РФ.

Градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон. Использование земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, определяется уполномоченными федеральными органами

исполнительной власти, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ или уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами.

Градостроительный регламент определяет виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства применительно к каждой территориальной зоне (ст. 37 ГрК РФ). Различают следующие виды:

*основные виды разрешенного использования;*

*условно разрешенные виды использования;*

*вспомогательные виды использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным.*

Если видом разрешенного использования является индивидуальное жилищное строительство, то допускается строительство здания количеством надземных этажей не более чем три, высотой не более двадцати метров, которое состоит из комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании, не предназначенного для раздела на самостоятельные объекты недвижимости); выращивание сельскохозяйственных культур; размещение гаражей для собственных нужд и хозяйственных построек.

Для определения видов разрешенного использования необходимо руководствоваться Приказом Росреестра от 10.11.2020 N П/0412 (ред. от 23.06.2022) "Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков" (Зарегистрировано в Минюсте России 15.12.2020 N 61482).

Основные и вспомогательные виды использования выбираются правообладателем земельного участка и объекта капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений,

государственных и муниципальных унитарных предприятий, самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

Условно разрешенный вид использования осуществляется на основе специальных разрешений. Категория земель и разрешенный вид использования участка указываются в правоустанавливающих документах (актах о предоставлении земельного участка, договорах).

Наряду с функциональным зонированием территорий в рамках процедуры территориального планирования осуществляется установление зон *с особыми условиями использования территорий.*

Согласно ст. 1 ГрК РФ зоны с особыми условиями использования территорий

- охранные, санитарно-защитные зоны,

зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации,

защитные зоны объектов культурного наследия,

водоохранные зоны,

зоны затопления, подтопления,

зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения,

зоны охраняемых объектов, приаэродромная территория,

иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Разновидности зон, устанавливаемых в целях охраны окружающей среды, предусмотрены ст. 52 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды". К ним относятся охранные и защитные зоны. Порядок установления режима названных зон предусмотрен ст. 106 Земельного кодекса РФ, в соответствии с которой режим названных зон регулируется нормативными актами в виде Положений о зонах с особыми

условиями использования территорий. Перечень ограничений использования земельных участков является единым для всех зон соответствующего вида.

Могут быть установлены следующие виды зон с особыми условиями использования территорий:

1) зоны охраны объектов культурного наследия;

2) защитная зона объекта культурного наследия;

3) охранная зона объектов электроэнергетики (объектов электросетевого хозяйства и объектов по производству электрической энергии);

4) охранная зона железных дорог;

5) придорожные полосы автомобильных дорог;

6) охранная зона трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов);

7) охранная зона линий и сооружений связи;

8) приаэродромная территория;

9) зона охраняемого объекта;

10) зона охраняемого военного объекта, охранная зона военного объекта, запретные и специальные зоны, устанавливаемые в связи с размещением указанных объектов;

11) охранная зона особо охраняемой природной территории (государственного природного заповедника, национального парка, природного парка, памятника природы);

12) охранная зона стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением;

13) водоохранная зона;

14) прибрежная защитная полоса;

15) округ санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов;

16) зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также устанавливаемые в случаях, предусмотренных

Водным кодексом Российской Федерации, в отношении подземных водных объектов зоны специальной охраны;

17) зоны затопления и подтопления;

18) санитарно-защитная зона;

19) зона ограничений передающего радиотехнического объекта, являющегося объектом капитального строительства;

20) охранная зона пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети;

21) зона наблюдения;

22) зона безопасности с особым правовым режимом;

23) рыбохозяйственная заповедная зона озера Байкал;

24) рыбохозяйственная заповедная зона;

25) зона минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов);

26) охранная зона гидроэнергетического объекта;

27) охранная зона объектов инфраструктуры метрополитена;

28) охранная зона тепловых сетей.

Сведения о зонах с особыми условиями использования территорий отражаются в схемах территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, двух и более субъектов Российской Федерации, поселений, городских округов и муниципальных районов (на межселенных территориях), генеральных планах поселений и городских округов, правилах землепользования и застройки поселения, городского округа межселенной территории. Генеральные планы поселений и городских округов служат основой градостроительного зонирования земель населенных пунктов.

Зоны с особыми условиями использования территорий устанавливаются независимо от категорий земель и видов разрешенного использования

земельных участков (п. 23 ст. 106 ЗК РФ). Для ЗОУИТ законодательством установлены специальные правила для отдельных видов ЗОУИТ. Для целей обеспечения экологической безопасности промышленных объектов создаются санитарно-защитные зоны, проектирование которых осуществляется застройщиком.

В соотвествии со ст.65 Водного кодекса Российской Федерации" от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 01.05.2022)

Ширина водоохранной зоны рек или ручьев устанавливается от их истока для рек или ручьев протяженностью:

1) до десяти километров - в размере пятидесяти метров;

2) от десяти до пятидесяти километров - в размере ста метров;

3) от пятидесяти километров и более - в размере двухсот метров.

Для реки, ручья протяженностью менее десяти километров от истока до устья водоохранная зона совпадает с прибрежной защитной полосой. Радиус водоохранной зоны для истоков реки, ручья устанавливается в размере пятидесяти метров.

Ширина водоохранной зоны озера, водохранилища, за исключением озера, расположенного внутри болота, или озера, водохранилища с акваторией менее 0,5 квадратного километра, устанавливается в размере пятидесяти метров. Ширина водоохранной зоны водохранилища, расположенного на водотоке, устанавливается равной ширине водоохранной зоны этого водотока.

Границы водоохранной зоны озера Байкал устанавливаются в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 1999 года N 94-ФЗ "Об охране озера Байкал".

Ширина водоохранной зоны моря составляет пятьсот метров.

Ширина прибрежной защитной полосы устанавливается в зависимости от уклона берега водного объекта и составляет тридцать метров для обратного или нулевого уклона, сорок метров для уклона до трех градусов и пятьдесят метров для уклона три и более градуса.

Для расположенных в границах болот проточных и сточных озер и соответствующих водотоков ширина прибрежной защитной полосы устанавливается в размере пятидесяти метров.

Ширина прибрежной защитной полосы реки, озера, водохранилища, являющихся средой обитания, местами воспроизводства, нереста, нагула, миграционными путями особо ценных водных биологических ресурсов (при наличии одного из показателей) и (или) используемых для добычи (вылова), сохранения таких видов водных биологических ресурсов и среды их обитания, устанавливается в размере двухсот метров независимо от уклона берега.

## 3. Территориальное планирование земель населенных пунктов

Территориальное планирование представляет собой планирование развития территорий, в том числе для установления

функциональных зон,

определения планируемого размещения объектов федерального значения,

объектов регионального значения,

объектов местного значения (ч. 2 ст. 1 ГрК РФ).

Территориальное планирование - принципиально важный компонент градостроительной деятельности. Как вид градостроительной деятельности территориальное планирование, с одной стороны, обеспечивает устойчивое развитие территории, а с другой стороны, осуществляется в соответствии с документами, выступающими основой осуществляемого строительства.

Порядок осуществления территориального планирования, подготовки и согласования соответствующих проектов схем (документов) территориального планирования РФ, субъектов РФ и муниципальных образований довольно полно регламентируется статьями главы 3 ГрК РФ.

Кроме того, приняты и действуют отдельные нормативно-правовые и методические документы в этой сфере. В частности, это Постановление Правительства РФ от 23 марта 2008 г. N 198 "О порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации", Постановление Правительства РФ от 24 марта 2007 г. N 178 "Об утверждении Положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов РФ", Приказ Минрегиона России от 26 мая 2011 г. N 244 "Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов".

Территориальное планирование осуществляется на основе документов, которые подразделяются на федеральные, субъектов РФ и муниципальных образований (ч. 2 ст. 9 ГрК РФ). В документах фиксируется информация о состоянии территории соответствующего уровня, возможных направлениях ее развития и об ограничениях ее использования, что отображается в соответствующих схемах (картах). Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные районы разрабатывают схемы территориального планирования, а поселения и городские округа - генеральные планы.

Значение федеральной схемы территориального планирования заключается в необходимости закрепления в графическом и текстовом виде земельных участков и объектов недвижимости, уже находящихся в федеральной собственности, а также границ земель и местоположений объектов, которые *будут предназначены* для федеральных нужд (отсюда вытекает необходимость резервирования земельных участков и их последующее изъятие для федеральных нужд). На данных схемах фиксируются соответствующие ограничения деятельности, вытекающие из особенностей функционирования действующих либо предусмотренных федеральной схемой объектов.

**Документами территориального планирования Российской Федерации** являются схемы территориального планирования Российской Федерации в следующих областях:

1) федеральный транспорт (железнодорожный, воздушный, морской, внутренний водный, трубопроводный транспорт), автомобильные дороги федерального значения;

2) оборона страны и безопасность государства;

3) энергетика;

4) высшее образование;

5) здравоохранение.

Схемы территориального планирования Российской Федерации содержат положения о территориальном планировании, карты планируемого размещения объектов федерального значения.

В положениях о территориальном планировании, содержащихся в схемах территориального планирования Российской Федерации, указываются сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов федерального значения, их основные характеристики, их местоположение (указываются наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов.

Материалы по обоснованию схем территориального планирования Российской Федерации в текстовой форме содержат:

1) сведения об утвержденных документах стратегического планирования Российской Федерации, указанных в части 5 статьи 9 ЗК РФ, о национальных проектах, межгосударственных программах, об инвестиционных программах субъектов естественных монополий, о решениях органов государственной власти, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения;

2) обоснование выбранного варианта размещения объектов федерального значения на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования;

3) оценку возможного влияния планируемых для размещения объектов федерального значения на комплексное развитие соответствующей территории.

Материалы по обоснованию схем территориального планирования Российской Федерации в виде карт отображают:

1) местоположение существующих и строящихся объектов федерального значения в соответствующей области;

2) границы субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, на территориях которых планируется размещение объектов федерального значения в соответствующей области;

3) объекты капитального строительства, иные объекты, территории, зоны, которые оказали влияние на определение планируемого размещения объектов федерального значения, в том числе:

а) планируемые для размещения объекты регионального значения, объекты местного значения в соответствии с документами территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации, документами территориального планирования муниципальных образований;

б) особые экономические зоны;

в) особо охраняемые природные территории федерального, регионального, местного значения;

г) территории объектов культурного наследия;

д) зоны с особыми условиями использования территорий;

е) территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

ж) иные объекты, иные территории и (или) зоны.

**Документами территориального планирования субъекта Российской Федерации** являются схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации. Подготовка указанных схем может осуществляться в составе одного или нескольких документов территориального планирования субъекта Российской Федерации. Схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации содержат положения о территориальном планировании и карты планируемого размещения объектов регионального значения, относящихся к следующим областям:

1) транспорт (железнодорожный, водный, воздушный транспорт), автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения;

2) предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий;

3) образование;

4) здравоохранение;

5) физическая культура и спорт;

5.1) энергетика;

6) иные области в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации.

В положениях о территориальном планировании, содержащихся в схемах территориального планирования субъекта Российской Федерации, указываются сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов регионального значения, их основные характеристики, их местоположение (указываются наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов. На

картах планируемого размещения объектов регионального значения отображаются планируемые для размещения объекты регионального значения.

К схемам территориального планирования субъекта Российской Федерации прилагаются материалы по обоснованию этих схем в текстовой форме и в виде карт.

Материалы по обоснованию схем территориального планирования субъекта Российской Федерации в текстовой форме содержат:

1) сведения об утвержденных документах стратегического планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указанных в части 5.1 статьи 9 ЗК РФ, о национальных проектах, межгосударственных программах, об инвестиционных программах субъектов естественных монополий, о решениях органов государственной власти, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов регионального значения;

2) обоснование выбранного варианта размещения объектов регионального значения на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования;

3) оценку возможного влияния планируемых для размещения объектов регионального значения на комплексное развитие соответствующей территории;

4) сведения об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении твердых коммунальных отходов, содержащиеся в территориальных схемах в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Карты, включаемые в состав материалов по обоснованию схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации, составляются применительно к территории, в отношении которой

разрабатывается схема территориального планирования субъекта Российской Федерации. На указанных картах отображаются:

1) границы муниципальных образований - городских округов, муниципальных районов, поселений, утвержденные в установленном порядке законом субъекта Российской Федерации;

2) объекты капитального строительства, иные объекты, территории, зоны, которые оказали влияние на определение планируемого размещения объектов регионального значения, в том числе:

а) планируемые для размещения объекты федерального значения, объекты регионального значения, объекты местного значения в соответствии с документами территориального планирования Российской Федерации, документами территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации, документами территориального планирования муниципальных образований;

б) особые экономические зоны;

в) особо охраняемые природные территории федерального, регионального, местного значения;

г) территории объектов культурного наследия, территории исторических поселений федерального значения и территории исторических поселений регионального значения;

д) зоны с особыми условиями использования территорий;

е) территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

е.1) объекты, используемые для утилизации, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов и включенные в территориальную схему в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;

ж) иные объекты, иные территории и (или) зоны.

В отличие от документов территориального планирования уровня РФ и субъектов РФ, где происходит указание планируемых мест размещения уникальных (и весьма немногочисленных) объектов, при **планировании на уровне муниципального района** (поселения, городского округа) происходит определение мест размещения объектов для удовлетворения обычных, повседневных нужд населения, включая размещение объектов транспортного и бытового обслуживания населения. На муниципальном уровне, при всей поверхностно одинаковой форме изложения со схемами территориального планирования РФ и субъектов РФ, отображаемых на картах (схемах) объектов и границ, речь идет о несколько иных методологических целях и задачах разработки указанных муниципальных документов.

На этом уровне население самостоятельно решает, как обустроить свою территорию, исходя из возможностей местного бюджета.

Специфической чертой территориального планирования на муниципальном уровне является то, что здесь отображаются непосредственные цели и задачи в сфере обеспечения нормального проживания населения, что отличает данные документы от федерального и регионального уровня. Для решения задач проживания, например, 1500 человек (население поселения - муниципального образования) необходимо наличие определенной собственной инфраструктуры, размер и параметры которой население определяет самостоятельно (например, в отдельно взятом поселении жителям могут быть нужны две школы, одна больница, один опорный пункт полиции и т.д.). Указанное количество объектов определяет само население, что отображается в генеральном плане поселения и финансируется из средств местного бюджета.

Необходимо отметить, что на схеме территориального планирования субъекта РФ фиксируются существующие и планируемые границы муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ. Собственно говоря, границы муниципальных образований (поселений) по каждому

субъекту РФ утверждены приказами Министерства регионального развития РФ. Однако данные границы носят описательный (повествовательный) характер, отмечая расстояния между различными координатами естественного или искусственного происхождения. Между тем для реализации функций органа публичной власти (включая принятие решений о распоряжении земельными участками) необходимо четкое графическое фиксирование границ подведомственной территории (во избежание конфликтов и судебных споров), что может быть достигнуто только посредством утверждения схем территориального планирования.

На схеме территориального планирования муниципального района отражаются границы земель и перечни объектов значения муниципального района, что автоматически влияет на содержание властных полномочий, а также устанавливает зависимость между ними и градостроительными изменениями территории. Перераспределение полномочий между муниципальным районом и поселением также должно быть отражено и в схеме, и в генеральном плане поселения. Из этого следует, что наиболее продуктивной градостроительная деятельность может быть тогда, когда процессы подготовки схем территориального планирования муниципального района и генерального плана поселения происходят согласованно и взаимоувязано, что исключает возможность возникновения разного рода противоречий в градостроительном развитии территории как следствие их изоляции.

Обеспечение баланса интересов муниципального района и входящих в него поселений достигается и посредством фиксации на схеме территориального планирования района ограничений, как вытекающих из документов территориального планирования вышестоящего уровня, так и зафиксированных генеральными планами поселений

На муниципальном уровне территориальное планирование осуществляется на основе следующих документов:

1) схемы территориального планирования муниципальных районов;

2) генеральные планы поселений;

3) генеральные планы городских округов.

**Схема территориального планирования муниципального района содержит:**

1) положение о территориальном планировании;

2) карту планируемого размещения объектов местного значения муниципального района;

3) карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), расположенных на межселенных территориях;

4) карту функциональных зон, установленных на межселенных территориях, в случае, если на межселенных территориях планируется размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов).

**Генеральный план поселения или городского округа содержит:**

1) положение о территориальном планировании;

2) карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа;

3) карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа;

4) карту функциональных зон поселения или городского округа.

Генеральные планы поселения, городского округа утверждаются представительным органом местного самоуправления поселения или городского округа (ст. 24 ГрК РФ).

Решение о подготовке проекта генерального плана принимается главой местной администрации поселения или городского округа. Проект генерального плана до его утверждения подлежит в соответствии со ст. 25 ГрК РФ обязательному согласованию с органами местного самоуправления муниципального района, в границах которого находится поселение.

Проект генерального плана должен быть опубликован в соответствии с правилами официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации не менее чем за три месяца до его утверждения и размещен на официальном сайте поселения или городского округа в Интернете, с тем чтобы заинтересованные лица имели возможность представить свои предложения по проекту.

Проект генерального плана подлежит обязательному рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, порядок проведения которых установлен в ст. 28 ГрК РФ. Представительный орган местного самоуправления поселения или городского округа с учетом протоколов публичных слушаний по проекту и заключения по их результатам принимает решение об утверждении генерального плана или о его отклонении. Генеральный план подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов.

Обладатели прав на земельные участки и объекты капитального строительства, если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения генерального плана, вправе оспорить генеральный план в судебном порядке.

# ЛЕКЦИЯ 11. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ЭНЕРГЕТИКИ, ТРАНСПОРТА, СВЯЗИ, РАДИОВЕЩАНИЯ, ТЕЛЕВИДЕНИЯ, ИНФОРМАТИКИ, ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ОБОРОНЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ИНОГО СПЕЦИАЛЬНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

1. Общая характеристика правового режима земель промышленности и иного специального назначения.
2. Правовой режим земель промышленности.
3. Правовой режим земель энергетики.
4. Правовой режим земель транспорта.
5. Правовой режим земель связи, радиовещания, телевидения, информатики.
6. Правовой режим земель для обеспечения космической деятельности.
7. Правовой режим земель обороны и безопасности.
8. Правовой режим земель иного специального назначения.

## 1. Общая характеристика правового режима земель промышленности и иного специального назначения.

Еще в советской юридической науке предпринимались попытки сформулировать понятие земель специального назначения. Так, Б.В. Ерофеев понимал под землями специального назначения "земли, отведенные в особом порядке предприятиям, учреждениям и общественным организациям в их непосредственное пользование (не для сельскохозяйственного производства) и находящиеся в ведении и управлении соответствующих министерств,

ведомств и учреждений, режим использования которых устанавливается особым законодательством"[1].

По мнению Н.И. Краснова, "земли специального назначения - это земельные участки, которые предоставляются в пользование не для целей сельскохозяйственного производства, не для нужд городского строительства или лесного хозяйства, а для иных целей, общим признаком которых является то, что все они - цели несельскохозяйственного характера"[2].

Согласно ст. 87 ЗК РФ земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, для обеспечения космической деятельности, обороны, безопасности и иного специального назначения составляют самостоятельную категорию. Эти земли имеют разное целевое назначение. Тем не менее общим признаком, который позволяет объединить их в одну категорию, является то, что они используются или предназначены для *специальных целей и размещения и эксплуатации хозяйственных и иных объектов недвижимости.* Эти земли используются главным образом для несельскохозяйственных целей, т. е. как пространственный территориальный базис. Другим критерием определения этих земель является их *нахождение за пределами границ* населенных пунктов.

К этой категории земель относятся следующие виды:

1) земли промышленности;

2) земли энергетики;

3) земли транспорта;

4) земли связи, радиовещания, телевидения, информатики;

5) земли для обеспечения космической деятельности;

---

[1] Ерофеев, Б.В. Советское земельное право. - Москва, 1965. - С. 237. - Текст: непосредственный.

[2] Краснов, Н.И. Правовой режим земель специального назначения. - Москва, 1961. - С. 40. - Текст: непосредственный.

6) земли обороны и безопасности;

7) земли иного специального назначения.

Некоторые из видов могут подразделяться на подвиды. Так, земли транспорта делятся на земли автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта и т. д.

К особенностям категории земель промышленности и иного специального назначения относятся:

1. Основным целевым назначением данной категории земель является то, что эти земли служат пространственным базисом для размещения объектов и сооружений разного хозяйственного назначения. Поэтому законодательством выделяются особые требования к данным землям как относительно их размера, так и в части особенностей их качественного состояния и хозяйственного использования. Можно сказать, что это единственная категория земель, которая пространственно построена по "ленточно-островному" принципу. В состав данной категории земель входят как земли под объектами инфраструктуры (дороги, линии связи и т.д.), так и земельные участки под промышленными энергетическими и иными объектами. При этом, в отличие от других категорий земель, по землям рассматриваемой категории не принято не одного специального закона, который бы комплексно определял ее правовой режим (в отличие, например, от земель водного или лесного фонда, по которым приняты Водный кодекс РФ и Лесной кодекс РФ). Поэтому правовой режим данной категории определяется в основном подзаконными актами.

2. В отличие от других категорий земель, использование земель специального назначения связано с вредным характером производственной деятельности расположенных на них объектов, что в ряде случаев требует принятия специальных защитных мер (создание охранных, санитарно-защитных и иных зон, санитарных разрывов). Санитарно-защитные зоны (СЗЗ) призваны создать барьер между жилой застройкой и хозяйственными

объектами, являющимися источниками негативных воздействий на окружающую среду.

Земельные участки, которые включены в состав таких зон, у их правообладателей не изымаются, но в их границах может быть введен особый режим их использования, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон. Необходимость установления СЗЗ вытекает из ст. 52 Федерального закона "Об охране окружающей среды" от 10 января 2002 г. и ряда иных нормативно-правовых актов. Порядок их создания будет определяться техническими регламентами, а до их принятия - санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами.

Границы зон с особыми условиями использования территории в обязательном порядке отображаются на карте градостроительного зонирования, которая является составной частью правил землепользования и застройки (ч. 5 ст. 30 ГрК РФ). В отличие от иных территорий и расположенных на них земельных участков, для которых градостроительный регламент устанавливается или не устанавливается по общей процедуре, для рассматриваемых зон действует особый порядок установления градостроительных регламентов (ч. 5 ст. 36 ГрК РФ). Схема границ зон с особыми условиями использования территорий включается и в состав материалов по обоснованию проекта планировки территории (ч. 4 ст. 42 ГрК РФ), а также границы данных зон отображаются на чертежах в составе материалов по обоснованию проекта межевания территорий (ст. 43 ГрК РФ).

Многие из расположенных на землях данной категории объектов сами нуждаются в защите от воздействия окружающей среды (оползней, снежных заносов и т.д.), в связи, с чем создаются специальные охранные зоны, размеры и характер использования которых определяются особенностями охраняемых объектов. Земельные участки, попавшие в пределы охранных зон, у их

правообладателей, как правило, не изымаются, но на них вводится режим ограничения или полного запрещения отдельных видов деятельности.

Как следует из п. 4 ст. 87 ЗК РФ, земли промышленности и иного специального назначения, занятые федеральными энергетическими системами, объектами использования атомной энергии, федеральным транспортом, путями сообщения, объектами федеральной информатики и связи, объектами, обеспечивающими космическую деятельность, объектами обороны и безопасности, объектами оборонного производства, объектами, обеспечивающими статус и защиту государственной границы России, другими объектами, отнесенными к ведению Российской Федерации в соответствии со ст. 71 Конституции России, являются федеральной собственностью. При этом в силу ст. 24 ЗК РФ из состава некоторых субкатегорий земель специального назначения (транспорта) земельные участки могут предоставляться гражданам - работникам этих организаций в безвозмездное пользование (служебные земельные наделы).

Указанные особенности обусловили установление ст. 9 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" двух специальных требований.

Во-первых, перевод земель промышленности и иного специального назначения или земельных участков в составе таких земель, которые нарушены, загрязнены или застроены зданиями, строениями, сооружениями, подлежащими сносу (в том числе подземными), в другую категорию допускается при наличии утвержденного проекта рекультивации земель.

Во-вторых, перевод земель промышленности и иного специального назначения или земельных участков в составе таких земель, на которых осуществлялась связанная с нарушением почвенного слоя деятельность, в другую категорию допускается только после восстановления нарушенных земель в соответствии с утвержденным проектом рекультивации земель, кроме

случаев, если такой перевод осуществляется по ходатайству исполнительных органов государственной власти или местного самоуправления.

## 2. Правовой режим земель промышленности

Землями промышленности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности.

Размеры земельных участков, предоставляемых для промышленных целей, определяются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами или проектно-технической документацией. Общие положения об определении норм предоставления земельных участков установлены Земельным кодексом РФ.

Земельные участки из земель промышленности, если они не изъяты из оборота на основании ст. 27 ЗК РФ, могут быть предоставлены в собственность всем участникам земельно-правовых отношений, в том числе юридическим лицам и гражданам, для осуществления деятельности в сфере промышленного производства. Изъятыми из оборота являются в данном случае земли промышленности, занятые находящимися в федеральной собственности объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, а также объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования.

Помимо земельного законодательства, которое устанавливает основы использования данных земель, конкретные условия использования земельных участков могут быть установлены законодательством об отдельных видах промышленности. Нормативными актами об отдельных видах промышленности может быть установлен и правовой режим охранных зон, устанавливаются права и обязанности по использованию земель

промышленности, требования по их охране.

Земельные участки, предоставляемые для добычи полезных ископаемых в промышленных целях (целей недропользования), не выделены земельным законодательством в отдельную категорию, а входят в состав земель промышленности.

В целом особенностью правового режима земель, которые используются для целей недропользования, является то, что он тесно связан с правовым режимом недр, порядком их предоставления, использования и охраны. В то же время предоставление и использование земельных участков не становится тождественным использованию недр и продолжает подчиняться требованиям норм земельного права.

При этом действующим в настоящее время **Законом РФ от 21.02.1992 N 2395-1(ред. от 28.06.2022, с изм. от 14.07.2022)"О недрах"** установлено, что предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами.

Предоставление участка (участков) недр в пользование на условиях соглашения о разделе продукции оформляется лицензией на пользование недрами. Лицензия удостоверяет право пользования указанным участком (участками) недр на условиях соглашения, определяющего все необходимые условия пользования недрами в соответствии с Федеральным закон от 30.12.1995 N 225-ФЗ (ред. от 08.12.2020) и законодательством Российской Федерации о недрах.

Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Между уполномоченными на то органами

государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования таким участком, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора.

Земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и использованием недр, временно или постоянно могут отчуждаться для государственных нужд с возмещением собственникам указанных земельных участков их стоимости в соответствии с земельным законодательством.

Решение об отчуждении таких земельных участков принимается федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с разделением их полномочий.

Установленные положения о предоставлении участков для целей промышленного недропользования и использование таких участков в рамках категории земель промышленности, следует отличать от реализации лицами, обладающими правами на земельные участки прав добычи общераспространенных полезных ископаемых. Такая добыча может производиться на землях практически всех категорий.

Порядок предоставления недр для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, порядок пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Недра для добычи общераспространенных полезных ископаемых с целью производства строительных материалов могут не предоставляться при условии возможности использования отходов горнодобывающего и иных производств, являющихся альтернативными источниками сырья.

Собственники, владельцы земельных участков имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Основные положения правового режима этих земель определены в ст. 88 ЗК РФ.

Землями промышленности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов промышленности и права на которые возникли у участников земельных отношений на основаниях, предусмотренных земельным Кодексом, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Земельное законодательство о землях промышленности лишь частично определяет их состав. Пункт 2 ст. 88 указывает на то, что земельные участки промышленным организациям предоставляются для размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений и обслуживающих их объектов.

**Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую"** определяет, что земли промышленности и иного назначения используются для размещения промышленных объектов, объектов производственной и социальной инфраструктуры, транспортных систем и систем коммуникаций. Размещение жилых строений не допускается, за исключением использования земельных участков в пределах земель промышленности и иного назначения в качестве служебных земельных наделов. Запрещаются строительство и реконструкция объектов до утверждения проекта и отвода земельного участка в натуре.

Нарушение этих требований влечет приостановление строительных работ до устранения выявленных недостатков. Особое внимание уделяется мерам охраны окружающей природной среды. При выполнении строительных работ и эксплуатации предприятий на землепользователей возлагается обязанность принимать меры по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, благоустройству территорий и оздоровлению окружающей среды.

Земли промышленности и иного назначения могут находиться в государственной, муниципальной и частной (общей) собственности. Допускается предоставление этих земель также на праве пользования и аренды. Исключается получение земельного участка для развития промышленного производства, транспорта, связи и т.д. гражданами на праве пожизненного наследуемого владения. В случае предоставления земель на праве временного пользования, включая аренду, после завершения срока пользования предполагаются проведение мероприятий по восстановлению земель (рекультивации) и их возврат прежнему пользователю.

Юридические лица составляют подавляющее большинство собственников и пользователей земель промышленности, транспорта, связи, обороны и иного назначения. Они представлены государственными и негосударственными предприятиями различных отраслей промышленности, транспорта, оборонных объектов и др.

Земли промышленности и иного назначения переходят в частную собственность граждан и юридических лиц в порядке приватизации государственного и муниципального имущества. Приватизация земли осуществляется одновременно с приватизацией зданий и сооружений либо после этого. Во втором случае земельный участок до момента приватизации закрепляется за собственниками зданий и сооружений на праве пользования или аренды при сохранении за такими пользователями права приватизации земель по их желанию в любое время, если это не запрещено (главы III - IV ЗК

РФ). Значительная часть земель промышленности остается в федеральной собственности.

Производственная деятельность промышленного предприятия представляет собой источник повышенной опасности для населения и состояния окружающей среды, поэтому вокруг таких предприятий устанавливаются санитарно-защитные зоны.

Проектно-технической документацией строящихся промышленных предприятий предусмотрено выделение земельных территорий с особыми условиями пользования — санитарно-защитных зон за пределами промышленных предприятий, организаций. Бремя расходов по содержанию и организации этих зон возлагается на предприятия, они несут ответственность за обеспечение установленного правового режима использования и охраны санитарно-защитных зон.

Порядок установления санитарно-защитных зон определен в санитарно эпидемиологических правилах и нормативах **Постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 N 74 (ред. от 28.02.2022) "О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов"(Зарегистрировано в Минюсте России 25.01.2008 N 10995).**

Для предприятий в зависимости от их мощности, условий эксплуатации, характера и объема выделяемых в окружающую среду токсических и пахучих веществ, создаваемого шума, вибрации и других вредных физических факторов устанавливаются минимальные размеры.

В санитарно-защитной зоне запрещается размещение коллективных или индивидуальных дачных и садово-огородных участков. В границах зоны запрещается размещение предприятий пищевой промышленности, а также по

производству посуды, тары, оборудования и т.д. Запрещается размещение объектов для проживания людей.

В особом порядке земельный участок предоставляется организациям **горнодобывающей и нефтегазовой промышленности**. Сложный характер возникновения права пользования земельными участками обусловлен тем, что для получения земельного участка для этих целей требуется предварительное специальное разрешение государственного органа управления в виде ***лицензии,*** определяющей порядок и условия пользования недрами.

## 3. Правовой режим земель энергетики

Статья 89 ЗК РФ дает понятие земель энергетики и устанавливает правовые основы использования ее для обеспечения деятельности всей отрасли. Режим и порядок использования атомной энергии, полномочия по размещению объектов и отводу земельных участков под эти цели установлены помимо ЗК также ФЗ "Об использовании атомной энергии", Законом РФ "О недрах", другими правовыми актами и положениями.

Решения о месте размещения и сооружения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения на территории ЗАТО принимают совместно Правительство РФ и органы государственной власти субъектов РФ, а о месте размещения и сооружения иных радиационных источников - органы местного самоуправления по представлению эксплуатирующей организации на основании заключений государственной экологической экспертизы и с учетом выводов экспертиз, проводившихся общественными организациями. Значительная часть земель атомной энергетики изъята из оборота (статья 27 ЗК).

Пункт 2 статьи 89 ЗК содержит перечень объектов энергетики, для которых предоставляются земельные участки:

размещения гидроэлектростанций, атомных станций, ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, тепловых станций и других электростанций, обслуживающих их сооружений и объектов;

размещения объектов электросетевого хозяйства и иных определенных законодательством Российской Федерации об электроэнергетике объектов электроэнергетики.

Нормами статей 48 и 50 Закона "Об охране окружающей среды" установлены специальные экологические требования к энергетическим объектам, а также к деятельности по использованию радиоактивных материалов. Например, для обеспечения безопасного и безаварийного функционирования, безопасной эксплуатации объектов электроэнергетики устанавливаются охранные зоны с особыми условиями использования земельных участков, независимо от категорий земель, в состав которых входят эти земельные участки. Порядок установления таких охранных зон для отдельных видов объектов и использования соответствующих земельных участков определяется Правительством РФ.

Надзор за соблюдением особых условий использования земельных участков в границах охранных зон объектов электроэнергетики осуществляется федеральным органом исполнительной власти, на который возложены функции по федеральному государственному энергетическому надзору - Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Правила определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети, устанавливаются Правительством РФ.

Так, Постановлением Правительства РФ от 11.08.2003 N 486 "Об утверждении Правил определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи,

обслуживающих электрические сети" устанавливается порядок определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи всех классов напряжения и опор линий связи, обслуживающих электрические сети, независимо от формы собственности и ведомственной принадлежности этих линий.

Воздушная линия электропередачи (линия связи, обслуживающая электрическую сеть) размещается на обособленных земельных участках, отнесенных в установленном порядке к землям промышленности и иного специального назначения или землям поселений и предназначенных для установки опор указанных линий.

Обособленные земельные участки, отнесенные к одной категории земель и предназначенные (используемые) для установки опор одной воздушной линии электропередачи (линии связи, обслуживающей электрическую сеть), могут быть учтены в государственном земельном кадастре в качестве одного объекта недвижимого имущества (единого землепользования) с присвоением одного кадастрового номера.

Постановление Правительства РФ от 11.08.2003 N 486"Об утверждении Правил определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети" ч.4 определяет минимальный размер земельного участка для установки опоры воздушной линии электропередачи напряжением свыше 10 кВ как:

- площадь контура, отстоящего на 1 м от контура проекции опоры на поверхность земли (для опор на оттяжках - включая оттяжки), - для земельных участков, граничащих с земельными участками всех категорий земель, кроме предназначенных для установки опор с ригелями глубиной заложения не более 0,8 м земельных участков, граничащих с земельными участками сельскохозяйственного назначения;

- площадь контура, отстоящего на 1,5 м от контура проекции опоры на поверхность земли (для опор на оттяжках - включая оттяжки), - для предназначенных для установки опор с ригелями глубиной заложения не более 0,8 м земельных участков, граничащих с земельными участками сельскохозяйственного назначения.

Минимальные размеры обособленных земельных участков для установки опоры воздушной линии электропередачи напряжением 330 кВ и выше, в конструкции которой используются закрепляемые в земле стойки (оттяжки), допускается определять как площади контуров, отстоящих на 1 м от внешних контуров каждой стойки (оттяжки) на уровне поверхности земли - для земельных участков, граничащих с земельными участками всех категорий земель (кроме земель сельскохозяйственного назначения), и на 1,5 м - для земельных участков, граничащих с земельными участками сельскохозяйственного назначения.[1]

Конкретные размеры земельных участков для установки опор воздушных линий электропередачи (опор линий связи, обслуживающих электрические сети) определяются исходя из необходимости закрепления опор в земле, размеров и типов опор, несущей способности грунтов и необходимости инженерного обустройства площадки опоры с целью обеспечения ее устойчивости и безопасной эксплуатации.

Размеры земельных участков (частей земельных участков), которые используются хозяйствующими субъектами в период проведения инженерных изысканий при проектировании воздушных линий электропередачи (линий связи, обслуживающих электрические сети), определяются проектной документацией на проведение указанных работ.

---

[1] Постановление Правительства РФ от 11.08.2003 N 486 "Об утверждении Правил определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети"

Земельные участки (части земельных участков), используемые хозяйствующими субъектами в период строительства, реконструкции, технического перевооружения и ремонта воздушных линий электропередачи, представляют собой полосу земли по всей длине воздушной линии электропередачи, ширина которой превышает расстояние между осями крайних фаз на 2 м с каждой стороны.

Земельные участки (части земельных участков), используемые хозяйствующими субъектами при производстве указанных работ в отношении воздушных линий электропередачи напряжением 500, 750 и 1150 кВ с горизонтальным расположением фаз, представляют собой отдельные полосы земли шириной 5 м для каждой фазы.

Конкретные размеры земельных участков (частей земельных участков) для осуществления указанных работ определяются в соответствии с проектной документацией с учетом принятой технологии производства монтажных работ, условий и методов строительства.

Федеральный закон от 21.07.1997 N 117-ФЗ(ред. от 11.06.2021)"О безопасности гидротехнических сооружений" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) устанавливает общие требования обеспечения безопасности гидротехнических сооружений (например, о государственном надзоре за безопасностью гидротехнических сооружений).

Особый правовой режим имеют земельные участки, на которых расположены атомные электростанции, ядерные установки и другие объекты.

Например, Федеральный закон Федеральный закон от 21.11.1995 N 170-ФЗ (ред. от 28.06.2022) "Об использовании атомной энергии" определяет правовую основу и принципы регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии, направлен на защиту здоровья и жизни людей, охрану окружающей среды, защиту собственности при использовании атомной энергии, призван способствовать развитию атомной науки и техники,

содействовать укреплению международного режима безопасного использования атомной энергии.

В федеральной собственности находятся:

- все ядерные материалы;

- радиоактивные отходы, содержащие ядерные материалы;

- имеющие оборонное назначение ядерные установки, радиационные источники и пункты хранения.

Не имеющие оборонного назначения радиационные источники, радиоактивные вещества и не содержащие ядерных материалов радиоактивные отходы могут находиться как в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, так и в муниципальной собственности, собственности юридических лиц. Право собственности на указанные объекты приобретается и прекращается по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

Юридические лица совершают сделки с данными объектами при наличии разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии.

Решения о месте размещения и сооружении других пунктов хранения, а также имеющих региональное значение радиационных источников принимают органы государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых предполагается их размещение и сооружение. Решения о месте размещения и сооружении иных радиационных источников принимают органы местного самоуправления по представлению эксплуатирующей организации. Решения о размещении и сооружении указанных объектов принимаются на основании заключений государственной экологической экспертизы.

Предоставление земельных участков для размещения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения осуществляется в порядке и на условиях, которые устанавливаются земельным

законодательством Российской Федерации, законодательством о недрах и иными правовыми актами РФ.

Так, в соответствии со статьей 30 Закона об использовании атомной энергии решение о размещении и сооружении ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения принимается с учетом нужд и оборонных задач Российской Федерации и отдельных ее регионов, наличия необходимых условий безопасности, возможных социальных и экономических последствий для данного региона.

Для обеспечения безопасного и безаварийного функционирования, безопасной эксплуатации объектов электроэнергетики устанавливаются охранные зоны с особыми условиями использования земельных участков независимо от категорий земель, в состав которых входят эти земельные участки. Порядок установления таких охранных зон для отдельных видов объектов и использования соответствующих земельных участков определяется Правительством РФ.

Надзор за соблюдением особых условий использования земельных участков в границах охранных зон объектов электроэнергетики осуществляется федеральным органом исполнительной власти, на который возложены функции по федеральному государственному энергетическому надзору - Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору.

В целях защиты населения в районе размещения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения устанавливаются особые территории - санитарно-защитная зона и зона наблюдения, где должен осуществляться контроль за радиационной обстановкой.

В таких зонах запрещается размещение жилых и общественных зданий, детских учреждений, а также не относящихся к функционированию ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения лечебно-оздоровительных учреждений, объектов общественного питания,

промышленных объектов, подсобных и других сооружений и объектов, не предусмотренных утвержденным проектом санитарно-защитной зоны.

В зоне наблюдения, включающей в себя санитарно-защитную зону, на граждан распространяется действие мер по социально-экономической компенсации за дополнительные риски, а также распространяется действие мер по аварийному планированию. В зоне наблюдения органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора могут вводиться ограничения на хозяйственную деятельность. Убытки, причиненные установлением санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения, возмещаются эксплуатирующей организацией.

## 4. Правовой режим земель транспорта

В соответствии со статьёй 90 Земельного кодекса землями транспорта признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным Земельным кодексом, федеральными законами и законами субъектов Федерации. Соответственно, земли транспорта подразделяются на земли автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта.

На земли, обеспечивающие деятельность городского транспорта, положения статьи 90 ЗК не распространяются. Эти земли подчиняются правовому режиму земель населенных пунктов (зоны инженерной и транспортной инфраструктуры).

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные для нужд организаций транспорта, в том числе морских, речных портов, вокзалов, аэродромов и аэропортов,

сооружений навигационного обеспечения воздушного движения и судоходства, терминалов и терминальных комплексов в зонах функционирования международных транспортных коридоров, в соответствии со ст. 27 ЗК РФ ограничены в обороте.

К охранным зонам транспорта относятся земельные участки, необходимые для обеспечения сохранности, прочности и устойчивости сооружений, устройств и других объектов транспорта, а также земли с подвижными песками, прилегающие к землям транспорта. Земли охранных зон транспорта не изымаются у собственников земельных участков и используются ими с соблюдением действующих ограничений. Порядок установления охранных зон, их размеров и режима пользования землями охранных зон определяется для каждого вида транспорта в соответствии с действующим законодательством.

Особенности правового режима отдельных видов земель транспорта и связанных с ними объектами недвижимости устанавливаются специальными нормативными правовыми.

**Правовой режим земель железнодорожного транспорта**

Понятие земель железнодорожного транспорта дано в специальном законодательстве: это земли транспорта, используемые или предназначенные для обеспечения деятельности организаций железнодорожного транспорта и (или) эксплуатации зданий, строений, сооружений и других объектов железнодорожного транспорта, в том числе земельные участки, расположенные на полосах отвода железных дорог и в охранных зонах (ст. 2 Федеральный закон от 10.01.2003 N 17-ФЗ (ред. от 28.06.2022)"О железнодорожном транспорте в Российской Федерации".

В данном определении нет указания на то, что это земли за чертой населенных пунктов, хотя такое уточнение было бы нелишним.

В соответствии с пунктом 2 статьи 90 ЗК в целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов железнодорожного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

1.размещения железнодорожных путей;

2. размещения, эксплуатации, и реконструкции зданий, сооружений, в том числе железнодорожных вокзалов, железнодорожных станций, а также устройств и других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта;

3. установление полос отвода.

Свободные земельные участки на полосах отвода железных дорог в пределах земель железнодорожного транспорта могут передаваться в аренду гражданам и юридическим лицам для сельскохозяйственного использования, оказания услуг пассажирам, складирования грузов, устройства погрузочно-разгрузочных площадок, сооружения прирельсовых складов (за исключением складов горюче-смазочных материалов и автозаправочных станций любых типов, а также складов, предназначенных для хранения опасных веществ и материалов) и иных целей при условии соблюдения требований безопасности движения, установленных федеральными законами.

Полоса отвода железных дорог  определяется как земельные участки, прилегающие к железнодорожным путям, земельные участки, занятые железнодорожными путями или предназначенные для размещения таких путей, а также земельные участки, занятые или предназначенные для размещения железнодорожных станций, водоотводных и укрепительных устройств, защитных полос лесов вдоль железнодорожных путей, линий связи, устройств электроснабжения, производственных и иных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта (Федеральный закон от 10.01.2003 года № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»). Размеры земельных участков полосы

отвода, определяются проектно-сметной документацией, согласованной в порядке, установленном земельным законодательством Российской Федерации. Порядок установления и использования полос отвода определяется Правительством Российской Федерации от 12.10.2006 N 611 (ред. от 17.04.2019)"О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон, железных дорог "Земельный Кодекс РФ (пункт 4 ст. 105) предусматривает наличие охранной зоны железных дорог.

В целях обеспечения нормальной эксплуатации железнодорожного транспорта и санитарной защиты населения устанавливаются охранные зоны, размеры которых определяются исходя из рельефа, особых природных условий местности, необходимости создания защиты жилой застройки от шумов проходящих поездов, необходимости развития объектов железнодорожного транспорта. Размеры и режимы полосы отвода и санитарно-защитных зон железных дорог устанавливаются в соответствии с ЗК РФ (п. 3 ч. 2 ст. 90), Федеральным законом от 10.01.2003 N 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" (ст. 9) и Постановлением Правительства РФ от 12.10.2006 N 611 "О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог", Приказом Минтранса РФ от 06.08.2008 N 126 "Об утверждении Норм отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также норм расчета охранных зон железных дорог".

Приказом Министерства путей сообщения РФ от 15.05.1999 N 26Ц утверждено Положение о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог.

В отношении земельных участков (их частей) в границах охранной зоны могут быть установлены запреты или ограничения на строительство капитальных зданий и сооружений, устройство временных дорог, вырубку древесной и кустарниковой растительности, удаление дернового покрова, проведение земляных работ, за исключением случаев, когда осуществление

указанной деятельности необходимо для обеспечения устойчивой, бесперебойной и безопасной работы железнодорожного транспорта, повышения качества обслуживания пользователей услуг железнодорожного транспорта, а также в связи с устройством, обслуживанием и ремонтом линейных сооружений; распашку земель; выпас скота; выпуск поверхностных и хозяйственно-бытовых вод (п. 10 Правил, утв. Постановлением Правительства РФ от 12.10.2006 N 611).

## Правовой режим земель автомобильного транспорта

Для обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов автомобильного транспорта и объектов дорожного хозяйства, согласно п. 3 ст. 90 Земельного кодекса, могут предоставляться земельные участки для:

1. размещения автомобильных дорог, их конструктивных элементов и дорожных сооружений;

2. размещения автовокзалов и автостанций, других объектов автомобильного транспорта и объектов дорожного хозяйства, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств;

3. установление полос отвода автомобильных дорог.

Земельные участки в границах полос отвода автомобильных дорог могут предоставляться в установленном ЗК порядке гражданам и юридическим лицам для размещения объектов дорожного сервиса. Для создания необходимых условий использования автомобильных дорог и их сохранности, обеспечения соблюдения требований безопасности дорожного движения и обеспечения безопасности граждан создаются придорожные полосы автомобильных дорог. Установление границ полос отвода автомобильных дорог и границ придорожных полос автомобильных дорог, использование таких полос отвода и придорожных полос осуществляются в соответствии с

ЗК, законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

Федеральный Закон Российская Федерация от 8 ноября 2007 года N 257-(ред. от 14.07.2022) "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.10.2022) **ст.3. п15** определяет понятие **полосы отвода автомобильной дороги** как земельный участок (независимо от категории земель), который предназначен для размещения конструктивных элементов автомобильной дороги, дорожных сооружений и на котором располагаются или могут располагаться объекты дорожного сервиса. Границы полосы отвода автомобильной дороги определяются на основании документации по планировке территории. Подготовка документации по планировке территории, предназначенной для размещения автомобильных дорог и (или) объектов дорожного сервиса, осуществляется с учетом утверждаемых Правительством Российской Федерации норм отвода земель для размещения указанных объектов.

В границах полосы отвода автомобильной дороги, за исключением случаев, предусмотренных вышеназванным Федеральным законом, запрещаются:

1) выполнение работ, не связанных со строительством, с реконструкцией, капитальным ремонтом, ремонтом и содержанием автомобильной дороги, а также с размещением объектов дорожного сервиса;

2) размещение зданий, строений, сооружений и других объектов, не предназначенных для обслуживания автомобильной дороги, ее строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания и не относящихся к объектам дорожного сервиса;

3) распашка земельных участков, покос травы, осуществление рубок и повреждение лесных насаждений и иных многолетних насаждений, снятие

дерна и выемка грунта, за исключением работ по содержанию полосы отвода автомобильной дороги или ремонту автомобильной дороги, ее участков;

4) выпас животных, а также их прогон через автомобильные дороги вне специально установленных мест, согласованных с владельцами автомобильных дорог;

5) установка рекламных конструкций, не соответствующих требованиям технических регламентов и (или) нормативным правовым актам о безопасности дорожного движения;

6) установка информационных щитов и указателей, не имеющих отношения к обеспечению безопасности дорожного движения или осуществлению дорожной деятельности.

Земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги, предназначенные для размещения объектов дорожного сервиса, для установки и эксплуатации рекламных конструкций, могут предоставляться гражданам или юридическим лицам для размещения таких объектов. В отношении земельных участков в границах полосы отвода автомобильной дороги, предназначенных для размещения объектов дорожного сервиса, для установки и эксплуатации рекламных конструкций, допускается установление частных сервитутов в порядке, установленном гражданским законодательством и земельным законодательством. Земельные участки для размещения объектов дорожного сервиса, установки и эксплуатации рекламных конструкций в границах полосы отвода автомобильной дороги федерального значения предоставляются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства, или Государственной компанией "Российские автомобильные дороги" в случае, если автомобильные дороги переданы ей в доверительное управление.

Также вышеуказанном ФЗ ст.3 п.16. дает понятие **придорожной полосы автомобильной дороги** как территории, которые прилегают с обеих сторон к

полосе отвода автомобильной дороги и в границах которых устанавливается особый режим использования земельных участков (частей земельных участков) в целях обеспечения требований безопасности дорожного движения, а также нормальных условий реконструкции, капитального ремонта, ремонта, содержания автомобильной дороги, ее сохранности с учетом перспектив развития автомобильной дороги. В придорожных полосах автомобильных дорог устанавливается особый режим использования земель. Особый режим использования земель в пределах придорожных полос предусматривает ряд ограничений при осуществлении хозяйственной деятельности в пределах этих полос для создания нормальных условий эксплуатации автомобильных дорог и их сохранности, обеспечения требований безопасности дорожного движения и безопасности населения.

В соответствии со статьей 5 **Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрена следующая классификация автомобильных дорог.**

Автомобильные дороги в зависимости от их значения подразделяются на:

1) автомобильные дороги федерального значения;

2) автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения;

3) автомобильные дороги местного значения;

4) частные автомобильные дороги.

Автомобильные дороги в зависимости от вида разрешенного использования подразделяются на автомобильные дороги общего пользования и автомобильные дороги необщего пользования.

К автомобильным дорогам общего пользования относятся автомобильные дороги, предназначенные для движения транспортных средств неограниченного круга лиц.

К автомобильным дорогам *необщего пользования относятся* автомобильные дороги, находящиеся в собственности, во владении или в пользовании исполнительных органов государственной власти, местных администраций (исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований), физических или юридических лиц и используемые ими исключительно для обеспечения собственных нужд либо для государственных или муниципальных нужд.

Перечни автомобильных дорог необщего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения утверждаются соответственно уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В перечень автомобильных дорог н*еобщего пользования регионального или межмуниципального значения* не могут быть включены автомобильные дороги необщего пользования федерального значения и их участки. Перечень автомобильных дорог необщего пользования местного значения может утверждаться органом местного самоуправления.

*Автомобильными дорогами общего пользования федерального значения являются автомобильные дороги:*

1) соединяющие столицу Российской Федерации - город Москву со столицами сопредельных государств, с административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации;

2) включенные в перечень международных автомобильных дорог в соответствии с международными соглашениями Российской Федерации.

Автомобильными дорогами общего пользования федерального значения могут быть автомобильные дороги:

1) соединяющие между собой административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации;

2) являющиеся подъездными дорогами, соединяющими автомобильные дороги общего пользования федерального значения, и имеющие международное значение крупнейшие транспортные узлы (морские порты, речные порты, аэропорты, железнодорожные станции), а также специальные объекты федерального значения;

3) являющиеся подъездными дорогами, соединяющими административные центры субъектов Российской Федерации, не имеющие автомобильных дорог общего пользования, соединяющих соответствующий административный центр субъекта Российской Федерации со столицей Российской Федерации - городом Москвой, и ближайшие морские порты, речные порты, аэропорты, железнодорожные станции.

Перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения утверждается Правительством Российской Федерации.

Критерии отнесения автомобильных дорог общего пользования к автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения и перечень автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В перечень автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения не могут включаться автомобильные дороги общего пользования федерального значения и их участки.

Автомобильными дорогами общего пользования местного значения городского и сельского поселений являются автомобильные дороги общего пользования в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог. Перечень

автомобильных дорог общего пользования местного значения городского поселения может утверждаться органом местного самоуправления городского поселения. Перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения сельского поселения может утверждаться органом местного самоуправления муниципального района, если законом субъекта Российской Федерации вопрос осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения не отнесен к числу полномочий, закрепленных за сельским поселением.

Автомобильными дорогами *общего пользовани*я местного значения муниципального района являются автомобильные дороги общего пользования в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения, автомобильных дорог общего пользования местного значения поселений, частных автомобильных дорог. Перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения муниципального района может утверждаться органом местного самоуправления муниципального района.

Автомобильными дорогами *общего пользования* местного значения городского округа являются автомобильные дороги общего пользования в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог. Перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа может утверждаться органом местного самоуправления городского округа.

К *частным автомобильным дорогам* общего пользования относятся автомобильные дороги, находящиеся в собственности физических или юридических лиц, не оборудованные устройствами, ограничивающими проезд транспортных средств неограниченного круга лиц. Иные частные автомобильные дороги относятся к частным автомобильным дорогам необщего пользования.

*Автомобильные дороги общего пользования* в зависимости от условий проезда по ним и доступа на них транспортных средств подразделяются на автомагистрали, скоростные автомобильные дороги и обычные автомобильные дороги.

К автомагистралям относятся автомобильные дороги, которые не предназначены для обслуживания прилегающих территорий и:

1) которые имеют на всей своей протяженности несколько проезжих частей и центральную разделительную полосу, не предназначенную для дорожного движения;

2) которые не пересекают на одном уровне иные автомобильные дороги, а также железные дороги, трамвайные пути, велосипедные и пешеходные дорожки;

3) доступ на которые возможен только через пересечения на разных уровнях с иными автомобильными дорогами, предусмотренные не чаще чем через каждые пять километров;

4) на проезжей части или проезжих частях которых запрещены остановки и стоянки транспортных средств;

5) которые оборудованы специальными местами отдыха и площадками для стоянки транспортных средств.

Автомобильные дороги, относящиеся к автомагистралям, должны быть специально обозначены в качестве автомагистралей.

К *скоростным автомобильным* дорогам относятся автомобильные дороги, доступ на которые возможен только через транспортные развязки или регулируемые перекрестки, на проезжей части или проезжих частях которых запрещены остановки и стоянки транспортных средств и которые оборудованы специальными местами отдыха и площадками для стоянки транспортных средств.

*К обычным автомобильным дорогам* относятся автомобильные дороги, не отнесенные к автомагистралям и скоростным автомобильным дорогам. .

Обычные автомобильные дороги могут иметь одну или несколько проезжих частей.

Классификация автомобильных дорог и их отнесение к категориям автомобильных дорог (первой, второй, третьей, четвертой, пятой категориям) осуществляются в зависимости от транспортно-эксплуатационных характеристик и потребительских свойств автомобильных дорог в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

## Правовой режим земель морского, внутреннего водного транспорта

Согласно п. 4 ст. 90 Земельного кодекса, в целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов морского, внутреннего водного транспорта могут предоставляться земельные участки:

для размещения искусственно созданных внутренних водных путей;

размещения объектов инфраструктуры морских портов, объектов речных портов, причалов, пристаней, гидротехнических сооружений, других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, сооружений, устройств и других объектов морского, внутреннего водного транспорта;

выделения береговой полосы.

Береговая полоса внутренних водных путей выделяется для работ, связанных с судоходством и сплавом по внутренним водным путям, вне территорий поселений. Порядок выделения береговой полосы и пользования ею определяется Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации" от 07.03.2001 N 24-ФЗ (ред. от 14.03.2022) (далее - КВВТ РФ).

Полоса земли вдоль береговой линии (границы водного объекта) водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначается для общего пользования. Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет двадцать метров, за исключением береговой полосы

каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем десять километров. Ширина береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем десять километров, составляет пять метров.

Береговая полоса болот, ледников, снежников, природных выходов подземных вод (родников, гейзеров) и иных предусмотренных федеральными законами водных объектов не определяется.

КВВТ РФ регулирует отношения, возникающие между организациями внутреннего водного транспорта Российской Федерации, грузоотправителями, грузополучателями, пассажирами и другими физическими и (или) юридическими лицами при осуществлении судоходства на внутренних водных путях Российской Федерации, и определяет их права, обязанности и ответственность.

КВВТ РФ определяет, что внутренний водный транспорт Российской Федерации (далее - внутренний водный транспорт) - один из видов транспорта, представляющего собой производственно-технологический комплекс с входящими в него организациями, осуществляющими судоходство и иную связанную с судоходством деятельность на внутренних водных путях Российской Федерации. Под внутренними водными путями Российской Федерации понимают - пути сообщения внутреннего водного транспорта, определяемые Правительством Российской Федерации.

В соответствии со **статьей 7.** КВВТ РФ внутренние водные пути и расположенные на них судоходные гидротехнические сооружения находятся в федеральной собственности и используются в целях судоходства любыми юридическими и физическими лицами. Перечень внутренних водных путей утверждается Правительством Российской Федерации.

Перечень внутренних водных путей включает в себя перечень внутренних водных путей федерального значения и перечень внутренних водных путей регионального значения. Порядок формирования перечня

внутренних водных путей, в том числе основания включения внутренних водных путей в указанный перечень, их исключения из указанного перечня и отказа во включении внутренних водных путей в указанный перечень, устанавливается Правительством Российской Федерации.

К внутренним водным путям федерального значения Правительством Российской Федерации могут быть отнесены пригодные для осуществления судоходства поверхностные водные объекты или их части в пределах их естественных, искусственных или условных границ:

1) которые имеют международное значение в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

2) по которым разрешено плавание судов под флагами иностранных государств;

3) которые находятся в пределах трансграничных водных объектов;

4) которые соединяют административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации с транспортными узлами (морскими портами, речными портами, в которых осуществляются перевалка грузов, перевозимых в прямом смешанном сообщении, обслуживание пассажиров в портах общего пользования), а также со специальными объектами, с местами убежища;

5) которые соединяют районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации;

6) которые обеспечивают безопасность государства;

7) которые находятся на территориях двух и более субъектов Российской Федерации.

По решению Правительства Российской Федерации к внутренним водным путям федерального значения могут быть отнесены иные пригодные для осуществления судоходства части поверхностных водных объектов.

По инициативе высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации к внутренним водным путям

регионального значения Правительством Российской Федерации могут быть отнесены пригодные для осуществления судоходства части поверхностных водных объектов, расположенные в границах одного субъекта Российской Федерации и не отнесенные к внутренним водным путям федерального значения в соответствии с пунктами 1.1 и 1.2 статьи 7 КВВТ РФ.

Категории внутренних водных путей, определяющие для участков внутренних водных путей габариты судовых ходов и навигационно-гидрографическое обеспечение условий плавания судов, перечень судовых ходов, а также сроки работы средств навигационного оборудования и судоходных гидротехнических сооружений устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере внутреннего водного транспорта, в соответствии с правилами содержания судовых ходов и судоходных гидротехнических сооружений, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в области транспорта.

Бассейны внутренних водных путей определяются федеральным органом исполнительной власти в области транспорта.

Навигационно-гидрографическое обеспечение условий плавания судов по внутренним водным путям, за исключением участков пограничных зон Российской Федерации, осуществляется администрациями бассейнов внутренних водных путей.

## Правовой режим земель воздушного транспорта

Государственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации направлено на обеспечение потребностей граждан и экономики в воздушных перевозках, авиационных работах, а также на обеспечение обороны и

безопасности государства, охраны интересов государства, безопасности полетов воздушных судов, авиационной и экологической безопасности.

Организация использования воздушного пространства предусматривает обеспечение безопасного, экономичного и регулярного воздушного движения, а также другой деятельности по использованию воздушного пространства. Организация использования воздушного пространства включает в себя.

Российская Федерация обладает полным и исключительным суверенитетом в отношении воздушного пространства Российской Федерации.

Под воздушным пространством Российской Федерации понимается воздушное пространство над территорией Российской Федерации, в том числе воздушное пространство над внутренними водами и территориальным морем.

В соответствии с пунктом 1 статьи 32 Воздушным кодексом Российской Федерации" от 19.03.1997 N 60-ФЗ (ред. от 14.03.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022) (ВК РФ) под воздушным судном принято считать летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды. Данная норма ВК РФ практически дословно воспроизводит определение воздушного судна, указанное в стандартах приложения 7 к Чикагской конвенции 1944 года, а также не отличается от определения, которое было в статье 11 "Воздушное судно" Воздушного кодекса СССР[1]. При этом подразумевается, что летательными аппаратами могут быть также ракеты и баллистические снаряды, регулирование использования которых при необходимости должно быть предусмотрено нормами федеральных авиационных правил.

Основным и наиболее распространенным видом воздушных судов и летательных аппаратов в целом являются пилотируемые воздушные суда,

[1] **Утвержден Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 мая 1983 г. N 9275-X.**

которые подлежат обязательной государственной регистрации, за исключением сверхлегких воздушных судов, и регистрируются в соответствующем Государственном реестре. Факт регистрации воздушного судна подтверждается выдачей его владельцу Свидетельства установленного образца. Пригодность к полетам воздушных судов иностранного производства должна подтверждаться соглашением между Россией и государством, где иностранное воздушное судно было ранее зарегистрировано.

Пилотируемым воздушным судном считается воздушное судно, управляемое в полете пилотом, находящимся на борту этого судна. Соответственно беспилотным воздушным судном, в соответствии с п. 5 ст. 32 ВК РФ, считается воздушное судно, управляемое, контролируемое в полете пилотом, находящимся вне борта такого воздушного судна (внешний пилот).

В ст. 32 ВК РФ на основе дополнения, внесенного Федеральным законом от 03.07.2016, определено понятие "беспилотная авиационная система", которой является комплекс взаимосвязанных элементов, включающий в себя одно или несколько беспилотных воздушных судов, средства обеспечения взлета и посадки, средства управления полетом одного или нескольких беспилотных воздушных судов, и контроля за полетом одного или нескольких беспилотных воздушных судов.

Кроме того, в статье 32 ВК РФ определены иные категории воздушных судов, и эта классификация необходима для регулирования в дальнейшем некоторых видов деятельности в области гражданской авиации. При этом установлено, что к легким воздушным судам относятся воздушные суда, максимальная взлетная масса которых составляет менее 5 700 килограммов, в том числе вертолет, если его максимальная взлетная масса не превышает 3 100 килограммов. К сверхлегким воздушным судам относятся воздушные суда,

максимальная взлетная масса которых не превышает 495 килограммов (без учета массы авиационных средств спасания)[1].

В дополнение к дефинициям, приведенным в статье 32 ВК РФ, представляет интерес определение летательного аппарата и сверхлегкого летательного аппарата.

Под понятием "летательные аппараты", как следует из статьи 1 Федерального закона от 08.01.1998 N 10-ФЗ (ред. от 15.10.2020) "О государственном регулировании развития авиации" [2], законодатель подразумевает самолеты, вертолеты, авиационные, авиационно-космические ракеты, аэростаты, дирижабли, планеры, автожиры, дельтапланы и другие летательные аппараты. Летательные аппараты могут быть военными, специальными, гражданскими и экспериментальными. А в совместном Приказе Минобороны РФ, Минтранса РФ и Российского авиационно-космического агентства от 31.03.2002[3] (подпункт 88 статьи 7 данного документа) сверхлегкие летательные аппараты определены как летательные аппараты, имеющие максимальную взлетную массу не более 495 килограммов, а минимальную скорость полета - менее 65 км/час. Сверхлегкие летательные аппараты подразделяются на безмоторные (дельтапланы, парапланы и т.п.) и моторные (дельталеты, мотодельтапланы, мотопарапланы, автожиры, микросамолеты и т.п.).

В соответствии со статьей 14 Воздушного кодекса Российской Федерации" от 19.03.1997 N 60-ФЗ (ред. от 14.03.2022) (с изм. и доп., вступ. в

---

[1] Это условие связано с запретом на использование для полетов пилотируемых воздушных судов, не обеспеченных поисковыми и аварийно-спасательными средствами. В соответствии с п. 4 ст. 88 ВК РФ полеты на воздушных судах, не оснащенных такими средствами, запрещаются.

[2] О государственном регулировании развития авиации": Федер. закон от 08.01.1998 N 10-ФЗ // СПС "КонсультантПлюс

[3] Совместный Приказ Министерства обороны РФ N 136, Минтранса РФ N 42 и Российского авиационно-космического агентства N 51 от 31.03.2002 "Об утверждении Федеральных авиационных правил полетов в воздушном пространстве Российской Федерации".

силу с 01.09.2022) организация использования воздушного пространства предусматривает обеспечение безопасного, экономичного и регулярного воздушного движения, а также другой деятельности по использованию воздушного пространства.

Организация использования воздушного пространства включает в себя:

1) установление структуры и классификации воздушного пространства;

2) планирование и координирование использования воздушного пространства в соответствии с государственными приоритетами

3) обеспечение разрешительного или уведомительного порядка использования воздушного пространства;

4) организацию воздушного движения, представляющую собой:

обслуживание (управление) воздушного движения;

организацию потоков воздушного движения;

организацию воздушного пространства в целях обеспечения обслуживания (управления) воздушного движения и организации потоков воздушного движения;

Организация использования воздушного пространства осуществляется уполномоченным органом в области использования воздушного пространства, органами единой системы организации воздушного движения, а также органами пользователей воздушного пространства - органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) в установленных для них зонах и районах в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Положение о единой системе организации воздушного движения утверждается Правительством Российской Федерации.

**В соответствии со статьей 15 Воздушного кодекса Российской Федерации** структура включает в себя зоны, районы и маршруты обслуживания воздушного движения (воздушные трассы, местные воздушные линии и тому подобное), районы аэродромов и аэроузлов, специальные зоны и маршруты полетов воздушных судов, запретные зоны, опасные зоны (районы

полигонов, взрывных работ и тому подобное), зоны ограничений полетов воздушных судов и другие установленные для осуществления деятельности в воздушном пространстве элементы структуры воздушного пространства. Структура воздушного пространства утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии со структурой и классификацией воздушного пространства федеральными правилами использования воздушного пространства устанавливается разрешительный или уведомительный порядок использования воздушного пространства.

Использование воздушного пространства или отдельных его районов может быть запрещено или ограничено в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Для обеспечения функционирования организаций и объектов воздушного транспорта могут предоставляться земельные участки для размещения аэропортов, аэродромов, аэровокзалов, взлётно-посадочных полос, других наземных объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов воздушного транспорта (п. 5 ст. 90 ЗК).

Согласно ст. 43 Воздушного кодекса РФ, отвод участка земли под аэродром, аэропорт или объект единой системы организации воздушного движения проводится в соответствии с земельным законодательством РФ.

Строительство и реконструкция аэродромов, аэропортов и объектов единой системы организации воздушного движения регулируются законодательством о градостроительной деятельности (ст. 45 Воздушный Кодекс РФ).

В целях обеспечения безопасности полетов воздушных судов, перспективного развития аэропорта и исключения негативного воздействия оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на здоровье человека и

окружающую среду устанавливается приаэродромная территория решением уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти в соответствии с Воздушным Кодексом РФ, земельным законодательством, законодательством о градостроительной деятельности с учетом требований законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. На приаэродромной территории устанавливаются ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности в соответствии с Воздушным Кодексом РФ.

Приаэродромная территория является зоной с особыми условиями использования территорий.

На приаэродромной территории могут выделяться следующие подзоны, в которых устанавливаются ограничения использования объектов недвижимости и осуществления деятельности:

1) первая подзона, в которой запрещается размещать объекты, не предназначенные для организации и обслуживания воздушного движения и воздушных перевозок, обеспечения взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов;

2) вторая подзона, в которой запрещается размещать объекты, не предназначенные для обслуживания пассажиров и обработки багажа, грузов и почты, обслуживания воздушных судов, хранения авиационного топлива и заправки воздушных судов, обеспечения энергоснабжения, а также объекты, не относящиеся к инфраструктуре аэропорта;

3) третья подзона, в которой запрещается размещать объекты, высота которых превышает ограничения, установленные уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти при установлении соответствующей приаэродромной территории;

4) четвертая подзона, в которой запрещается размещать объекты, создающие помехи в работе наземных объектов средств и систем обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи, предназначенных для организации воздушного движения и расположенных вне первой подзоны;

5) пятая подзона, в которой запрещается размещать опасные производственные объекты, функционирование которых может повлиять на безопасность полетов воздушных судов;

6) шестая подзона, в которой запрещается размещать объекты, способствующие привлечению и массовому скоплению птиц;

7) седьмая подзона, в которой ввиду превышения уровня шумового, электромагнитного воздействий, концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе запрещается размещать объекты, виды которых в зависимости от их функционального назначения определяются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти при установлении соответствующей приаэродромной территории с учетом требований законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, если иное не установлено федеральными законами.

## 5. Правовой режим земель связи, радиовещания, телевидения, информатики

Землями связи, радиовещания, телевидения, информатики признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов связи, радиовещания, телевидения, информатики и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным

ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения связи (кроме космической связи), радиовещания, телевидения, информатики могут предоставляться земельные участки для размещения объектов соответствующих инфраструктур, включая:

1) эксплуатационные предприятия связи, на балансе которых находятся радиорелейные, воздушные, кабельные линии связи и соответствующие полосы отчуждения;2) кабельные, радиорелейные и воздушные линии связи и линии радиофикации на трассах кабельных и воздушных линий связи и радиофикации и соответствующие охранные зоны линий связи;

3) подземные кабельные и воздушные линии связи и радиофикации и соответствующие охранные зоны линий связи;

4) наземные и подземные необслуживаемые усилительные пункты на кабельных линиях связи и соответствующие охранные зоны;

5) наземные сооружения и инфраструктуру спутниковой связи.

Согласно ст. 10 Федерального закона от 07.07.2003 N 126-ФЗ (ред. от 14.07.2022) "О связи" в соответствии с земельным законодательством РФ к землям связи относятся земельные участки, предоставленные для нужд связи в постоянное (бессрочное) или безвозмездное срочное пользование, аренду либо передаваемые на праве ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) для строительства и эксплуатации сооружений связи.

Предоставление земельных участков организациям связи, порядок (режим) пользования ими, в том числе установления охранных зон сетей связи и сооружений связи и создания просек для размещения сетей связи, основания, условия и порядок изъятия этих земельных участков устанавливаются земельным законодательством РФ. Размеры таких земельных участков, в том числе земельных участков, предоставляемых для установления охранных зон и просек, определяются в соответствии с нормами отвода земель

для осуществления соответствующих видов деятельности градостроительной и проектной документацией.

Для размещения сооружений связи и средств связи вовсе не обязательно должны предоставляться земельные участки (ст. 6 названного Закона). Для этих целей могут использоваться и иные земли. Так, организации связи по договору с собственником или иным владельцем зданий, опор линий электропередачи, контактных сетей железных дорог, столбовых опор, мостов, коллекторов, туннелей, в том числе туннелей метрополитена, железных и автомобильных дорог и других инженерных объектов и технологических площадок, а также полос отвода, в том числе полос отвода железных дорог и автомобильных дорог, могут осуществлять на них строительство, эксплуатацию средств связи и сооружений связи.

Собственник или иной владелец указанного недвижимого имущества вправе требовать от организации связи соразмерную плату за пользование этим имуществом, если иное не предусмотрено федеральными законами. В случае если недвижимое имущество, принадлежащее гражданину или юридическому лицу, в результате осуществления строительства, эксплуатации средств связи и сооружений связи не может использоваться в соответствии с его назначением, собственник или иной владелец в судебном порядке вправе требовать расторжения договора с организацией связи об использовании этого имущества.

При переносе или переустройстве линий связи и сооружений связи вследствие строительства, расширения территорий поселений, капитального ремонта, реконструкции зданий, строений, сооружений, дорог и мостов, освоения новых земель, переустройства систем мелиорации, разработки месторождений полезных ископаемых и иных нужд оператору связи возмещаются расходы, связанные с такими переносом или переустройством.

Возмещение может осуществляться по соглашению сторон в денежной форме либо посредством переноса или переустройства линий связи и

сооружений связи заказчиком строительства за свой счет в соответствии с техническими условиями, выдаваемыми организацией связи, и стандартами.

Операторы связи на возмездной основе вправе размещать кабели связи в линейно-кабельных сооружениях связи вне зависимости от принадлежности этих сооружений.

Сооружения связи, которые прочно связаны с землей и перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе линейно-кабельные сооружения связи, относятся к недвижимому имуществу, государственная регистрация права собственности и других вещных прав на которое осуществляется в соответствии с гражданским законодательством. Особенности государственной регистрации права собственности и других вещных прав на линейно-кабельные сооружения связи устанавливаются Правительством РФ (ст. 8 названного Федерального закона от 07.07.2003 N 126-ФЗ (ред. от 14.07.2022) "О связи")

Правила охраны линий и сооружений связи Российской Федерации регулируют правовой режим охранных зон линий и сооружений связи и линий и сооружений радиофикации, определяют условия проведения работ в таких охранных зонах, закрепляют права и обязанности юридических и физических лиц, ведущих хозяйственную деятельность в этих зонах.

Принципы и критерии для включения соответствующих земельных участков в состав этих зон заключаются в следующем. Например, на трассах кабельных и воздушных линий связи и линий радиофикации устанавливаются охранные зоны с особыми условиями использования для подземных кабельных и для воздушных линий связи и линий радиофикации, расположенных вне населенных пунктов.

Зоны представляют собой участки земли вдоль этих линий, определяемые параллельными прямыми, отстоящими от трассы подземного кабеля связи или от крайних проводов воздушных линий связи и линий радиофикации не менее чем на 2 м с каждой стороны. Для наземных и

подземных пунктов на кабельных линиях связи зоны устанавливаются в виде участков земли, определяемых замкнутой линией, отстоящей, как правило, от центра установки пунктов не менее чем на 3 м. Порядок использования земельных участков, расположенных в охранных зонах сооружений связи и радиофикации, регулируется земельным законодательством РФ.

Правила предусматривают необходимость получения разрешения для осуществления различного рода работ в охранной зоне.

Как установлено ст. 31 Федерального закона от 17 июля 1999 г. N 176-ФЗ "О почтовой связи", при планировании развития городов и сельских поселений, проектировании, строительстве и реконструкции кварталов, микрорайонов, других элементов планировочной структуры, а также жилых домов органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в соответствии с государственными градостроительными нормативами и правилами должны предусматривать проектирование и строительство зданий, а также помещений для размещения объектов почтовой связи.

Земельные участки, предназначенные для размещения объектов почтовой связи, предоставляются в соответствии с земельным законодательством РФ. Предоставление земельных участков для размещения объектов почтовой связи организаций федеральной почтовой связи осуществляется по ходатайству федерального органа исполнительной власти, осуществляющего управление деятельностью в области почтовой связи, или другого органа, выступающего по его поручению в качестве заказчика соответствующих работ, на основании проектной документации, утвержденной в установленном порядке.

Земельные участки под строительство зданий и сооружений для прижелезнодорожных почтамтов, отделений перевозки почты при авто-, железнодорожных станциях, аэропортах, морских и речных портах, пристанях должны предоставляться в непосредственной близости от зданий вокзалов, а

под строительство городских почтамтов и узлов почтовой связи - в центральной части города, с обеспечением условий для обмена почтовых отправлений, доставляемых автомобилями, почтовыми вагонами, воздушными, морскими судами и судами внутреннего плавания.

## 6. Правовой режим земель для обеспечения космической деятельности

Статья 92 Земельного Кодекса закрепляет правовой режим земель для обеспечения космической деятельности.

Землями для обеспечения космической деятельности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов космической деятельности и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения космической деятельности могут предоставляться земельные участки для размещения наземных объектов космической инфраструктуры, включая космодромы, стартовые комплексы и пусковые установки, командно-измерительные комплексы, центры и пункты управления полетами космических объектов, пункты приема, хранения и переработки информации, базы хранения космической техники, районы падения отделяющихся частей ракет, полигоны приземления космических объектов и взлетно-посадочные полосы, объекты экспериментальной базы для отработки космической техники, центры и оборудование для подготовки космонавтов, другие наземные сооружения и технику, используемые при осуществлении космической деятельности.

Особое правовое регулирование установлено для земельных участков, используемых под районы падения отделяющихся частей ракет (далее - ОЧР) эпизодически. Такие участки у их собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов не изымаются. Однако ущерб, причиняемый в результате такого падения, подлежит возмещению.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 31 мая 1995 г. "О порядке и условиях эпизодического использования районов падения отделяющихся частей ракет" органы исполнительной власти субъектов РФ выделяют Министерству обороны РФ земельные участки для падения отделяющихся частей ракет при проведении пусков ракет с космодромов и полигонов.

Министерство обороны РФ заключает с органами исполнительной власти субъектов РФ договоры об использовании этих земельных участков, в которых предусматривается установление местоположения и размеров районов падения, периодичности и продолжительности их использования, порядка оповещения о предстоящих пусках ракет и обеспечения безопасности населения и окружающей среды, а также порядка приведения районов падения в состояние, пригодное для хозяйственного использования, возмещения причиненного ущерба и многие другие вопросы.[1]

Согласно статье 2 Закон РФ от 20.08.1993 N 5663-1 (ред. от 11.06.2021) "О космической деятельности" под космической деятельностью понимается любая деятельность, связанная с непосредственным проведением работ по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела. Космическая деятельность включает в себя создание (в том числе разработку, изготовление и испытания), использование (эксплуатацию) космической техники, космических материалов и космических технологий и оказание иных связанных с космической деятельностью услуг, а

[1] Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, А.И. Бутовецкий, Е.Л. Ковалева и др.; под ред. С.А. Боголюбова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017. 784 с.

также международное сотрудничество Российской Федерации в области исследования и использования космического пространства.

К землям для обеспечения космической деятельности согласно Закону «о космической деятельности» относятся земли, на которых размещаются наземные объекты космической инфраструктуры. В свою очередь, правовой режим объектов наземной инфраструктуры установлен в статье 18 Закона о космической деятельности. В частности, космическая инфраструктура Российской Федерации включает в себя:

- космодромы;
- стартовые комплексы и пусковые установки;
- командно-измерительные комплексы;
- центры и пункты управления полетами космических объектов;
- пункты приема, хранения и обработки информации;
- базы хранения космической техники;
- районы падения отделяющихся частей космических объектов;
- полигоны посадки космических объектов и взлетно-посадочные полосы;
- объекты экспериментальной базы для отработки космической техники;
- центры и оборудование для подготовки космонавтов;
- другие наземные сооружения и технику, используемые при осуществлении космической деятельности.

При этом объекты космической инфраструктуры, включая мобильные, являются таковыми в той мере, в какой они используются для обеспечения или осуществления космической деятельности.

Объекты космической инфраструктуры, являющиеся федеральной собственностью, находятся в хозяйственном ведении государственных организаций, осуществляющих их эксплуатацию.

В статье 18 Закона «О космической деятельности» содержится также отсылочная норма, касающаяся земель для обеспечения космической

деятельности, согласно которой выделение земельных участков и использование их под объекты космической инфраструктуры и прилегающие к ним зоны отчуждения осуществляются в соответствии с земельным законодательством РФ.

Пункт 3 статьи 92 ЗК РФ содержит важную гарантию для собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, используемых под районы падения отделяющихся частей ракет эпизодически. Такие земельные участки у законных владельцев не изымаются, а порядок возмещения ущерба определяется Правительством РФ.

Земельные участки, используемые под районы падения отделяющихся частей ракет эпизодически, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются (п. 3 ст. 92 ЗК РФ). Порядок возмещения ущерба этим лицам определяется Правительством Российской Федерации. К рассматриваемым особенностям следует также отнести и то, что отдельные объекты космической инфраструктуры России могут находиться как на территории РФ, так и за ее пределами. В связи с этим п. 4 ст. 18 Закона о космической деятельности устанавливает, что деятельность организаций РФ по использованию (эксплуатации) объектов космической инфраструктуры за пределами юрисдикции РФ осуществляется в соответствии с международными договорами РФ и названным Законом. Показательным примером сказанному может послужить история развития правового положения космодрома "Байконур", находящегося за пределами государственной территории России - на территории суверенной Республики Казахстан.[1]

## 7. Правовой режим земель обороны и безопасности

[1] "История государства и права", 2007, N 24

В соответствии со ст. 93 ЗК РФ к землями обороны и безопасности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции по вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, защите и охране Государственной границы Российской Федерации, информационной безопасности, другим видам безопасности в закрытых административно-территориальных образованиях, и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, федеральными законами

В целях обеспечения обороны могут предоставляться земельные участки для:

1) строительства, подготовки и поддержания в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов (размещение военных организаций, учреждений и других объектов, дислокация войск и сил флота, проведение учений и иных мероприятий);

2) разработки, производства и ремонта вооружения, военной, специальной, космической техники и боеприпасов (испытательных полигонов, мест уничтожения оружия и захоронения отходов);

3) размещения запасов материальных ценностей государственного материального резерва.

При необходимости временного использования земель (территорий) для проведения учений и других мероприятий, связанных с нуждами обороны, земельные участки у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются.

Использование этих земель осуществляется применительно к порядку, установленному для проведения изыскательских работ, а также для зон с особыми условиями использования.

Государственный надзор за использованием земель, предоставленных для нужд обороны, осуществляется соответствующими органами государственного земельного контроля. Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления по согласованию с войсковыми частями и предприятиями Минобороны РФ могут передавать отдельные земельные участки из земель, предоставленных для нужд обороны, в безвозмездное срочное пользование гражданам и юридическим лицам для сельскохозяйственного, лесохозяйственного и иного использования.

В пределах границ земель, предоставленных войсковым частям, могут устанавливаться внутренние запретные зоны с определением обязательного режима пользования ими. Такие запретные зоны могут устанавливаться и вне предоставленных войсковым частям участков (внешние запретные зоны). Как правило, они устанавливаются без изъятия у землепользователей, на территории которых создаются. Их границы, размеры и правовой режим определяются в решении о предоставлении земель или устанавливаются в соответствии с действующим земельным законодательством.

Нередко военные объекты создаются на землях лесного фонда. В этих случаях участки лесного фонда закрепляются за Министерством обороны и передаются для использования соответствующим воинским частям. На этих участках могут создаваться военные лесхозы. Режим использования этих земель определяется нормами лесного и земельного законодательства, в части внутреннего режима - командованием воинской части.

Постановлением Правительства определяет условия передачи из земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности, находящихся в федеральной собственности земельных участков, временно не используемых для указанных нужд (далее - земельные участки), юридическим лицам и

гражданам в безвозмездное пользование для сельскохозяйственного, охотхозяйственного, лесохозяйственного и иного использования, не связанного со строительством (за исключением строительства временных сооружений), без изменения их целевого назначения в соответствии с законодательством Российской Федерации (Постановлением Правительства РФ от 31.03.2006 N 176 (ред. от 29.07.2020) "Об утверждении Правил передачи отдельных земельных участков из земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности, в безвозмездное пользование юридическим лицам и гражданам для сельскохозяйственного, охотхозяйственного, лесохозяйственного и иного использования", в аренду или безвозмездное срочное пользование юридическим лицам и гражданам для сельскохозяйственного, лесохозяйственного и иного использования.)

Особую часть земель, предоставленных для нужд обороны, составляют земли пограничных войск. Как и всем другим войскам, им могут предоставляться земельные участки для размещения военных городков и иных специальных объектов. Вместе с тем их деятельность по охране государственной границы осуществляется в пределах особых территорий - пограничных зон и пограничных полос.

Размеры и режим пограничных зон и полос устанавливаются Законом РФ от 01.04.1993 N 4730-1 (ред. от 30.12.2021) "О Государственной границе Российской Федерации" в пограничную полосу включаются:

полоса местности шириной до 5 км вдоль государственной границы на суше, морского побережья и пограничных рек.

Приказ ФСБ России от 07.08.2017 N 454 (ред. от 19.06.2018) "Об утверждении Правил пограничного режима" устанавливает Правила хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий

Хозяйственная, промысловая и иная деятельность, связанная с пользованием землями, лесами, недрами, водными ресурсами, в том числе взлет, посадка и стоянка сверхлегких воздушных судов, беспилотных воздушных судов, безмоторных летательных аппаратов, не имеющих механического привода, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий, охота, содержание и выпас скота <1> осуществляются:

а) в пограничной зоне, установленной шириной менее пяти километров, в пятикилометровой полосе местности, на островах на пограничных реках, озерах и иных водных объектах или до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности (за исключением работ оборонного значения и работ, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или особо опасными инфекционными болезнями), - на основании разрешения пограничного органа или подразделения пограничного органа;

б) в остальной части пограничной зоны, установленной шириной от пяти и более километров, - с уведомлением пограничного органа или подразделения пограничного органа.[1]

Упомянутый Закон «О Государственной границе Российской Федерации» определяет возможность и порядок использования пограничной полосы для хозяйственной, промысловой и иной деятельности, а также для проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий.

Статья 30 упомянутого Закона определяет общие рамки правомочий пограничных войск по использованию земель пограничной полосы. Указано, в частности, что пограничные войска имеют право:

---

[1] Приказ ФСБ России от 07.08.2017 N 454 (ред. от 19.06.2018) "Об утверждении Правил пограничного режима" (Зарегистрировано в Минюсте России 02.11.2017 N 48778)

- возводить необходимые инженерно-технические сооружения, осуществлять строительство линий связи и коммуникаций, размещать технику и вооружение;

- находиться и передвигаться в любой части пограничной полосы, требовать от собственников земли и землепользователей содержания земельных участков в состоянии, отвечающем потребностям пограничной службы. Возможные убытки при этом возмещаются в порядке, установленном земельным и гражданским законодательством и другие.

## 8. Земли иного специального назначения

Земли специального назначения являются составной частью земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности.

Перечень земель специального назначения является открытым.

Землями специального назначения признаются земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, объектов для обеспечения космической деятельности, объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ. Таким образом, к землям иного специального назначения относятся земли вне черты поселений.

В состав земель иного специального назначения в целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации объектов промышленности, энергетики, особо радиационно опасных и ядерно опасных объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных

веществ, транспортных и иных объектов могут включаться зоны с особыми условиями использования земель (ч. 3 ст. 87 ЗК РФ).

К землям иного специального назначения могут относиться земельные участки в границах территории действующего морского порта и участки для обеспечения деятельности в морском порту.

К землям иного специального назначения относятся промышленные технопарки. На обособленных земельных участках, отнесенных к землям иного специального назначения, могут размещаться воздушные линии электропередачи.

В литературе отмечается, что в качестве иных земель специального назначения могут рассматриваться участки захоронения ядерных и иных отходов, земли, предоставленные для использования их государственной наблюдательной сетью и другие земельные участки.

Поскольку размещение отходов является самостоятельной лицензируемой деятельностью, носит специализированный характер и осуществляется в специально оборудованных местах, земельный участок, расположенный в зоне специального назначения (СО-4), на котором осуществляется специальная деятельность, относится к землям иного специального назначения (Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.10.2019 N 9-КА19-6).

Земли иного специального назначения в соответствии со ст. 24 ЗК РФ могут предоставляться в безвозмездное пользование для сельскохозяйственного производства и иного использования (ч. 4, 6 ст. 87 ЗК РФ).

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 21.12.2004 N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" перевод земель иного специального назначения или земельных участков в составе таких земель, которые нарушены, загрязнены или застроены зданиями, строениями, сооружениями, подлежащими сносу (в том числе

подземными), в другую категорию допускается при наличии утвержденного проекта рекультивации земель. Перевод таких земель, на которых осуществлялась связанная с нарушением почвенного слоя деятельность, в другую категорию допускается только после восстановления нарушенных земель в соответствии с утвержденным проектом рекультивации земель, за исключением случаев, если такой перевод осуществляется по ходатайству исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления.

# ЛЕКЦИЯ 12. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ

1. Понятие и виды земель особо охраняемых территорий и объектов.
2. Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий.
3. Правовой режим земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов.
4. Правовой режим земель природоохранного назначения.
5. Правовой режим земель рекреационного назначения.
6. Правовой режим земель историко-культурного назначения.
7. Правовой режим особо ценных земель.

## 1. Понятие и виды земель особо охраняемых территорий и объектов

Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния. Общая площадь земель в рассматриваемой категории на 1 января 2022 года составила 50 376,3 тыс. га. В 2021 году земли особо охраняемых природных территорий, вошедшие в данную категорию и составляющие большую ее часть, занимали 50 068,5 тыс. га.[1]

Значительные площади этих земель сосредоточены в Республике Саха (Якутия) (12 996,9 тыс. га), Красноярском крае (9639,2 тыс. га), Архангельской области (2947,9 тыс. га), Республике Коми (2613,3 тыс. га), Хабаровском (2318,5 тыс. га), Приморском (2111,3 тыс. га) краях. Площадь земель лечебно-

[1] Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 году https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20(%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9)%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%BE%20%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D0%B8%20%D0%B8%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BB%D1%8C%20%D0%B2%20%D0%A0%D0%A4%20%D0%B2%202021%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D1%83.pdf

оздоровительных местностей и курортов составила в целом по стране 30,6 тыс. га. Площадь земель рекреационного назначения составила 254,7 тыс. га. Удельный вес земель историко-культурного назначения в общей площади земель, отнесенных к данной категории, невелик. Их общая площадь составляет всего 22,5 тыс. га. По сравнению с предшествующим годом общая площадь земель, отнесенных к категории земель особо охраняемых территорий и объектов, увеличилась на 675,9 тыс. га. На 1 января 2022 года площадь особо ценных земель во всех категориях земель Российской Федерации составила 6652,4 тыс. га.

По состоянию на конец 2019 года на территории республики функционируют 47 особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, общей площадью ориентировочно – 509,2 тыс. га. (12 государственных природных заказников, 4 природных парка, 30 памятников природы, 1 лиманно-плавневый комплекс) и 5 – федерального значения, общей площадью 152,8 тыс. га.

В 2017 году завершены землеустроительные работы по уточнению площади и определению местоположения границ объектов, в результате которых поставлены на кадастровый учет 3 ООПТ – природный парк «Верхний Гуниб», природный парк «Ицари» и памятник природы «Гора Тарки-Тау».

В 2019 году завершены землеустроительные работы по уточнению площади и определению местоположения границ 8 объектов ООПТ – заказники регионального значения Янгиюртовский, Хамаматюртовский, Андрейаульский, Каякентский, Касумкентский, Дешлагарский, Бежтинский, Чародинский.

В 2020 году продолжаются землеустроительные работы и организацию постановки на кадастровый учет государственных природных заказников

регионального значения – Тарумовский, Мелиштинский, Ногайский и Кособско-Келебский.[1]

Закон, который регулирует правовые вопросы организации, использования и охраны ООПТ - Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ (ред. от 01.05.2022) "Об особо охраняемых природных территориях" - действует уже более 20 лет.

Далее в декабре 2013 г. Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. N 406-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Опасные для функционирования ООПТ изменения были внесены Законом N 406-ФЗ: закрепление возможности изъятия земельных и лесных участков из государственных природных заповедников и национальных парков, а также резкое снижение заповедного режима самой ценной категории ООПТ, какой являются заповедники. Теперь, согласно внесенным изменениям в ст. 10 и 14 Закона об ООПТ, практически любой государственный природный заповедник может быть преобразован в национальный парк.

При существенных отличиях целей создания и жесткости правового режима этих категорий ООПТ последствия такого снижения охранительно-защитного статуса могут оказаться губительными для всей заповедной системы России. Так, в случае указанного преобразования самые ценные земельные участки заповедников легко и вполне легально могут быть преобразованы в зону обслуживания посетителей или рекреационную зону национального парка. Это, соответственно, открывает возможность активного вовлечения участков ООПТ в интенсивную хозяйственную деятельность,

[1] Госдоклад О состоянии и об охране окружающей среды Республики Дагестан в 2019 году http://mprdag.ru/gosdoklady

включая разнообразное промышленное строительство на них трубопроводов, магистральных дорог и прочих объектов хозяйственной инфраструктуры.

Другие законодательные нововведения, внесенные Законом N 406-ФЗ, также негативно скажутся на функционировании иных территорий, ранее эффективно защищенных предыдущей редакцией Закона.

Так постепенно идет правовое размывание, природоохранительной функции российских ООПТ, направленной на сохранение биологического разнообразия.

В случае реализации такой экологически опасной инициативы природоохранного ведомства отдельные земельные участки самых ценных и строго защищаемых природных территорий - заповедников и национальных парков (провозглашенных, как выше указано, национальным достоянием) - могли оказаться в собственности юридических и даже физических лиц, т.е. в частной.

После вмешательства в процесс главы государства министр природных ресурсов публично заверил, что возможность приватизации земель заповедников и национальных парков исключена. Земли особо охраняемых территорий – это земли, имеющие особенную природоохранную, научную, историко-культурную, эстетическую, рекреационную, оздоровительную и иную ценность, в полном объеме или частично изъятые из хозяйственного использования и оборота согласно постановлениям федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов России или решениям органов местного управления, для которых установлен особый правовой режим. Данная категория земель возникла в связи с необходимостью охраны уникальных природных объектов.

Рассматриваемая категория земель возникла из главного принципа земельного законодательства (статья 1 ЗК России), где провозглашается приоритет сохранения особенных ценных земель, земель особо охраняемых территорий и, в соответствии с которым, изменение целевого назначения

ценных земель сельхозназначения, земель из лесного фонда, занимаемых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занимаемых объектами культурного наследия, иных особо ценных земель и земель, особо охраняемых территорий для остальных целей, ограничивается либо запрещается в законодательном порядке.

Статья 94 ЗК РФ относит к данной категории земли, которые отвечают определенным *признакам:*

во-первых, эти земли должны иметь особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение;

во-вторых, они в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ или решениями органов местного самоуправления полностью или частично изъяты из хозяйственного использования и оборота;

в-третьих, в отношении таких земель установлен особый правовой режим.

Правовой режим земель особо охраняемых территорий определяется в федеральных законах

«Об охране окружающей среды»,

«Об особо охраняемых природных территориях»

«О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

На землях данной категории находятся государственные природные заповедники, в том числе:

государственные природные биосферные заповедники,

государственные природные заказники,

памятники природы, национальные, дендрологические и природные парки,

ботанические сады и иные особо охраняемые территории, природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые образуют *при-родно-заповедный фонд* (п. 3 ст. 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Изъятие земель природно-заповедного фонда запрещается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Земли в границах территорий, на которых расположены природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной, не подлежат приватизации. (п. 4,5 ст. 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Могут устанавливаться иные виды земель особо охраняемых территорий: земли, на которых находятся охраняемые береговые линии; охраняемые природные ландшафты; биологические станции; микрозаповедники; и др.

Согласно п. 2 ст. 94 ЗК РФ к землям особо охраняемых территорий относятся земли:

- особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов;
- природоохранного назначения;
- рекреационного назначения;
- историко-культурного назначения;
- иные особо ценные земли.

## 2. Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий

В соотвествии со ст. 94 ЗК РФ к землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое

природоохранное,

научное,

историко-культурное,

эстетическое,

рекреационное,

оздоровительное

и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим.

К землям особо охраняемых территорий относятся земли:

1) особо охраняемых природных территорий;

2) природоохранного назначения;

3) рекреационного назначения;

4) историко-культурного назначения;

5) особо ценные земли.

Порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий федерального значения, порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий федерального значения устанавливаются Правительством Российской Федерации на основании федеральных законов.

Порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий регионального и местного значения, порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий регионального и местного значения устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с

федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Земли особо охраняемых природных территорий, земли, занятые объектами культурного наследия Российской Федерации, используются для соответствующих целей. Использование этих земель для иных целей ограничивается или запрещается в случаях, установленных ЗК РФ, федеральными законами.

Ст. 95 ЗК РФ к землям особо охраняемых природных территорий относит земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов.

Земли особо охраняемых природных территорий относятся к объектам общенационального достояния и могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности. В случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности. Земли и земельные участки в границах населенных пунктов, включенных в состав особо охраняемых природных территорий, относятся к землям населенных пунктов. Использование включенных в состав особо охраняемых природных территорий земель и земельных участков иных категорий ограничивается с учетом необходимости защиты природных комплексов особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий.

На землях государственных природных заповедников, в том числе биосферных, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, включающих в себя особо ценные экологические

системы и объекты, ради сохранения которых создавалась особо охраняемая природная территория, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В пределах земель особо охраняемых природных территорий изменение целевого назначения земельных участков или прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

Для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки и памятники природы на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах создаются охранные зоны. В границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное воздействие на природные комплексы особо охраняемых природных территорий.

В целях создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

Земли и земельные участки государственных заповедников, национальных парков находятся в федеральной собственности и предоставляются федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление государственными природными заповедниками и национальными парками, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Земельные участки в границах государственных заповедников не подлежат приватизации. Земельные участки в границах национальных парков не подлежат приватизации, кроме случаев, предусмотренных Федеральным законом от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях". В отдельных случаях

допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков.

На землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещаются:

1) предоставление земельных участков для ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства за пределами населенных пунктов, включенных в состав особо охраняемых природных территорий;

2) строительство автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций в границах особо охраняемых природных территорий в случаях, установленных федеральным законом (в случае зонирования особо охраняемой природной территории - в границах ее функциональных зон, режим которых, установленный в соответствии с федеральным законом, запрещает размещение соответствующих объектов), а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешенной на особо охраняемых природных территориях деятельностью в соответствии с федеральными законами;

3) движение и стоянка механических транспортных средств, не связанные с функционированием особо охраняемых природных территорий, прогон скота вне автомобильных дорог;

4) иные виды деятельности, запрещенные федеральными законами.

Территории природных парков располагаются на землях, которые предоставлены государственным учреждениям субъектов Российской Федерации, осуществляющим управление природными парками, в постоянное

(бессрочное) пользование; допускается размещение природных парков на землях иных пользователей, а также собственников.

Объявление земель государственным природным заказником допускается как с изъятием так и без такого изъятия земельных участков у их собственников, землепользователей, землевладельцев.

Земельные участки, занятые природными комплексами и объектами, объявленными в установленном порядке памятниками природы, могут быть изъяты у собственников этих участков, землепользователей, землевладельцев.

В соотвествии *с* Федеральным законом от 14.03.1995 N 33-ФЗ (ред. от 01.05.2022)"Об особо охраняемых природных территориях" ст. 2 п. 2 с учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий различаются следующие категории указанных территорий:

а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники;

б) национальные парки;

в) природные парки;

г) государственные природные заказники;

д) памятники природы;

е) дендрологические парки и ботанические сады.

Государственные природные заповедники и национальные парки относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. Государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады могут быть отнесены к особо охраняемым природным территориям федерального значения или особо охраняемым природным территориям регионального значения. Природные парки относятся к особо охраняемым природным территориям регионального значения.

Обязательным приложением к решению о создании особо охраняемой природной территории являются сведения о границах такой территории,

которые должны содержать графическое описание местоположения границ такой территории, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, используемой для ведения Единого государственного реестра недвижимости.

Форма графического описания местоположения границ особо охраняемой природной территории, требования к точности определения координат характерных точек границ особо охраняемой природной территории, формату электронного документа, содержащего указанные сведения, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере ведения Единого государственного реестра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости.

Основные виды разрешенного использования земельных участков, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий, определяются положением об особо охраняемой природной территории. Положением об особо охраняемой природной территории могут быть также предусмотрены вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков. В случае зонирования особо охраняемой природной территории основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков предусматриваются положением об особо охраняемой природной территории применительно к каждой функциональной зоне особо охраняемой природной территории.

В случаях, если разрешенное использование земельных участков в границах особо охраняемой природной территории допускает строительство на них, в положении об особо охраняемой природной территории устанавливаются предельные (максимальные и (или) минимальные)

параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Указанные виды разрешенного использования земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства не распространяются на случаи размещения линейных объектов. При этом не допускается размещение линейных объектов в границах особо охраняемых природных территорий в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, а в случае зонирования особо охраняемой природной территории - в границах ее функциональных зон, режим которых, установленный в соответствии с настоящим Федеральным законом, запрещает размещение таких линейных объектов.

В случаях, предусмотренных статьей 3.1 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" , виды разрешенного использования земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства устанавливаются правилами землепользования и застройки.

**Правовой режим земель *государственных природных заповедников***

Государственные природные заповедники относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. В границах государственных природных заповедников природная среда сохраняется в естественном состоянии и полностью запрещается экономическая и иная деятельность, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах государственных природных заповедников, находятся в федеральной собственности. Земельные участки, расположенные в границах государственных природных заповедников, не подлежат отчуждению из федеральной собственности.

Запрещается изменение целевого назначения земель и земельных участков, расположенных в границах государственных природных заповедников.

Управление государственными природными заповедниками осуществляется федеральными государственными бюджетными учреждениями, созданными в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Земельные участки (в том числе земельные участки, на которых располагаются леса) в границах государственных природных заповедников предоставляются федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление государственными природными заповедниками, в постоянное (бессрочное) пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и лесные участки, предоставленные федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление государственными природными заповедниками, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

**Правовой режим земель национальных парков**

Национальные парки относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. В границах национальных парков выделяются зоны, в которых природная среда сохраняется в естественном состоянии и запрещается осуществление любой не предусмотренной настоящим Федеральным законом деятельности, и зоны, в которых ограничивается экономическая и иная деятельность в целях сохранения объектов природного и культурного наследия и их использования в рекреационных целях.

Земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах национальных парков, находятся в федеральной собственности и отчуждению не подлежат, за исключением земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, включенных в состав национальных парков.

В границах национальных парков допускается наличие земельных участков иных пользователей и собственников.

Запрещается изменение целевого назначения земельных участков, находящихся в границах национальных парков, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Положение о национальном парке утверждается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого он находится.

Управление национальными парками осуществляется федеральными государственными бюджетными учреждениями, созданными в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Земельные участки (в том числе земельные участки, на которых располагаются леса) в границах национальных парков предоставляются федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление национальными парками, в постоянное (бессрочное) пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации. В границах национальных парков также могут находиться земельные участки иных собственников и пользователей без изъятия из хозяйственного использования.

Запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и лесные участки, предоставленные федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление национальными парками, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Федеральные государственные бюджетные учреждения, осуществляющие управление национальными парками, вправе предоставлять в границах зоны хозяйственного назначения своим работникам в

безвозмездное пользование служебные наделы в порядке, установленном федеральными законами.

## Правовой режим земель природных парков

Природные парки являются особо охраняемыми природными территориями регионального значения, в границах которых выделяются зоны, имеющие экологическое, культурное или рекреационное назначение, и соответственно этому устанавливаются запреты и ограничения экономической и иной деятельности.

Природные ресурсы, расположенные в границах природных парков, если иное не установлено федеральными законами, ограничиваются в гражданском обороте.

Запрещается изменение целевого назначения земельных участков, находящихся в границах природных парков, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Положение о природном парке утверждается решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Государственные природные заказники федерального значения находятся в ведении уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти.

Управление государственными природными заказниками федерального значения осуществляется федеральными государственными бюджетными учреждениями, в том числе осуществляющими управление государственными природными заповедниками и национальными парками.

## Правовой режим земель дендрологических парков и ботанических садов

Дендрологические парки и ботанические сады являются особо охраняемыми природными территориями, созданными для формирования специальных коллекций растений в целях сохранения растительного мира и его разнообразия.

Природные ресурсы и недвижимое имущество, расположенные в границах дендрологических парков и ботанических садов, ограничиваются в гражданском обороте, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Управление дендрологическими парками и ботаническими садами осуществляется уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственными им государственными учреждениями, а также государственными научными организациями и государственными образовательными организациями высшего образования.

Земельные участки и лесные участки в границах дендрологических парков и ботанических садов предоставляются государственным учреждениям, осуществляющим управление дендрологическими парками и ботаническими садами, в постоянное (бессрочное) пользование.

Положение о дендрологическом парке и ботаническом саде федерального значения утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Положение о дендрологическом парке и ботаническом саде регионального значения утверждается решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

## 3. Правовой режим земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов

Правовой режим рассматриваемой категории земель регулируется Земельным Кодексом, ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях", ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" и иными нормативными актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. (Закон Республики Дагестан от 08.02.2011 N 6 (ред. от 06.06.2014) "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Республики Дагестан" (принят Народным Собранием РД 27.01.2011))

В соотвествии со ст. 96 ЗК РФ земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов предназначены для лечения и отдыха граждан. В состав этих земель включаются земли, обладающие природными лечебными ресурсами, которые используются или могут использоваться для профилактики и лечения заболеваний человека.

В целях сохранения благоприятных санитарных и экологических условий для организации профилактики и лечения заболеваний человека на землях территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов устанавливаются округа санитарной (горно-санитарной) охраны в соответствии с законодательством. Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, имеющих федеральное значение, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Земельные участки в границах санитарных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков не изымаются и не выкупаются, за исключением случаев, если в соответствии с установленным санитарным режимом предусматривается полное изъятие этих земельных участков из оборота (первая зона санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов).

Земельные участки, находящиеся в частной собственности, подлежат выкупу у их собственников в соответствии со статьей 55 ЗК РФ.

Использование земельных участков в границах второй и третьей зон санитарной (горно-санитарной) охраны ограничивается в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях.

Постановлением Правительства РФ от 07.12.1996 N 1425 (ред. от 05.06.2013) "Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения", определеет порядок организации округов санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения и особенности режима хозяйствования, проживания и природопользования в пределах их территории.

Согласно указанному Положению, если природные лечебные факторы климатических лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения не относятся к недрам, то устанавливаются округа санитарной охраны.

В свою очередь, округа горно-санитарной охраны устанавливаются, если:

- в лечебно-оздоровительных местностях и на курортах федерального значения в комплексе природных лечебных факторов имеются объекты, относящиеся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и другие полезные ископаемые, отнесенные к категории лечебных);

- лечебно-оздоровительная местность или курорт федерального значения находится в районе с повышенной сейсмичностью, развитым карстом или в районе, где происходят оползневые, селевые и другие процессы.

В пределах округов санитарной и горно-санитарной охраны защите подлежат следующие природные ресурсы (объекты):

месторождения минеральных вод (или их участки), предназначенных для использования в лечебных целях на месте и розлива;

месторождения лечебных грязей, предназначенных для использования в лечебных целях на месте и расфасовки;

месторождения природных газов и пара, имеющих лечебное значение;

месторождения других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных (бишофит, нафталан, озокерит, глины, соли и другие);

лечебный климат;

рапа лиманов и озер;

акватории морей, озер, рек и других водных объектов, предназначенные для отдыха и лечебно-оздоровительных целей;

пляжи водных объектов и прилегающие к ним территории, используемые для лечебных процедур на воздухе;

леса, лесопарки, курортные парки и другие зеленые насаждения, имеющие лечебно-оздоровительные свойства и выполняющие санитарно-гигиенические функции;

участки территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, занимаемые зданиями и сооружениями санаторно-курортных учреждений и предназначенные для санаторно-курортного строительства.

На территориях округов санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения устанавливается режим хозяйственной деятельности, запрещающий всякие работы, загрязняющие почву, воду и воздух, наносящие ущерб лесам, зеленым насаждениям, ведущие к развитию эрозионных процессов и отрицательно влияющие на природные лечебные ресурсы и санитарное и экологическое состояние территорий. Указанный режим должен также предусматривать выполнение санитарно-оздоровительных, природоохранных и других мероприятий.

В составе округа выделяется до трех зон.

***Режим первой зоны*** устанавливается для месторождений минеральных вод (для скважин, источников), месторождений лечебных грязей, месторождений других полезных ископаемых, используемых в лечебных

целях, а также для оборудованных лечебных пляжей и прилегающих к ним акваторий.

На территории первой зоны запрещаются проживание и осуществление всех видов хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованием и использованием природных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически безопасных и рациональных технологий.

***Режим второй зоны*** устанавливается: для территории, с которой происходит сток поверхностных и грунтовых вод к месторождениям лечебных грязей, минеральным озерам и лиманам, пляжам, местам неглубокого залегания незащищенных минеральных вод; для естественных и искусственных хранилищ минеральных вод и лечебных грязей, парков, лесопарков и других зеленых насаждений; для территорий, занимаемых зданиями и сооружениями санаторно-курортных учреждений и предназначенных для санаторно-курортного строительства.

На территории второй зоны запрещаются размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную среду и приводящих к истощению природных лечебных ресурсов.

***Режим третьей зоны*** устанавливается для ближайших областей питания и участков разгрузки минеральных вод, водосборных площадей месторождений лечебных грязей, месторождений других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, а также для территорий, обеспечивающих защиту природных лечебных ресурсов от неблагоприятного техногенного воздействия.

На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных объектов и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся

загрязнением окружающей природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощением. Допускаются только те виды работ, которые не окажут отрицательного влияния на природные лечебные ресурсы и санитарное состояние лечебно-оздоровительной местности или курорта федерального значения.

Границы третьей зоны определяются по совокупности площадей распространения всех природных лечебных факторов и объектов с учетом возможного воздействия на них источников загрязнения.

Границы округа санитарной или горно-санитарной охраны совпадают с внешними границами третьей зоны, а при ее отсутствии или совпадении на отдельных участках с границами второй либо первой зоны - с внешними границами этих зон.

Проектируемые в пределах округов санитарной и горно-санитарной охраны объекты подлежат государственной экологической и санитарно-эпидемиологической экспертизе в установленном порядке.

Территория и режим округов санитарной и горно-санитарной охраны учитываются при разработке территориальных комплексных схем, схем функционального зонирования, схем землеустройства, проектов районной планировки и генеральных планов развития территорий.

Использование земельных участков в границах второй и третьей зон санитарной (горно-санитарной) охраны ограничивается в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях.

## 4. Правовой режим земель природоохранного назначения

В соответствии с 97 ст. ЗК РФ к землям природоохранного назначения относятся земли:

1) занятые защитными лесами, предусмотренными лесным законодательством (за исключением защитных лесов, расположенных на землях лесного фонда, землях особо охраняемых природных территорий);

2) иные земли, выполняющие природоохранные функции.

На землях природоохранного назначения допускается ограниченная хозяйственная деятельность при соблюдении установленного режима охраны этих земель в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Юридические лица, в интересах которых выделяются земельные участки с особыми условиями использования, обязаны обозначить их границы специальными информационными знаками.

В пределах земель природоохранного назначения вводится особый правовой режим использования земель, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, которые несовместимы с основным назначением этих земель. Земельные участки в пределах этих земель не изымаются и не выкупаются у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

В местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и представителей других этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами о коренных малочисленных народах, могут образовываться территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Порядок природопользования на указанных территориях устанавливается федеральными законами, их границы определяются Правительством Российской Федерации.

ЗК РФ перечисляет земли, выполняющих систематические защитные функции природы. Кроме ЗК, зоны, выполняющие природоохранные

функции, предусматриваются также в ЛК, ВК, иных федеральных законах, и иных нормативных правовых актах.

Так, ст. 65 ВК указывает на установление зон и округов санитарной охраны в целях охраны водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Важное место занимают береговые линии, прибрежные защитные полосы. С целью предотвращения загрязнения, засорения, заиления морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ на них устанавливается специальный режим хозяйственной и иной деятельности.

Защитные зоны также важны для сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира, в силу чего эти зоны ограждаются и обозначаются на местности соответствующими знаками, за уничтожение которых предусмотрена административная ответственность.

Радиус водоохранной зоны, его протяженность устанавливаются для каждого источника (морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ) отдельно. Как правило, защитные зоны делятся на три зоны:

зона строгого режима,

зона ограничений,

зона наблюдений, что определяется водным законодательством.

На землях лесного фонда ст. 21 ЛК предусматривается использование водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов, которые в последующем подлежат консервации или ликвидации в соответствии с ВК.

В охранных и санитарно- защитных зонах, предназначенных для обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации соответствующих объектов, допускается вырубка деревьев, кустарников, лиан. В лесах, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, за исключением случаев, предусмотренных ст. 17 ЛК, а выборочные рубки

лесных насаждений в таких лесах проводятся только в целях вырубки погибших и поврежденных лесных насаждений.

Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Земельные участки у собственников земель и иных правообладателей в защитных зонах не изымаются, сохраняется свобода распоряжении ими, но существует обязанность соблюдения установленного режима использования этих зон и защитных полос (запрещено создавать свалки мусора, автомашин, скотомогильники, кладбища, размещать СНТ, ОНТ и др.), за нарушение которого установлена административная ответственность. На защитных полосах лицами, имеющими лицензии на водопользование, могут размещаться объекты водоснабжения, но для них также сохраняются требования по соблюдению водоохранного режима.[1]

В силу необходимости сохранения самобытности малочисленных народов и общин, для обеспечения традиционного образа, связанного с кочевьем, охотой, рыбным промыслом, сохранения биологического разнообразия популяций растений и животных, а также целостности объектов историко-культурного наследия, земельные участки и участки акваторий моря в пределах границ территорий традиционного природопользования предоставляются указанной категории граждан в безвозмездное пользование. Малочисленные народы, а также лица, постоянно проживающие на указанной территории, безвозмездно для личных нужд могут использовать также полезные ископаемые, находящиеся на этих территориях, если это не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

---

[1] Болтанова Е.С., Женетль С.З. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). М.: РИОР, Инфра-М, 2010. 416 с.

## 5. Правовой режим земель рекреационного назначения

К землям рекреационного назначения в соответствии с п. 1 ст. 98 Земельного кодекса РФ отнесены земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан. По своему значению земли особо охраняемых территорий могут иметь федеральное, региональное и местное значение.

В состав земель рекреационного назначения входят земельные участки, на которых находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, детские туристические станции, туристские парки, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты.

Использование учебно-туристических троп и трасс, установленных по соглашению с собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков, может осуществляться на основе сервитутов; при этом указанные земельные участки не изымаются из использования.

На землях рекреационного назначения запрещается деятельность, не соответствующая их целевому назначению.

Земли, по которым проходят учебно-туристические тропы и трассы, устанавливаются по соглашению с собственниками земельных участков, землевладельцами, землепользователями и арендаторами и могут использоваться на основании сервитутов. Сервитуты устанавливаются в соответствии со статьями 274 - 277 ГК РФ и статьей 23 ЗК РФ.

Как правило, к таким землям относят земли, используемые для массового организованного отдыха и туризма. На этих землях запрещается всякая деятельность, препятствующая их целевому назначению. В состав земель рекреационного назначения входят земельные участки, на которых

находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, дома рыболова и охотника, детские туристические станции, туристские парки, лесопарки, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря и другие аналогичные объекты, основной целью создания которых является обеспечение отдыха населения.

Использование учебно-туристических троп и трасс, установленных по соглашению с собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков, может осуществляться на основе сервитутов; при этом указанные земельные участки не изымаются из использования. Ранее законодательство предусматривало возможность изъятия указанных участков у их собственников, а также арендаторов, землепользователей и землевладельцев. С введением в земельное законодательство нового института публичных сервитутов указанная задача может быть решена с помощью установления сервитута на право прохода по участкам, с компенсацией обладателям прав на земельные участки за установленное ограничение в использовании.

К землям рекреационного назначения относятся также земли пригородных зеленых зон. В составе пригородных зеленых зон выделяются лесопарковые защитные пояса, как территории, выполняющие средозащитные (средообразующие, экологические), санитарно-гигиенические и рекреационные функции. В зеленых зонах запрещается хозяйственная деятельность, отрицательно влияющая на выполнение ими экологических, санитарно-гигиенических и рекреационных функций.

На землях рекреационного назначения запрещается деятельность, не соответствующая их целевому назначению.

Порядок использования земель рекреационного назначения и определения их границ устанавливается законодательством Российской Федерации и ее субъектов. Так, например, наличие в границах

землепользования земель рекреационного назначения может стать причиной отказа в разрешении на проведение внутрихозяйственных работ, связанных с нарушением почвенного покрова.

Рекреационные земли – это подкатегория, выделенная из категории земель особо охраняемых зон наряду с землями: природоохранного назначения; историко-культурного назначения; особо ценные, уникальные массивы.

Порядок их отнесения к землям особо охраняемых территорий федерального значения и порядок использования устанавливаются Правительством РФ на основании федеральных законов. Установление рекреационных зон местного уровня регулируется распоряжением администрации региона или населённого пункта.

Земли рекреации должны обладать уникальными характеристиками. Требований к плодородию почв не предъявляется, но обязательны требования к экологии и ландшафту.

Участки могут располагаться: вблизи озёр и иных водоёмов, на побережье моря; в горной местности; в лесной зоне. Целью использования является организация отдыха граждан, поэтому участки должны соответствовать таким целям.

Земли должны быть пригодны для нижеследующего:

строительства санаториев и пансионатов;

туристических и спортивных баз;

лыжных и гоночных трасс;

детских туристических лагерей;

туристских парков;

кемпингов;

объектов физической культуры, спорта;

спортивных лагерей;

домов рыболова (охотника);

детских лагерей отдыха и т.п.

## 6. Правовой режим земель историко-культурного назначения

К землям историко-культурного назначения статья 99 ЗК относит земли:

1) объектов культурного наследия народов РФ (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия;

2) достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел;

3) военных и гражданских захоронений.

К объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ относятся объекты недвижимого имущества со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Земельные участки, отнесенные к землям историко-культурного назначения, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, за исключением случаев, установленных законодательством.

На отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность.

Земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, включенных в Единый государственный реестр объектов

культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, а также в границах территорий выявленных объектов культурного наследия относятся к землям историко-культурного назначения, правовой режим которых регулируется земельным законодательством РФ и Федеральный закон от 25.06.2002 N 73-ФЗ(ред. от 20.10.2022)"Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации".

Порядок отнесения земель категории земель историко-культурного назначения определяется на основании положения утвержденного Постановлением Правительства РД от 15.10.2010 N 377 "Об утверждении Порядка отнесения земель к землям особо охраняемых территорий республиканского значения, их использования и охраны".

Основанием отнесения земель к землям особо охраняемых территорий республиканского значения является нахождение на данных землях природных комплексов и объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение.

Отнесение земель к землям особо охраняемых территорий республиканского значения осуществляется в соответствии с федеральными законами на основании решения Правительства Республики Дагестан:

а) в отношении земель особо охраняемых природных территорий, земель природоохранного назначения и земель, в пределах которых имеются природные объекты, представляющие особую научную, историко-культурную ценность, - по представлению Министерства природных ресурсов и экологии Республики Дагестан;

б) в отношении земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов - по представлению Министерства здравоохранения Республики Дагестан;

в) в отношении земель рекреационного назначения - по представлению Агентства по туризму Республики Дагестан;

г) в отношении земель историко-культурного назначения и земель, в пределах которых имеются объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность, - по представлению Министерства культуры Республики Дагестан.

5. Решение Правительства Республики Дагестан об утверждении границ особо охраняемых территорий республиканского значения и отнесении земель к землям особо охраняемых территорий республиканского значения должно содержать следующие сведения:

а) площадь, границы и описание местоположения земель, кадастровый номер земельного участка, основание отнесения земель к землям особо охраняемых территорий республиканского значения;

б) ответственное лицо, на которое возлагается обеспечение порядка использования и охраны земель особо охраняемых территорий республиканского значения;

в) сведения об изъятии земельных участков, перевода их из других категорий в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов республиканского значения.

6. Порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий республиканского значения определяется Решением Правительства Республики Дагестан об утверждении границ особо охраняемых территорий республиканского значения и отнесении указанных земель к землям особо охраняемых территорий республиканского значения.

Особо охраняемые территории республиканского значения могут быть созданы как с изъятием земельных участков у собственников, владельцев, землепользователей и арендаторов этих участков, так и без изъятия в соответствии с федеральным законодательством, законодательством Республики Дагестан.

Земельные участки, занятые особо охраняемыми территориями республиканского значения, подлежат обязательной государственной регистрации в соответствии с федеральным законодательством.

Решение Правительства Республики Дагестан об утверждении границ особо охраняемых территорий республиканского значения и отнесении земель к землям особо охраняемых территорий республиканского значения направляется в установленном порядке в орган кадастрового учета и орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, для внесения соответствующих изменений в государственный кадастр недвижимости и в записи Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Перевод земель или земельных участков в составе таких земель в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов считается состоявшимся с момента внесения изменений о таком переводе в записи Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

К примеру, землям историко-культурного назначения на территории Республики Дагестан относятся земли на которых располагаются, объекты исторического и культурного наследия на территории природного парка: «Беседка Шамиля», «Царская поляна», «Тоннель» и «Царская дорога» под гребнем Верхнего Гуниба, «Гунибская крепость» (верхние ворота, крепостная стена), «Развалины Верхнего Гуниба» и другие.

В целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранная зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта. Необходимый состав зон охраны объекта культурного наследия определяется проектом зон охраны объекта культурного наследия.

В пределах зоны охраняемого природного ландшафта устанавливается режим использования земель, запрещающий или ограничивающий хозяйственную деятельность, строительство и реконструкцию существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоемы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с объектами культурного наследия.

Границы зон охраны объекта культурного наследия (за исключением границ зон охраны особо ценных объектов культурного наследия народов РФ и объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия), режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон утверждаются на основании проекта зон охраны объекта культурного наследия в отношении объектов культурного наследия федерального значения - органом государственной власти субъекта РФ по согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия, а в отношении объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения - в порядке, установленном законами субъектов РФ.

К землям военных и гражданских захоронений относятся земли мест погребения, которые не причислены к памятникам истории и культуры. Деление захоронений на военные и гражданские является устаревшим. В пункте 2 статьи 15 Федерального закона Федеральный закон от 12.01.1996 N 8-ФЗ(ред. от 30.04.2021)"О погребении и похоронном деле" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) установлено, что места погребений разделяются: по принадлежности (государственные и муниципальные), по обычаям (общественные, вероисповедальные, воинские), по историческому и культурному значению. Основываясь на требованиях указанного Закона, к землям военных и гражданских захоронений нужно относить земли историко-мемориальных мест погребения.

Режим использования земель историко-культурного назначения определяется Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации и его территориальными органами и утверждается в отношении:

1) земель, находящихся в федеральной собственности, - Правительством Российской Федерации;

2) земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

3) земель, находящихся в муниципальной собственности, - органами местного самоуправления;

4) земель, находящихся в частной собственности, - органами местного самоуправления.

Пунктами 2 и 3 статьи 99 ЗК предписывается использовать земли историко-культурного назначения строго в соответствии с их целевым назначением и не допускать осуществление не соответствующей их целевому назначению деятельности.

Любое строение или сооружение, созданное на территории объекта культурного наследия с нарушением действующего законодательства, признается самовольной постройкой и подлежит сносу в установленном порядке.

Закрепляется также, что земельные участки, отнесенные к землям историко-культурного назначения, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, за исключением случаев, установленных законодательством. На отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность.

## 7. Правовой режим особо ценных земель

Особо ценными земли в соотвествии со статьей 100 Земельного Кодекса РФ признаются земли, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций).

Особенность правового режима этих земель заключается в том, что на лиц, использующих земельные участки, на которых находятся такие объекты, возлагается обязанность их сохранения.

Наиболее четко правовой режим земель, на которых обитают или произрастают редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира и растения, занесенные в Красную книгу, установлен в тех случаях, когда на них обитают или произрастают редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира и растения.

В соответствии со ст. 60 Федерального закона "Об охране окружающей среды" в целях охраны и учета редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов учреждаются Красная книга РФ и красные книги субъектов РФ. Растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесенным в красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования.

В целях сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов их генетический фонд подлежит сохранению в низкотемпературных генетических банках, а также в искусственно созданной среде обитания. Запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений, животных и других организмов и ухудшающая среду их обитания.

Красная книга РФ ведется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. В ее основе лежат систематически обновляемые данные о состоянии и распространении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов (подвидов, популяций) диких животных и дикорастущих растений, и грибов, обитающих (произрастающих) на территории России, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ. Красная книга РФ - это официальный документ, содержащий свод сведений об указанных объектах животного и растительного мира, а также о необходимых мерах по их охране и восстановлению.

Особо ценными землями могут быть признаны земельные участки с редкими и находящимися под угрозой исчезновения почвами. Согласно ст. 62 Федерального закона "Об охране окружающей среды" редкие и находящиеся под угрозой исчезновения почвы подлежат охране государством. В целях их учета и охраны учреждаются Красная книга почв РФ и красные книги почв субъектов РФ, порядок ведения которых определяется законодательством об охране почв. Порядок отнесения почв к редким и находящимся под угрозой исчезновения, а также порядок установления режимов использования земельных участков, почвы которых отнесены к редким и находящимся под угрозой исчезновения, определяются законодательством.

# ЛЕКЦИЯ 13. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА, ВОДНОГО ФОНДА, И ЗЕМЕЛЬ ЗАПАСА

**1. Характеристика правового режима земель лесного фонда.**

**2. Характеристика правового режима земель водного фонда.**

**3. Характеристика правового режима земель запаса.**

## 1. Характеристика правового режима земель лесного фонда

Лес - это экологическая система и природный ресурс, выполняющие средообразующие, водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные полезные функции.

В соответствии с данными федеральной статистической отчетности, площадь земель лесного фонда на 1 января 2022 года составила 1 127 915,4 тыс. га. В течение 2021 года в субъектах Российской Федерации проводились работы по переводу в лесной фонд лесопокрытых земель, ранее находившихся в постоянном (бессрочном) пользовании сельскохозяйственных организаций. Изъятия, переводы и кадастровый учет земельных участков осуществлялись на основании решений компетентных органов власти, принятых согласно действующему законодательству в соответствии с материалами лесоустройства и землеустройства.

В течение 2021 года осуществлялись переводы земельных участков в категорию земель лесного фонда из других категорий земель, в том числе из категории земель сельскохозяйственного назначения было переведено 997,9 тыс. га, из земель населенных пунктов – 5,9 тыс. га, из земель запаса – 61,4 тыс. га. В то же время из состава земель категории лесного фонда переведено в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов – 672,3 тыс. га,

в категорию земель промышленности и иного назначения – 43,2 тыс. га, в категорию земель населенных пунктов – 2,2 тыс. га.[1]

Статьей 6.1. ЛК РФ к *лесным землям* относит земли, на которых расположены леса, и земли, предназначенные для лесовосстановления (вырубки, гари, редины, пустыри, прогалины и другие).

*К нелесным землям* относятся земли, необходимые для освоения лесов (просеки, дороги и другие), и земли, неудобные для использования (болота, каменистые россыпи и другие).

Границы земель лесного фонда определяются границами лесничеств.

Основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов являются лесничества, а также участковые лесничества, которые могут создаваться в составе лесничеств.

Лесничества создаются на землях:

1) лесного фонда;

2) обороны и безопасности, на которых расположены леса;

3) населенных пунктов, на которых расположены леса;

4) особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса.

Создание и упразднение лесничеств и создаваемых в их составе участковых лесничеств, установление и изменение границ лесничеств и участковых лесничеств осуществляются решениями органов государственной

[1] Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 году https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20(%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9)%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%BE%20%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D0%B8%20%D0%B8%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BB%D1%8C%20%D0%B2%20%D0%A0%D0%A4%20%D0%B2%202021%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D1%83.pdf

власти, органов местного самоуправления в пределах их полномочий в соответствии со статьями 81 - 84 ЛК РФ.

Земли лесного фонда согласно ст. 3 ФЗ от 04.12.2006 N 201-ФЗ = (ред. от 02.07.2021)"О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022) находятся в федеральной собственности.

Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяется в соответствии с земельным законодательством (соответственно могут находиться в муниципальной и иных формах собственности.)

На лесные участки допускаются иные виды использования как: постоянное (бессрочное) пользование лесным участком
ограниченное пользование чужим лесным участком (сервитут, публичный сервитут)
аренда лесного участка и безвозмездное пользование лесным участком

Например, ЛК регулируется порядок предоставления гражданам и юридическим лицам лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (гл. 6).

Лесное законодательство регулирует лесные отношения и находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Оно состоит из ЛК, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ.

Имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, регулируются гражданским законодательством, а также ЗК, если иное не установлено ЛК, другими федеральными законами.

Согласно положениям ЛК леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий: населенных пунктов, обороны и безопасности, особо охраняемых природных территорий. Использование, охрана, защита,

воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются.

Леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению подразделяются на защитные леса, эксплуатационные леса и резервные леса.

Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам.

К *защитным лесам* относятся леса, которые подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями.

К *эксплуатационным лесам* относятся леса, которые подлежат освоению в целях устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов.

К *резервным ле*сам относятся леса, в которых в течение двадцати лет не планируется осуществлять заготовку древесины. В резервных лесах осуществляются авиационные работы по охране и защите лесов. Допускается использование резервных лесов без проведения рубок лесных насаждений. Проведение рубок в таких лесах допускается после их отнесения к эксплуатационным или защитным лесам, за исключением случаев проведения рубок при выполнении работ по геологическому изучению недр и заготовке гражданами древесины для собственных нужд.

Отнесение лесов к ценным, к эксплуатационным, резервным, выделение особо защитных участков леса, а также установление их границ относятся к полномочиям органов государственной власти РФ в области лесных отношений.

Поскольку основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов являются лесничества и лесопарки, то земли лесного фонда состоят из земель лесничеств и лесопарков. Лесничества и лесопарки также располагаются и на иных землях. Количество лесничеств и лесопарков, их границы устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

На землях лесного фонда, а также на землях обороны и безопасности, населенных пунктов, особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса, проводится лесоустройство. Оно включает в себя: проектирование лесничеств и лесопарков; проектирование эксплуатационных, защитных, резервных лесов, а также особо защитных участков лесов; проектирование лесных участков; закрепление на местности местоположения границ лесничеств, лесопарков, эксплуатационных, защитных, резервных лесов, особо защитных участков лесов и лесных участков; таксацию лесов (выявление, учет, оценку качественных и количественных характеристик лесных ресурсов); проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

На землях лесного фонда запрещаются размещение территорий ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, предоставление лесных участков для ведения садоводства и огородничества, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства

В соответствии со ст. 9 ФЗ "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации" земли, на которых расположены ранее созданные в целях освоения лесов поселки в границах земель лесного фонда, подлежат переводу в земли населенных пунктов в порядке, установленном ФЗ о переводе земель из одной категории в другую.

Перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий

разрешается при: организации особо охраняемых природных территорий; установлении или изменении границ населенных пунктов; размещении объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов. В иных случаях такой перевод запрещен.

В ЛК наиболее детально урегулированы отношения по поводу лесных участков. Имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков, регулируются гражданским законодательством, а также ЗК, если иное не установлено ЛК, другими федеральными законами. Лесным участком является земельный участок, границы которого устанавливаются в процессе лесоустройства.

Лесным участком является земельный участок, который расположен в границах лесничеств и образован в соответствии с требованиями ЗК РФ и ЛК РФ.

## 2. Характеристика правового режима земель водного фонда

Землями водного фонда являются земли, на которых находятся поверхностные водные объекты. (ст.102 ЗК РФ).

Если водные объекты полностью находятся в пределах земель сельскохозяйственного назначения и (или) земель других категорий, такие земли не относятся к землям водного фонда.

В целях строительства водохранилищ и иных искусственных водных объектов осуществляется резервирование земель.

Порядок использования и охраны земель водного фонда определяется ЗК РФ и водным законодательством.

По состоянию на 1 января 2022 года площадь категории земель водного фонда составила 28 080,1 тыс. га. В настоящее время значительные площади земель, подлежащих отнесению к категории земель водного фонда, включены

в состав других категорий.

Земли под водой (без болот) в целом по стране занимают 72 288,0 тыс. га, из них 27 377,7 тыс. га (37,9%) включены в состав земель водного фонда, остальные земли под водой распределены между другими категориями. Значительная их доля приходится на лесной фонд (25,6%), земли сельскохозяйственного назначения (18,2%) и земли запаса (14,2%). [1]

Водные объекты, в свою очередь, понимаются как природные или искусственные водоемы, водотоки и иные объекты, постоянное или временное сосредоточение вод, в которых характеризуется определенным уровнем, расходом и объемом воды (водным режимом).

Таким образом, водный объект - природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима.

Все водные объекты в зависимости от их водного режима, физико-географических, морфометрических (количественные характеристики рельефа суши и дна) и других особенностей подразделяются на

поверхностные водные объекты

подземные водные объекты.

К поверхностным водным объектам относятся:

1) моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие);

---

[1] Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 году https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20(%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9)%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%BE%20%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D0%B8%20%D0%B8%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BB%D1%8C%20%D0%B2%20%D0%A0%D0%A4%20%D0%B2%202021%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D1%83.pdf

2) водотоки (реки, ручьи, каналы);

3) водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища);

4) болота (низинные, переходные, верховые)

5) природные выходы подземных вод (родники, гейзеры);

6) ледники, снежники.

Правовой режим подземных вод регулируется законодательством о недрах.

Важное значение для осуществления правового режима земель водного фонда имеет установление их границ. Согласно ст. 5 ВК РФ поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии, которая и является границей водного объекта.

Береговая линия (граница водного объекта) определяется для:

1) моря - по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения уровня воды - по линии максимального отлива;

2) реки, ручья, канала, озера, обводненного карьера - по среднемноголетнему уровню вод в период, когда они не покрыты льдом;

3) пруда, водохранилища - по нормальному подпорному уровню воды;

4) болота - по границе залежи торфа на нулевой глубине.

Береговая линия отделяет земли водного фонда от земель иных категорий, при этом разграничивает распределение норм, регулирующих правила использования, охраны, управления и т.п. различных по целевому назначению земель. Практическое значение установления границ водного объекта выражается в присвоении ему одного из элементов индивидуализации, позволяющего идентифицировать конкретный водный объект. При этом законодатель устанавливает необходимость определения береговой полосы и водоохранных зон именно от береговой линии водного объекта.

По форме собственности земли водного фонда имеют особенность, заключающуюся в принципе федеральной государственной собственности на

объекты водного фонда, за исключением прудов и обводненных карьеров, которые могут находиться соответственно в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления, частной собственности физических или юридических лиц.

Водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), за исключением случаев, установленных частью 2 ст.8 ВК РФ.

Пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами.

Право собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица на пруд, обводненный карьер прекращается одновременно с прекращением права собственности на соответствующий земельный участок, в границах которого расположены такие водные объекты.

Как предусмотрено ст. 8 ВК РФ, водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральная собственность), исключая пруды и обводненные карьеры, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу.

Причем прекращение права собственности на земельный участок ведет одновременно к прекращению права на пруд либо обводненный карьер, расположенные в границах такого земельного участка (ч. 3 ст. 8 ВК РФ), что указывает на их неразрывность и определяющую роль в этой связке земельного участка.

Являясь разновидностью водных объектов, пруды могут различаться по своим размерам, способу образования, целевому назначению и целому ряду других признаков.

Между тем ВК РФ не содержит нормативного определения такого водного объекта, как пруд, и это на практике ведет к трудностям в понимании того, какие именно пруды, предусмотренные законом (ч. 2 ст. 8 ВК РФ), могут находиться в собственности граждан, юридических лиц, муниципальных образований и субъектов РФ.

Если пруд не обособлен и не изолирован от других поверхностных водных объектов и имеет с ними гидравлическую связь, он относится к собственности Российской Федерации, в том числе, когда пруд образован на водотоке (реке, ручье, канале) с помощью водонапорного сооружения.

Следовательно, если орган местного самоуправления, уполномоченный на распоряжение землями, государственная собственность на которые не разграничена, предоставил в аренду водный объект (пруд), находящийся в федеральной собственности, то такая сделка является в силу ст. 168 ГК РФ недействительной (ничтожной), поскольку противоречит закону, нарушает права Российской Федерации и посягает на публичные интересы неограниченного круга лиц.

Тем самым, по мнению Судебной коллегии, не все пруды, указанные в ч. 2 ст. 8 ВК РФ, могут переходить в собственность юридических и физических лиц, а только такие, которые изолированы и обособлены от других поверхностных водных объектов. Все остальные водные объекты, включая пруды, образованные на водотоке (реке, ручье, канале) с помощью водонапорного сооружения, остаются в федеральной собственности Российской Федерации.

Следует отметить, что Водный кодекс РФ 1995 г. рассматривал обособленный водный объект (замкнутый водоем) в качестве небольшого по

площади и непроточного искусственного водоема, не имеющего гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами (ст. 1).

Принятый в 2006 г. новый ВК РФ отказался от понятия "обособленный водный объект". Вместе с тем его характеристики свойственны изолированному и непроточному водоему (пруд), о котором идет речь в ч. 2 ст. 8 действующего ВК РФ.

В связи с этим заслуживает внимания редакция ст. 5 ВК РФ, в соответствии с которой реки, ручьи и каналы отнесены к водотокам, тогда как озера, пруды и обводненные карьеры являются разновидностью водоемов. По смыслу данной нормы закона образование проточного пруда путем перекрытия реки или ручья плотиной не ведет к изменению федеральной собственности на эти водные объекты либо к прекращению их существования. Они всегда остаются в федеральной собственности, поскольку в силу ч. 3 ст. 42 ВК РФ работы по изменению либо обустройству природного водоема или водотока проводятся только при условии сохранения его естественного происхождения.

В силу ст. 6 ВК РФ поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной либо муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, что исключает их нахождение в гражданском обороте. Сведения о таких водных объектах в обязательном порядке вносятся в государственный водный реестр, ведение которого возложено на Федеральное агентство водных ресурсов (п. 5 ч. 1 ст. 24, ст. 31 ВК РФ).

Очевидно, что эти требования не применимы к частным обособленным водным объектам, правовой режим которых определен ст. 261 ГК РФ, в соответствии с п. 2 которой, если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения.

Поэтому отчуждение прудов и обводненных карьеров, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, возможно только в составе земельных участков, как это прямо предусмотрено ст. 8 ВК РФ.

Нужно отметить, что порядок использования и охраны земель водного фонда определяется ЗК РФ и водным законодательством (п. 4 ст. 102 ЗК РФ).

Береговая полоса этих водных объектов, по дореволюционному законодательству "бечевник", т.е. полоса земли вдоль береговой линии, также предназначена для общего пользования. Это означает, что каждый вправе свободно, без каких-либо разрешений находиться в пределах береговой полосы, ширина которой не может превышать 20 м, передвигаться по ней, отдыхать, в том числе заниматься любительским спортивным рыболовством (ст. 6 ВК РФ).

Нормой п. 8 ст. 27 ЗК РФ приватизация земельных участков в пределах береговой полосы запрещена, сведения о ее границах в обязательном порядке также вносятся в государственный водный реестр. В силу специального правового режима береговой полосы не допускается ее купля-продажа, залог и другие сделки, а также совершение любых иных действий, если они влекут либо могут повлечь за собой ограничение прав граждан на свободный доступ к водным объектам общего пользования.

Местоположение береговой линии (границы водного объекта) считается определенным со дня внесения сведений о местоположении береговой линии (границы водного объекта) в Единый государственный реестр недвижимости. (п. 14 Постановление Правительства РФ от 29.04.2016 N 377(ред. от 17.08.2022) "Об утверждении Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения и о внесении изменений в Правила установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов".

## 3. Характеристика правового режима земель запаса

В соответствии со ст. 103 ЗК РФ к землям запаса относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения земель, формируемого в соответствии со статьей 80 ЗК РФ. Таким образом, земли запаса – это неиспользуемые земли.

Площадь категории земель запаса в Российской Федерации составила на 1 января 2022 года 88 100,4 тыс. га. По своему составу земли запаса неоднородны. В земли запаса в установленном порядке могут переводиться деградированные сельскохозяйственные угодья, а также земли, подверженные радиоактивному и химическому загрязнению и выведенные из хозяйственного использования.

В состав земель запаса входят земли, занятые обширными природными объектами, не вовлеченные в хозяйственный оборот, представляющие собой скалы, ледники, пески, галечники и т.п., а также земли под участками леса и водными объектами. В отношении последних при необходимости проводятся мероприятия по переводу земель или земельных участков в другие категории земель согласно требованиям лесного, водного и земельного законодательства.

В 2021 году всего в Российской Федерации из категории земель запаса переведено 106,4 тыс. га земель, в том числе в категорию земель сельскохозяйственного назначения – 23,3 тыс. га, в категорию земель лесного фонда – 61,4 тыс. га, в категорию земель промышленности и иного специального назначения – 18,9 тыс. га, в категорию земель населенных пунктов – 0,9 тыс. га. В целом площадь категории земель запаса уменьшилась на 91,3 тыс. га[1]

[1] Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 году https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20(%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D

Появление этой категории в перечне целевых категорий земель относится к советскому прошлому. Сама классификация земель по признаку их хозяйственно-целевого назначения является для российского земельного права традиционной. Целевые категории земель устанавливались всеми предыдущими земельными кодексами, включая советский период.

Правовое положение земель запаса существенным образом изменилось после 1990 г. в связи с введением различных форм собственности на землю и реорганизацией земельных отношений, особенно в аграрной сфере.

Хотя признак отнесения земель к целевым категориям остался прежним, возникли определенные затруднения с переводом земель в категорию запаса, вызванные недостаточной правовой урегулированностью этого процесса. Суть дела заключается в том, что в результате реализации земельных отношений в новых условиях появились земли, конкретные правообладатели которых либо лишены права на земельные участки, либо они фактически не установлены. К таким землям можно отнести:

- невостребованные части земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в долевой собственности;

- земельные участки, изъятые у правообладателей по решению судов за нарушение земельного законодательства и по другим основаниям;

- земельные участки, выкупленные у собственников органами государственной власти и органами местного самоуправления;

- земли, от которых отказались правообладатели;

- земли, не унаследованные по закону или завещанные государству;

- земли, срок предоставления которых истек;

---

0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9)%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%BE%20%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D0%B8%20%D0%B8%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BB%D1%8C%20%D0%B2%20%D0%A0%D0%A4%20%D0%B2%202021%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D1%83.pdf

- земли, нарушенные, непригодные для использования, деградированные, зараженные и т.п.

В приведенном определении земель запаса законодатель одновременно обращает внимание на изменившееся положение фонда перераспределения земель после принятия ЗК РФ.

Таким образом, основной признак отнесения земель к категории запаса законодателем оставлен без изменения: это фактическое хозяйственное использование земель.

Исключение сделано только для земель с/х назначения, к категории которых помимо предоставленных для этих целей земельных участков отнесены земли так называемого фонда перераспределения, т.е. сельскохозяйственные земли, не имеющие по разным причинам конкретных правообладателей и предназначенные для использования по прежнему целевому назначению.

Фонд перераспределения земель формируется за счет земельных участков сельскохозяйственного назначения в случаях:

- добровольного отказа правообладателя от земельного участка;

- при отсутствии наследников, при их отказе от наследства в пользу государства (или безадресно) или лишении завещателя всех наследников наследства;

- при принудительном изъятии земельного участка в случаях, предусмотренных законом.

В дальнейшем эти временно выведенные из оборота сельскохозяйственные земли предоставляются для использования в сельскохозяйственных целях в соответствии со ст. 78 ЗК РФ. Тем самым сохраняется их целевое назначение.

Как видим, в фонд перераспределения включены не все перечисленные выше случаи, когда земельные участки сельскохозяйственного назначения не имеют правообладателей. В частности, не включены такие случаи, имеющие

довольно распространенный характер, как невостребованные земельные паи, земельные участки, приобретенные государственными или муниципальными органами в порядке совершения сделок отчуждения, земли, приведенные в состояние, непригодное для использования по целевому назначению, земельные участки, срок предоставления которых истек, и другие случаи.

По этой причине в настоящее время такие земли нередко включаются в категорию земель запаса, что отмечается, например, в государственных отчетах о состоянии земельного фонда страны в последние годы и не способствует охране этих земель.

Разграничение земель иных категорий с землями запаса может приобретать большое практическое значение при образовании земельных участков, так как согласно п. 3 ст. 11.2 ЗК РФ целевым назначением и разрешенным использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешенное использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Несмотря на выведение фонда перераспределения земель из категории земель запаса, действующее земельное законодательство наделяет их правовой режим рядом общих особенностей.

За счет земель запаса либо фонда перераспределения земель могут создаваться:

- целевой земельный фонд для предоставления земель казачьим обществам, включенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, формируемый органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по представлению органов земельного кадастра и на основе предложений казачьих обществ

- целевой земельный фонд для расселения беженцев и вынужденных переселенцев, формируемый органами исполнительной власти субъектов РФ

для жилищного строительства, организации личного подсобного хозяйства, крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов

Очевидно, что использование этих земель запаса нуждается в уточнении, во всяком случае, в той части, которая определяет судьбу земельных участков, не предоставленных для хозяйственного использования конкретным лицам.

Перевод земельного участка из состава земель запаса в другую категорию земель в зависимости от целей дальнейшего использования этого земельного участка осуществляется только после формирования в установленном порядке земельного участка, в отношении которого принимается акт о переводе земельного участка из состава земель запаса в другую категорию земель.

Использование земель запаса допускается только после перевода их в другую категорию п. 2 ст. 103 Земельного кодекса РФ.

В литературе отмечается, что по площади земли запаса являются достаточно распространенной категорией (видом) земель (около 100 млн га, в основном в Сибири, на Крайнем Севере, Дальнем Востоке). В отличие от земель других категорий, земли запаса - это земли, основное целевое назначение которых еще не определено и которые не предоставлены гражданам и юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения земель. Земли запаса могут использоваться для геодезических, геологосъемочных, поисковых, кадастровых, землеустроительных и некоторых других исследований и изысканий. Законодательством РФ предусматривается как включение в земли запаса различных видов и категорий земель, так и их использование.

Например, за счет земель запаса создается земельный фонд для расселения беженцев и вынужденных переселенцев в соответствии с Постановлением Правительства от 14 марта 1995 г. N 249 "О порядке

формирования целевого земельного фонда для расселения беженцев и вынужденных переселенцев и режиме его использования"[1].

[1] Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, А.И. Бутовецкий, Е.Л. Ковалева и др.; под ред. С.А. Боголюбова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017. 784 с.