

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

имени М.В. ЛОМОНОСОВА

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

*На правах рукописи*

**Логунова Марина Викторовна**

**Ограничения оборотоспособности земельных участков  
в публичных интересах**

12.00.06 – земельное право; природоресурсное право;  
экологическое право; аграрное право

**ДИССЕРТАЦИЯ**

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
кандидат юридических наук,  
доцент Нарышева Н.Г.

Москва – 2019

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b>	<b>4</b>
<b>ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ОГРАНИЧЕНИЙ ОБОРОТОСПОСОБНОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСАХ</b>	<b>17</b>
§ 1. Публичные интересы в сфере использования и охраны земель	17
§ 2. Ограничения оборотоспособности земельных участков в механизме правового регулирования земельных отношений	31
§ 3. Виды ограничений оборотоспособности земельных участков в публичных интересах	51
§ 4. Развитие правового регулирования ограничений оборотоспособности земельных участков	80
<b>ГЛАВА II. ПРОБЛЕМЫ ОТНЕСЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ К ОГРАНИЧЕННЫМ В ОБОРОТЕ</b>	<b>102</b>
§ 1. Целевое назначение как критерий отнесения земельных участков к ограниченным в обороте	102
§ 2. Разрешенное использование как критерий отнесения земельных участков к ограниченным в обороте	123
§ 3. Проблемы отнесения земельных участков к ограниченным в обороте по иным критериям	136
§ 4. Проблемы ограничения оборотоспособности земельных участков, подвергшихся загрязнению	153
§ 5. Проблемы информационного обеспечения в сфере ограничений оборотоспособности земельных участков	164
<b>ГЛАВА III. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ ПРИ ОГРАНИЧЕНИИ ОБОРОТОСПОСОБНОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ОСНОВАНИЯМ</b>	<b>170</b>
§ 1. Особенности реализации принципа единства судьбы земельных участков, ограниченных в обороте, и прочно связанных с ними объектов недвижимости	170
§ 2. Проблемы правового обеспечения баланса публичных и частных интересов при ограничении оборотоспособности земельных участков из	

состава земель сельскохозяйственного назначения	<b>189</b>
§ 3. Проблемы правового обеспечения баланса различных видов публичных интересов при ограничении оборотоспособности лесных участков	<b>202</b>
Заключение	<b>217</b>
Библиографический список	<b>224</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** В Российской Федерации к *ограниченным в обороте и изъятым из оборота* по различным основаниям отнесено *не менее 85 процентов всех земель*<sup>1</sup>. Обращение к истории правового регулирования общественных отношений в сфере использования земель свидетельствует о том, что оборот земельных участков на всех этапах его развития сопровождался ограничениями в том или ином объеме, которые были связаны с осуществлением *функций государства*: политической, охранительной, социальной, экономической и иными функциями. Расширение на современном этапе объема функций государства, в том числе российского, закономерно отражается на количестве и видах земель, ограниченных в обороте.

Вместе с тем согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>2</sup>, развитие рынков земли и недвижимости является приоритетом. Важная задача государства состоит в обеспечении равной защиты прав собственности на объекты недвижимости для всех участников рынка, а также снижении издержек граждан и юридических лиц при оформлении прав на недвижимость. Эта задача предполагает упрощение процедур вовлечения земель в оборот, а также завершение приватизации земельных участков, на которых расположены находящиеся в частной собственности объекты недвижимости.

Расширение функций государства, детерминирующее увеличение количества земель, ограниченных в обороте, с одной стороны, и приоритетная задача вовлечения земельных участков в оборот, с другой стороны, определяют актуальность выявления значения ограничений оборотоспособности в механизме правового регулирования земельных отношений, исследования того, в какой мере отдельные виды ограничений оборотоспособности обеспечивают публичные интересы, а также в какой мере необоснованно препятствуют формированию рынка земли как одного из условий эффективного функционирования рыночной экономики.

---

<sup>1</sup> Сведения Росреестра о наличии и распределении земель в Российской Федерации (по состоянию на 1 января 2018 г.) // URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-ossii/gosudarstvennyu-natsionalnyu-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 14 июня 2019 г.).

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

Актуальным также является вопрос о том, в какой мере действующее законодательство обеспечивает правовую определенность отнесения земельных участков к ограниченным в обороте, поскольку отсутствие таковой в равной степени препятствует реализации публичных интересов и нарушает права и законные интересы участников оборота земельных участков.

**Степень научной разработанности темы исследования.** В отечественной дореволюционной юридической науке вопросам оборота земли уделялось внимание в трудах цивилистов Ю.С. Гамбарова, Н.Л. Дювернуа, А.И. Елистратова, Л.Д. Кассо, Ф.Ф. Мартенса, С.А. Муромцева, К.П. Победоносцева, И.А. Покровского, В.И. Синайского, Г.Ф. Шершеневича.

В трудах ученых советского периода ограничения оборотоспособности земельных участков специально не исследовались ввиду установления исключительной государственной собственности на землю и законодательного запрещения оборота земельных участков. Научные исследования в сфере правового регулирования отношений, объектом которых являлась земля, посвящены преимущественно анализу содержания права исключительной государственной собственности на землю, реализации государственной функции управления земельным фондом и нашли отражение в работах Г.А. Аксененка, Г.Е. Быстрова, А.В. Венедиктова, Л.И. Дембо, В.А. Дозорцева, И.И. Евтихиева, И.А. Иконицкой, М.И. Козыря, Н.И. Краснова, А.М. Турубинера, Л.П. Фоминой и других.

В постсоветский период вовлечение земельных участков в оборот в свете земельной реформы, а позднее – отдельные вопросы ограничений оборотоспособности земельных участков анализировались в работах А.П. Анисимова, С.А. Боголюбова, Г.А. Волкова, Г.Л. Земляковой, И.А. Иконицкой, О.М. Козырь, Е.А. Галиновской, С.В. Дзгоева, Е.В. Ельниковой, Ю.Г. Жарикова, Л.Т. Кокоевой, А.Л. Корнеева, О.И. Крассова, Н.Н. Мельникова, Е.Л. Мининой, Н.Г. Нарышевой, Т.А. Пасиковой, О.А. Самончик, Н.А. Сыродоева, В.В. Устюковой, А.А. Ялбулганова и других ученых.

Отдельные аспекты правового регулирования ограничения оборотоспособности земельных участков освещены в ряде научных работ современных ученых-правоведов. Так, применительно к земельным участкам сельскохозяйственного назначения ограничения оборотоспособности рассматривались Ф.П. Румянцевым («Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: вопросы теории и

практики». М., 2012). Ограничения прав иностранных граждан, юридических лиц и лиц без гражданства на приобретение прав на земельные участки исследовались М.А. Бобряшовой («Права на земельные участки иностранных физических и юридических лиц в России». М., 2012) и С.Ю. Селифоновой («Правовое регулирование земельных отношений с участием иностранных лиц». М., 2012).

Одним из первых научных исследований, посвященных ограничениям оборотоспособности земельных участков, является диссертация У.В. Корниловой («Правовое регулирование оборотоспособности земельных участков». М., 2016). В указанной научной работе ограничения оборотоспособности земельных участков рассмотрены в качестве института земельного права. Автором проведен ретроспективный и перспективный анализ развития законодательства, регулирующего отношения в сфере ограничений оборотоспособности земельных участков, соотношение ограничений оборотоспособности земельных участков с элементами правового режима земельного участка определено как основанное на принципе сочетания.

Вместе с тем в указанном исследовании остались без внимания вопросы о содержании и видах публичных интересов, обеспечиваемых посредством ограничения оборотоспособности земельных участков; о функциях, выполняемых ограничениями оборотоспособности земельных участков; о критериях установления ограничений оборотоспособности земельных участков и соотношении таких ограничений с целями правового регулирования земельных отношений. Кроме того, некоторые положения указанного исследования представляются дискуссионными, в частности, целесообразность выделения наряду с гражданским публичного (административного) оборота земельных участков.

Содержание и признаки публичных интересов в сфере земельных отношений в юридической науке отдельно не анализировались. Исследованию публичных интересов в отдельных подотраслях экологического права (в широком смысле) посвящены диссертации М.И. Васильевой («Публичные интересы в экологическом праве: Теория и практика правового регулирования». М., 2003), М.В. Дудикова («Правовое обеспечение публичных интересов в горном праве». М., 2015), М.И. Василишиной («Правовое обеспечение публичных интересов в лесном законодательстве». М., 2013).

Следует признать, что ограничения оборотоспособности земельных участков не подвергались специальному анализу с позиций значения данного правового средства в

механизме правового регулирования земельных отношений, а также с позиций обоснованности установления ограничений оборотоспособности земельных участков в публичных интересах.

**Цели исследования.** Целью диссертационного исследования является разработка теоретических положений, способствующих определению обоснованности установления ограничений оборотоспособности земельных участков с точки зрения их способности обеспечивать публичные интересы, баланс между различными видами публичных интересов, а также баланс между публичными и частными интересами.

**Для достижения обозначенной цели поставлены следующие задачи:**

- определить понятие ограничений оборотоспособности земельных участков в публичных интересах;
- определить функции ограничений оборотоспособности земельных участков в публичных интересах;
- установить соотношение ограничений оборотоспособности земельных участков с элементами правового режима земельного участка;
- определить понятие оснований ограничений оборотоспособности земельных участков;
- классифицировать основания ограничений земельных участков в обороте;
- классифицировать ограничения оборотоспособности земельных участков по характеру правового воздействия;
- определить критерии установления ограничений оборотоспособности земельных участков в публичных интересах;
- определить факторы правовой определенности отнесения земельных участков к ограниченным в обороте;
- выявить на основе критериев установления ограничений оборотоспособности земельных участков виды земельных участков, которые не подлежат ограничению в обороте, а также виды земельных участков, в отношении которых должны быть установлены ограничения в обороте.

**Объектом исследования** являются общественные отношения в сфере ограничения оборотоспособности земельных участков.

**Предметом исследования** являются законы и подзаконные акты Российской Федерации, законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации, правоприменительная практика в сфере ограничений оборотоспособности земельных участков, научные исследования в области теории государства и права, экологического и земельного права, гражданского права.

**Теоретическую основу** составляют результаты научных исследований в области теории государства и права, земельного и экологического права, а также административного и гражданского права.

Для работы над диссертацией были использованы труды авторитетных ученых в области теории права – С.С. Алексеева, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, Л.А. Морозовой, теории административного права – Ю.А. Тихомирова, труды признанных специалистов в области гражданского, экологического и земельного права – Г.А. Аксененка, Л.И. Дембо, Л.А. Кассо, Н.И. Краснова, Д.И. Мейера, К.П. Победоносцева, В.И. Синайского, А.М. Турубинера, В.В. Петрова; работы современных специалистов в области экологического и земельного права – С.А. Боголюбова, Л.Е. Бандорина, М.И. Васильевой, Г.А. Волкова, Г.В. Выпхановой, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, Н.Г. Жаворонковой, Г.Л. Земляковой, И.А. Игнатъевой, И.А. Иконицкой, О.М. Козырь, А.Л. Корнеева, О.И. Крассова, Е.Л. Мининой, Н.Г. Нарышевой, Ф.П. Румянцева, Д.О. Сивакова, гражданского права – В.В. Витрянского, О.Н. Садикова, Е.А. Суханова, В.Ф. Яковлева и других ученых.

**Методологическую основу исследования** составил инструментальный подход, что предопределило анализ ограничений оборотоспособности земельных участков в качестве правового средства с позиций его способности обеспечивать публичные интересы в сфере земельных и иных общественных отношений.

В исследовании применялись следующие общенаучные и частнонаучные методы.

Историко-правовой метод позволил охарактеризовать развитие правового регулирования ограничений оборотоспособности земельных участков в тех или иных условиях социальной действительности в различные исторические периоды, определить основные изменения и тенденции правового регулирования в данной сфере. Применение аналогии как общенаучного метода позволило выявить сходные черты в правовом регулировании ограничений оборотоспособности в различные исторические периоды.

Формально-юридический метод применялся при исследовании понятий «оборот», «оборотоспособность» и «ограничения оборотоспособности земельных участков», а также правовых оснований отнесения земельных участков к ограниченным в обороте.

Метод обобщения применялся при исследовании категорий «публичные интересы», «правовой режим земельного участка», «разрешенное использование земельного участка» и др.

Классификация как метод применена для систематизации знаний о видах публичных интересов, видах ограничений оборотоспособности земельных участков, видах оснований ограничения оборотоспособности земельных участков.

В исследовании также применялись такие общенаучные методы, как анализ и синтез (в частности, при изучении правоприменительной практики, при определении соотношения ограничений оборотоспособности земельных участков с иными элементами правового режима земельного участка).

**Эмпирической базой исследования** являются материалы судебной практики (Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, арбитражных судов и судов общей юрисдикции) и иной правоприменительной практики.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что в настоящей работе ограничения оборотоспособности земельных участков впервые исследованы в качестве правового средства с позиций его способности обеспечивать публичные интересы, баланс публичных и частных интересов, в также баланс публичных интересов различных видов.

В работе изложена авторская точка зрения по вопросу о значении ограничений оборотоспособности земельных участков в механизме правового регулирования земельных отношений, о соотношении ограничений оборотоспособности земельных участков с иными элементами правового режима земельных участков.

Предлагаются различные подходы к классификации ограничений оборотоспособности земельных участков.

В диссертации обосновывается целесообразность пересмотра подходов к установлению ограничений оборотоспособности земельных участков в целях обеспечения баланса частных и публичных интересов, а также баланса различных публичных интересов.

По результатам проведенного исследования вносятся предложения по совершенствованию законодательства в части отнесения земельных участков к ограниченным в обороте, а также даны рекомендации по формированию единообразной правоприменительной практики в указанной сфере.

**На защиту выносятся следующие выводы и предложения:**

1. Ограничения оборотоспособности земельных участков являются правовым средством, обеспечивающим сохранение отдельных видов земельных участков в публичной собственности и собственности отдельных категорий субъектов. В свою очередь, сохранение земельных участков в публичной собственности и в собственности отдельных категорий субъектов в силу выполняемых функций является правовым средством-гарантией использования и охраны таких земельных участков в публичных интересах. В этом смысле ограничения оборотоспособности земельных участков являются правовым средством – *гарантией гарантии*, направленным на достижение цели правового регулирования земельных отношений – использования и охраны земель в публичных интересах.

2. Сохранение земельных участков в публичной собственности и в собственности отдельных видов субъектов в совокупности с обеспечивающими его ограничениями оборотоспособности земельных участков выполняет следующие *функции*:

а) обеспечение исключительного характера использования земельных участков, необходимых для реализации публично-властных функций и решения вопросов местного значения, органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также субъектами, обладающими устойчивой правовой связью с публично-правовыми образованиями;

б) обеспечение общественного характера использования земель, которые находятся в общем доступе для неопределенного круга лиц;

в) создание дополнительных гарантий осуществления контроля за соблюдением правового режима находящихся на земельном участке природных или ценных антропогенных объектов;

г) создание дополнительных гарантий обеспечения выполнения экологических требований в тех случаях, когда использование земельного участка в соответствии с

целевым назначением и разрешенным использованием невозможно ввиду предшествующего ненадлежащего использования;

д) создание дополнительных гарантий обеспечения определенного характера (способа) использования земельного участка посредством сохранения земельного участка за определенными субъектами или посредством предоставления определенным субъектам преимущественного права приобретения земельного участка;

е) создание дополнительных гарантий национальной безопасности, продовольственной безопасности, обеспечения использования земельных участков в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием;

ж) создание правовых условий прекращения прав лиц-несобственников земельных участков в упрощенном порядке (по сравнению с прекращением права собственности);

з) создание условий снижения издержек бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

3. Ограничение оборотоспособности земельного участка является *вспомогательным элементом правового режима земельного участка*, который носит подчиненный характер по отношению к иным элементам правового режима: целевому назначению, разрешенному использованию, ограничениям использования, а также элементам правового режима, которые предполагается установить в будущем в соответствии с документами территориального планирования.

4. *Основанием* ограничения оборотоспособности земельных участков являются иные элементы правового режима земельных участков, либо иные условия использования земельного участка, с которыми закон связывает установление ограничения оборотоспособности земельных участков.

Основания ограничения оборотоспособности могут быть классифицированы в зависимости от обеспечиваемого публичного интереса: реализация публичных функций; обеспечение безопасности; обеспечение общедоступности земель и природных объектов; охрана объектов культурного наследия; охрана окружающей среды; снижение издержек бюджетов всех уровней.

Ограничение оборотоспособности земельных участков по основанию принадлежности к землям лесного фонда следует выделить в самостоятельный вид, поскольку обеспечиваемый интерес носит комплексный характер и включает в себя

охрану земель лесного фонда как средства производства в лесном хозяйстве, обеспечение рационального использования леса как природного ресурса и лесовосстановления, обеспечение реализации права граждан на свободное и бесплатное пребывание в лесах, сохранение леса как экологической системы.

5. Ограничения оборотоспособности земельных участков *по характеру правового воздействия* представляют собой:

а) запрет (запрет предоставления в частную собственность отдельных видов земельных участков; запрет владения земельными участками отдельных видов определенными категориями субъектов на праве собственности; запрет совершения сделок с определенными категориями субъектов в отношении земельных участков отдельных видов);

б) позитивное обязывание (обязанность собственника земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения направить уведомление о продаже земельного участка в уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ или муниципального образования в целях соблюдения правила о преимущественном праве покупки);

в) сочетание запрета и позитивного обязывания (запрет иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам обладать земельными участками из состава земель сельскохозяйственного назначения иначе как на праве аренды сочетается с позитивной обязанностью произвести отчуждение земельного участка в случае, если в нарушение указанных требований в собственности такого лица оказался земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения);

г) сочетание запрета и индивидуального дозволения (специальный порядок допуска лиц к совершению сделок с недвижимым имуществом на территории закрытых административно-территориальных образований).

6. Ограничения оборотоспособности земельных участков могут устанавливаться с учетом следующих *критериев*:

а) ограничения оборотоспособности земельных участков направлены на обеспечение публичных интересов посредством выполнения одной или нескольких функций;

б) публичный интерес в отсутствие ограничения земельного участка в обороте не может быть обеспечен, а достижение общественно значимых целей невозможно или существенно затруднено;

в) ограничения оборотоспособности земельных участков установлены с учетом принципа соразмерности, который предполагает, что ограничения существенно не нарушают баланс между различными видами интересов, как частными, так и публичными, не влекут необоснованного нарушения (умаления) прав правообладателей земельных участков, в первую очередь тех, которые не имеют непосредственной правовой связи с государством.

7. Неотъемлемым условием обеспечения ограничениями оборотоспособности земельных участков баланса публичных и частных интересов является правовая определенность отнесения земельных участков к ограниченным в обороте, включающая:

а) информационное обеспечение, предполагающее:

- включение в число дополнительных сведений о земельном участке кадастра недвижимости в составе Единого государственного реестра недвижимости сведений об ограничении оборотоспособности земельных участков;

- включение в реестр границ в составе Единого государственного реестра недвижимости сведений о границах зон, территорий, лесничеств, принадлежность к которым является основанием для отнесения земельных участков к ограниченным в обороте;

- установление обязательности внесения сведений об ограничении оборотоспособности земельных участков в проект межевания территории, схему расположения земельного участка на кадастровом плане территории, правоустанавливающие документы на земельный участок;

б) приведение правовых норм, устанавливающих основания ограничения оборотоспособности земельных участков, в соответствие с терминологией специального законодательства;

в) установление перечня правовых актов, которые являются обязательным условием отнесения земельных участков к ограниченным в обороте по отдельным основаниям.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в том, что в настоящей работе изложен подход к определению места и роли ограничений оборотоспособности земельных участков в механизме правового регулирования земельных отношений.

По результатам исследования предложена авторская классификация ограничений оборотоспособности земельных участков, что способствует определению структуры и уяснению сути изучаемых явлений, соотнесению установленных ограничений оборотоспособности земельных участков с различными видами публичных интересов, позволяет обнаруживать пробелы в существующем знании.

**Практическая значимость диссертации** обусловлена применением инструментального подхода к исследованию, в связи с чем на основе теоретических выводов, сформулированных по результатам исследования, могут быть даны следующие предложения по совершенствованию законодательства.

1. Как несоответствующие критериям установления ограничения оборотоспособности земельных участков в публичных интересах:

а) подлежат исключению из числа ограниченных в обороте следующие виды земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности:

- земельные участки, на которых расположены индивидуальные жилые дома, в границах закрытого административно-территориального образования;

- земельные участки, расположенные во втором поясе зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, на которых расположены здания, сооружения, которые соответствуют градостроительному регламенту и правовому режиму указанной зоны;

- земельные участки, на которых расположены гидротехнические сооружения, находящиеся в частной собственности;

б) подлежат исключению из числа ограниченных в обороте земельные участки, находящиеся в частной собственности, для индивидуального жилищного строительства и крестьянского (фермерского) хозяйства, в том числе предоставленные в порядке, предусмотренном ст. 39.18 Земельного кодекса РФ;

в) подлежит изменению субъектный состав преимущественного права покупки земельных участков сельскохозяйственного назначения: субъектом такого права должны быть любые лица, осуществляющие сельскохозяйственное производство в той

местности, где расположен земельный участок, без установления требований к объему производимой продукции.

2. Как соответствующие критериям установления ограничения оборотоспособности земельных участков в публичных интересах дополнительно подлежат ограничению в обороте следующие виды земельных участков:

- земельные участки, расположенные в границах планируемых территорий общего пользования;
- земельные участки, расположенные в границах территории объекта культурного наследия;
- земельные участки, на которых расположены городские леса;
- земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, на которых расположены леса.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в процессе преподавания учебной дисциплины «Земельное право».

**Апробация и внедрение в практику результатов исследования.** Диссертационное исследование подготовлено и обсуждено на кафедре экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

Основные теоретические выводы и положения диссертационного исследования отражены в опубликованных работах автора и в выступлениях на конференциях: Международный молодежный научный форум «Ломоносов-2016» (Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 18 апреля 2016 года), международная конференция «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» (Институт государства и права РАН, 19 июня 2018 года).

Автор имеет пять научных публикаций по теме исследования, в которых обосновывались выносимые на защиту положения и выводы.

Предложения по совершенствованию законодательства в сфере ограничений оборотоспособности земельных участков, сформулированные по результатам настоящего исследования, направлены автором в качестве предложений для учета в проекте федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части перехода

от деления земель на категории к территориальному зонированию)<sup>3</sup> в рамках процедуры публичного обсуждения на сайте [www.regulation.gov.ru](http://www.regulation.gov.ru) (ID проекта 02/04/11-18/00085531).

Отдельные положения работы применялись при проведении диссертантом семинарских занятий по учебной дисциплине «Земельное право» на юридическом факультете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

**Структура работы** обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих в себя двенадцать параграфов, заключения, библиографического списка.

---

<sup>3</sup> <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=85531> (дата обращения: 25 ноября 2018 г.).

# ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ОГРАНИЧЕНИЙ ОБОРОТОСПОСОБНОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСАХ

## § 1. Публичные интересы в сфере использования и охраны земель

Правовое воздействие во всех случаях ориентировано на достижение определенного результата, который коррелируется с *правовой целью* – разновидностью общественно необходимой цели, которая достигается с использованием специальных возможностей права как особого регулятора общественных отношений. Исходя из такого понимания сущности права С.С. Алексеев определял правовое регулирование как целенаправленное, нормативно-организационное результативное воздействие на участников общественных отношений<sup>4</sup>. Как отмечает И.А. Игнатьева, цель всегда присутствует в праве и законодательстве – она либо прямо выражена как цель, либо подразумевается<sup>5</sup>.

В литературе начало процесса формирования целеполагания связывают с осознанием потребности<sup>6</sup>, под которой понимают «состояние индивида, создаваемое испытываемой им нуждой в объектах, необходимых для его существования и развития, и выступающее источником его активности»<sup>7</sup>. По образному описанию Д.А. Керимова, «...осознанная потребность приобретает характер интереса, а затем сдвигается на цель, переливается в волю и, наконец, воплощается в действительности»<sup>8</sup>, а В.И. Ковалев полагает, что «осознанная потребность трансформируется в интерес и одновременно выступает мотивом, побудительной причиной к формированию мысленного образа желаемого результата (цели)»<sup>9</sup>.

Так или иначе, общественно-необходимые цели и их разновидность – правовые цели складываются под воздействием целого спектра *интересов* (или осознанных потребностей), носителем которых являются различные субъекты, что в большинстве случаев определяет необходимость в правовом обеспечении баланса разноплановых интересов.

---

<sup>4</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 211.

<sup>5</sup> См.: Игнатьева И.А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России. М.: Изд-во МГК, 2007. С. 316.

<sup>6</sup> См.: Воронович Б.А. Философские проблемы взаимодействия общества и природы. М., 1982. С. 16.

<sup>7</sup> Общая психология: Словарь / Под ред. А.В. Петровского. М., 2005.

<sup>8</sup> Керимов Д.А. Основы философии права. М., 1984. С. 97.

<sup>9</sup> Ковалев В.И. Мотивы поведения и деятельность. М., 1988. С. 48.

Формирование интересов и в значительной степени определение правовых целей осуществляется, как правило, за рамками собственно правового регулирования, однако, имея принципиальное значение для развития права, находит свое отражение в сущностном содержании правовых норм и в формируемых на их основе правовых средствах. Учитывая, что интересы, возникающие в определенной сфере общественной жизни, являются своего рода детерминирующей основой для дальнейшего правового регулирования, уяснение содержания лежащих в основе правового регулирования интересов является базой для проведения научного правового исследования.

Само по себе понятие «интерес» не является четко определенным в силу его общенаучного характера, и в науке имеет место многообразие подходов к его определению.

Применительно к познанию таких явлений как «государство» и «право» употребление категории «интерес» отмечается на всех исторических этапах такого познания, начиная с трудов античных философов<sup>10</sup>.

Категория интереса как социального основания системы права введена в юриспруденцию благодаря теории интересов Р. Иеринга, в основе которой лежит осознание и понимание многообразной роли интересов в праве: как стимулов и мотивов борьбы за право, элемента законотворческой деятельности и целей объективного права. Природа права, по мнению Р. Иеринга, заключается в необходимости общественного регулирования и согласования интересов различных социальных субъектов<sup>11</sup>. Р. Паунд видел цель права в примирении и гармонизации сталкивающихся интересов и выделил три группы интересов, закрепляемых правом: публичные интересы (интересы государства); индивидуальные интересы (интересы личности, интересы семьи);

---

<sup>10</sup> Так, Цицерон определял государство (*res publica*) есть достояние народа (*res populi*), а народ — не любое соединение людей, собранных вместе каким бы то ни было образом, а соединение многих людей, связанных между собой согласием в вопросах права (*juris consensus*) и общностью интересов (*utilitatis communione*). Аристотель предложил критерий справедливой формы правления государства — интересы общего блага. // См: *Мачин И.Ф.* История политических и правовых учений: конспект лекций. М.: Юрайт-Издат, 2007. С. 34; *Федорова М.М.* Классическая политическая философия. М.: Издательство «Весь Мир». 2001. С. 37.

<sup>11</sup> По Р. Иерингу, природа права заключается в необходимости общественного регулирования и согласования интересов различных социальных субъектов; право — это «юридически защищенный интерес». В своем общественно-правовом учении Р. Иеринг устанавливает определенную субординацию интересов: человека, общественных групп, общества. Причем общий интерес превалирует над частным интересом индивида. Государство с позиций Р.Иеринга — «соединение многих для преследования одного и того же интереса». (Подр.см.: *Р.Иеринг* «Цель в праве»; он же, «Борьба за право»; *Мачин И.Ф.* Указ.соч. С. 177, 197).

общественные интересы (интересы общей морали, общей безопасности, общественных ресурсов и др.)<sup>12</sup>.

Значение интересов как предпосылки, основы формирования цели в праве отмечается и современными правоведами. Ю.А. Тихомиров полагает, что объективизированная в праве воля есть не что иное, как выражение интересов. Интересы, выявляемые в познавательном процессе как осознанные общественные потребности, позволяют формировать правовые цели и правовые средства их достижения<sup>13</sup>. Ю.С. Завьялов усматривает отражение интереса в праве в двух аспектах: во-первых, интерес как предпосылка, фактор, воздействующий на волю законодателя, во-вторых, интерес как цель, к достижению которой стремятся субъекты права посредством использования правовых норм<sup>14</sup>.

Наличие публичного интереса в правовом регулировании отношений в сфере использования и охраны земель как одного из отраслеобразующих факторов является своего рода аксиомой. При этом содержание и признаки публичных интересов в сфере земельных отношений, а также роль земельного права в обеспечении различных публичных интересов в юридической науке отдельно не исследовались. Обращение к вопросу о публичных интересах в земельном праве носит фрагментарный характер и ограничивается, как правило, констатацией существования конкуренции частного и публичного интересов и необходимости обеспечения баланса между ними.

Понятие «публичный интерес» используется в законодательстве и юридической литературе, однако не имеет законодательного определения и однозначного научного толкования. По точному замечанию М.И. Васильевой, «в правоведении применение термина «публичный» в значительной степени ассоциативно, в различных сочетаниях имеет разные смысловые оттенки и потому всегда должно сопровождаться оговоркой того, в каком именно контексте оно происходит. Например, «публичная власть» отождествляется с государственной властью, «публичное право» – сфера господства императивных начал, «публичное правоотношение» – правоотношение, одной стороной которого всегда выступает государство или его орган (должностное лицо)»<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup>См.: *Мачин И.Ф.* Указ.соч. С. 197.

<sup>13</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. Учебник. М.: БЕК, 1995. С. 55

<sup>14</sup> См.: *Завьялов Ю.С.* Проблема интереса в марксистской теории социалистического права: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1968. С. 153.

<sup>15</sup> *Васильева М.И.* Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 55.

Встречающиеся в юридической науке трактовки понятия «публичный интерес» можно объединить, по крайней мере, в четыре основных подхода:

1) публичные интересы как совокупность государственного и общественного интересов (в противовес частным). В рассматриваемом подходе субъектом (носителем) публичного интереса выступает как общество, так и государство. Так, например, С.В. Поленина определяет публичный интерес как совокупность государственного и общественного интересов, а также отдельно взятых общественных интересов, гарантом и защитником которых является государство<sup>16</sup>.

2) публичные интересы – общественные интересы, признаваемые и защищаемые государством. По мнению Ю.А. Тихомирова, «публичный интерес есть общесоциальный интерес, отражающий в концентрированной форме весь спектр интересов в обществе»<sup>17</sup>. При этом «государство является особым субъектом права, потому что оно призвано выражать публичные интересы, сочетающиеся, с одной стороны, интересы организаций, наций, социальных слоев, общества в целом и, с другой стороны, частные интересы»<sup>18</sup>.

3) публичные интересы – это интересы публичной власти. Согласно концепции, предложенной А.А. Сауриным, следует различать понятия «публичный интерес», «государственный интерес», «муниципальный интерес», «общественный интерес». Понятие «публичный интерес» в данной трактовке охватывает категории «государственный интерес» и «муниципальный интерес», носителем общественного интереса является общество в целом, а носителем публичного интереса – система публичной власти и органы этой системы. Объединяет публичный интерес и общественный интерес категория «общее благо» – совокупность общечеловеческих ценностей, признаваемых и разделяемых всеми членами общества<sup>19</sup>.

4) публичные интересы – это совокупность частных интересов. Так, например, В.Ф. Яковлев под публичным интересом понимает не столько интересы государства,

---

<sup>16</sup> См.: Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9. С. 8 - 11; Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юрист. 1997. С. 358; Ломаев А.Ю. Публичный интерес как правовая категория: Автореферат дис. ... кандидата юридических наук. Казань, 2012. С. 10.

<sup>17</sup> Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4. С. 76; *он же*. Право и публичный интерес // Законодательство и экономика. № 3 (215). 2002. С. 55.

<sup>18</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 55; также см.: Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности. С. 27–28; Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 25.

<sup>19</sup> См.: Саурин А.А. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения // М., «Статут». 2014. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

сколько совокупность интересов граждан данного государства<sup>20</sup>, а Д.Н. Горшунов отмечает: «Общественный (публичный) интерес – это не просто сумма частных интересов, а значимая связь между совпадающими и одинаково важными элементами правомерных интересов множества частных лиц, исключая иные элементы, не являющиеся значимыми для всех субъектов»<sup>21</sup>.

Как можно заметить, при всем многообразии подходов о публичных интересах говорят преимущественно как об общих, противопоставляя их личным, индивидуальным, частным. Кроме того, «публичность» интереса во всех трактовках требует участия государства. Однако в одних случаях государство выступает в роли гаранта публичного интереса (если последний понимается как общественный интерес или совпадающее множество частных интересов), в других случаях – одновременно и как гарант, и как субъект (носитель) публичного интереса.

Вопрос о различении публичных и государственных интересов и о целесообразности обособления сугубо государственных интересов, отличных от интересов общества, в науке всегда являлся дискуссионным. Решение этого вопроса зависит, в первую очередь, от подхода к определению содержания понятия «государство» и соотношения государства и общества. При объективной невозможности дать универсальное определение государства следует исходить из того, что государство существует не само для себя, оно призвано служить обществу, защищать его интересы и интересы частных лиц. Представляется справедливым замечание о том, что наличие государственного интереса возможно лишь на международной арене (в международном публичном и международном частном праве), когда речь идет о реализации национального суверенитета<sup>22</sup>.

Исходя из того, что одним из основных признаков государства является наличие публичной политической власти, для реализации которой государство обладает специальным аппаратом управления и принуждения, возможно условно разделять общественный интерес и государственный интерес, понимая под последним интерес

---

<sup>20</sup> См.: Яковлев В.Ф. Экономика. Право. Суд. Проблемы теории и практики. М. МАИК «Наука / Интерпериодика». 2003. С. 146.

<sup>21</sup> Горшунов Д.Н. Интерес в частном праве: Вопросы теории: Монография. Казань. 2005. С. 82; также см.: Ильина О.Ю. Проблемы интереса в семейном праве Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. С. 55.

государства как отделенного от общества публичного аппарата управления<sup>23</sup>. В то же время в существовании и функционировании государственного аппарата проявляет себя интерес всего общества (значительной его части) в наличии государственного управления как такового. Следует отметить различную степень активности роли государства в обеспечении общественных интересов (как совокупности интересов всего общества или его части, совокупности частных интересов) и государственных интересов (интересов государственно-властного аппарата): в первом случае государство выступает преимущественно в роли гаранта, создает условия, устраняет препятствия для реализации этого интереса (и в этом проявляется его публичный характер), во втором случае роль государства более активна, поскольку обеспечение общественных интересов возможно реализовать только через деятельность государственно-властного аппарата (например, интерес в обеспечении обороны государства).

Исходя из этого представляется удачным предложенное А.Ю. Ломаевым определение публичного интереса как взаимообусловленного интереса общества и государства<sup>24</sup>, а также подход Ю.А. Тихомирова, в соответствии с которым «публичные интересы – это в строгом смысле слова общие интересы, ... общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой – обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец общества в целом. ... Следовательно, публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития»<sup>25</sup>.

Вместе с тем содержание, формы выражения и значение публичных интересов в нормах права той или иной отраслевой принадлежности различаются. Учитывая основополагающий характер земли для развития государства, общества и отдельных индивидов, правовое регулирование земельных отношений должно базироваться на

---

<sup>23</sup> Так, Р. Паунд выделял три группы интересов, закрепляемых правом: индивидуальные интересы (интересы личности, интересы семьи, субстанциональные интересы); общественные интересы (интересы общей морали, общей безопасности, общественных ресурсов и др.); публичные интересы (интересы государства, которые включают в себя «интересы государства в его существовании как государства и в качестве гаранта общественных интересов» (см.: *Мачин И.Ф.* Указ.соч. С.197).

<sup>24</sup> См.: *Ломаев А.Ю.* Публичный интерес как правовая категория: Автореферат дис. ... кандидата юридических наук. Казань, 2012. С. 7 - 8.

<sup>25</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. С. 55 - 56.

понимании публичного интереса в широком смысле: и как государственного, и как общественного, и как совокупности частных интересов.

Обеспечиваемые правом интересы как собственно интересы, или как формируемая на их основе правовая цель не всегда определенно выражены в законодательстве. Ввиду многогранности публичного интереса, с одной стороны, и правообразующей роли публичного интереса в отраслях публичного права, с другой, важным является вопрос о том, каким образом публичные интересы объективируются как в нормах земельного права, так и иных документах программного характера.

В Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (далее – Конституция РФ)<sup>26</sup> понятие «публичный интерес» не используется, однако следует исходить из того, что именно в ней в наиболее общем виде отражены публичные интересы. Применительно к использованию и охране земли конституционно-правовую основу составляют положения ст. 9 и 36 Конституции РФ, которые определяют отношение законодателя к земле как объекту общественных отношений и являются одной из основ конституционного строя в Российской Федерации.

М.И. Васильева, выделяя несколько типов ссылок Конституционного Суда РФ на указанную норму, в первую очередь отмечает, что данная норма рассматривается Конституционным Судом РФ как отражающая в концентрированном виде публичные интересы в сфере регулирования отношений охраны окружающей среды и принцип приоритета публичных интересов<sup>27</sup>.

Таким образом, в Конституции РФ, исходя из положений ст. 9, признаются следующие базовые интересы, существующие по отношению к земле одновременно и нераздельно:

- 1) интерес в использовании земли как основы жизни и деятельности;
- 2) интерес в охране земли как основы жизни.

Конституционные основы использования и охраны земли получают развитие в принципах и нормах земельного права. Принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека (пп. 1 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса Российской

---

<sup>26</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>27</sup> См.: *Васильева М.И.* Конституционная норма о земле и других природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов в правовых позициях Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. 2017. № 10. С. 15.

Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ<sup>28</sup> (далее – Земельный кодекс РФ) является одним из основополагающих при регулировании отношений по использованию и охране земли.

*Публичные интересы в использовании земли* многосоставны и охватывают все предлагаемые в литературе варианты понимания публичного интереса. С определенной долей условности их можно разделить на следующие подгруппы публичных интересов.

*К первой группе* относится *публичный интерес, основанный на использовании государством земли для реализации публично-властных функций*. В этом смысле земля может быть отнесена к так называемым утилитарным (материальным) ресурсам власти, которые в науке теории государства определяются как совокупность условий и факторов, обеспечивающих осуществление государственной власти и необходимых для использования других ресурсов власти – армия, полиция, служба безопасности, суд, прокуратура, другие правоохранительные органы, которые обеспечивают контроль за обществом<sup>29</sup>. В то же время, говоря о потребности государства в земле как ресурсе, необходимом для реализации публично-властных функций, следует учитывать, что функции государства как особый механизм государственного воздействия на общественные процессы и отношения, определяющий главные направления и содержание его деятельности по управлению обществом, чрезвычайно разнообразны. Различают функции внутренние (политическую, экономическую, социальную, экологическую, правоохранительную – охраны прав и свобод граждан, обеспечения законности и правопорядка, обеспечение безопасности) и внешние (оборону страны, обеспечение интеграции в мировую экономику, поддержание мирового порядка, сотрудничество с другими странами в различных сферах).

Общая тенденция расширения функций государства позволяет, в свою очередь, предложить дальнейшее разграничение публичных интересов, основанных на использовании государством земли для реализации публично-властных функций, на:

1) интересы, связанные с функционированием государственного аппарата, обеспечением обороны и безопасности, выполнением внешних функций;

---

<sup>28</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>29</sup> См.: Морозова Л.А. Теория государства и права. Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Российское юридическое образование, 2010. С. 65.

2) интересы, связанные с созданием инфраструктуры (транспортной, энергообеспечивающей, социальной и т.д.), используемой в общих интересах.

Отнесение последнего подвида интересов к государственным основано на положениях действующего законодательства, в первую очередь, о территориальном планировании. Так, в соответствии со ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ<sup>30</sup> (далее – Градостроительный кодекс РФ), территориальное планирование осуществляется, в том числе, для определения планируемого размещения объектов федерального, регионального, местного значения. Согласно ст. 10 Градостроительного кодекса РФ документы территориального планирования РФ утверждаются с целью определения мест планируемого размещения объектов федерального значения в таких областях, как федеральный транспорт (железнодорожный, воздушный, морской, внутренний водный, трубопроводный), автомобильные дороги федерального значения; оборона страны и безопасность государства; энергетика; высшее образование; здравоохранение. Признание такого рода объектов объектами федерального значения позволяет признать использование земли для их размещения способом реализации публичного государственного интереса.

Приведенные положения законодательства также свидетельствуют о том, что формирование публичных государственных интересов в сфере использования земли в значительной степени обусловлено закрепленным в нормах права содержанием функций государства. Иными словами, поскольку Российская Федерация является правовым государством, само право предопределяет направленность интереса, который, в свою очередь, является основой для дальнейшего правового регулирования, нацеленного на удовлетворение этого интереса.

Стоит отметить, что использование земли в качестве ресурса для реализации государством публично-властных функций подразумевает не только собственно *использование* земли в привычном смысле (извлечение полезных свойств земли как пространственного базиса для осуществления отдельных функций), но и *использование земли как материального ресурса в широком смысле*. В литературе отмечается, что «критерий эффективности (экономической выгоды) призван акцентировать экономическую составляющую землепользования», и «в силу принципа платности

---

<sup>30</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16.

землепользования обеспечивается поступление финансовых средств в соответствующие бюджеты, что позволяет решать публично значимые задачи социально-экономического развития соответствующих территорий»<sup>31</sup>. Одной из форм реализации государством *экономической функции* является формирование государственного бюджета (бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации), доходы которого впоследствии служат источником для покрытия расходов на реализацию всех функций государства: содержание государственного аппарата, здравоохранение, образование, обеспечение обороноспособности и безопасности страны и т.д.

Земля служит одним из источников доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, поскольку является материальной базой для взимания земельного налога, арендной платы и платы по договору купли-продажи земельных участков, находящихся в публичной собственности. В этом смысле земля как утилитарный ресурс власти опосредованно, через использование при реализации государством *экономической функции*, обеспечивает реализацию всех иных государственных функций, т.е. способствует обеспечению практически всего спектра публичных интересов.

Следует подчеркнуть, что публичные интересы, основанные на выполнении государством разноплановых функций, в своем первоисточнике выходят за рамки собственно использования земли и изначально лежат вне плоскости земельных отношений, однако, учитывая феномен природных свойств земли, они неизбежно влияют на земельно-правовое регулирование.

Для иллюстрации этого тезиса можно привести положения Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года<sup>32</sup> (далее – Стратегия), согласно которым стратегической целью развития Дальнего Востока и Байкальского региона является реализация геополитической задачи закрепления населения на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе за счет формирования развитой экономики и комфортной среды обитания человека в субъектах РФ, расположенных на этой территории, а также достижения среднероссийского уровня социально-экономического развития. Для решения обозначенных в Стратегии задач

---

<sup>31</sup> Харьков В.Н. Принцип деления земель на категории по целевому назначению как основное начало государственного управления в сфере использования и охраны земель // Современное право. 2016. № 9. С. 83.

<sup>32</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 421.

приняты ряд специальных законов, в том числе Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 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»<sup>33</sup> (далее также – Федеральный закон № 119-ФЗ, Федеральный закон «О дальневосточном гектаре»), который устанавливает специальные правила предоставления гражданам земельных участков и использования таких земельных участков. Таким образом, напрямую не сопряженные с интересом в использовании земли, глобальные геополитические интересы реализуются, в том числе, в использовании земли и детерминируют установление особенностей правового регулирования земельных отношений. В этом смысле земельное право обеспечивает реализацию публичных интересов в широком смысле.

*Ко второй подгруппе публичных интересов следует отнести интересы, основанные на использовании земли для решения вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>34</sup> и другими нормативными правовыми актами, определяющими полномочия органов местного самоуправления.*

Разграничение муниципальных и государственных интересов носит достаточно формальный характер и обусловлено положениями ст. 12 Конституции РФ о том, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако по своей сущности этот вид публичных интересов сходен с государственными публичными интересами: их содержание детерминировано перечнем нормативно установленных вопросов местного значения; они изначально выходят за рамки использования земли, но являются фактором правового регулирования земельных отношений.

---

<sup>33</sup> Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 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» (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2016. № 18. Ст. 2495.

<sup>34</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

*К третьей подгруппе* публичных интересов следует отнести интерес, основанный на том, что земля в силу своих природных свойств используется для передвижения (прохода, проезда), а также доступа к иным природным объектам общего пользования. Этот вид публичного интереса является собственно *общественным*, поскольку его носителем является каждый, и он обеспечивается в интересах неограниченного круга лиц.

*К четвертой подгруппе* относится публичный интерес, обеспечивающий общественно-необходимый результат как для общества, так и государства, но складывающийся из совокупности интересов, реализованных субъектами прав на земельные участки. Этот вид публичного интереса основан на природных свойствах земли (способности выступать средством производства и пространственным базисом), что создает универсальную основу для различных видов деятельности, в том числе предпринимательской, общественной и осуществляемой для удовлетворения собственных нужд граждан. В этом качестве использование земли в конечном счете обеспечивает рост экономики, производство необходимого объема товаров и услуг, доступность жилья и т.д.

*Публичный интерес в охране (сохранении) земли как основы жизни* в первую очередь представляет собой проявление (составляющую) публичных экологических интересов. Под публичными экологическими интересами М.И. Васильева понимает интересы всего общества в поддержании качества окружающей природной среды, обеспечивающего жизнь, здоровье человека и его будущих поколений<sup>35</sup>. Представляется, что публичный интерес в охране (сохранении) земли носит в первую очередь общественный характер. Именно с этим связана позиция о том, что использование земли осуществляется исходя из представлений о земле как основе жизни и деятельности, а охрана – из представлений о земле как основе жизни.

В силу естественных свойств земли публичный интерес в сохранении земли может быть обозначен как более общий, аккумулирующий в себе:

- 1) интерес в сохранении земли как одного из компонентов природной среды;
- 2) интерес в сохранении земли как части окружающей среды вкупе с расположенными на земельном участке природными, природно-антропогенными и

---

<sup>35</sup> См.: Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. С. 7.

ценными антропогенными объектами (например, особо охраняемые природные территории, объекты культурного наследия);

3) публичный интерес в сохранении земли как уникального средства производства, обладающего свойством плодородия.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что предложенная выше классификация публичных интересов носит достаточно условный характер. Учитывая широкий спектр интересов, которые обеспечивает государство, невозможно обозначить все публичные интересы, которые так или иначе влияют на регулирование земельных отношений и обеспечиваются земельно-правовыми средствами. К особенностям выявления публичных интересов в сфере земельных отношений в полной мере применим тезис Ю.А. Тихомирова о том, что «вряд ли возможно раз и навсегда определить содержание и систематизировать публичные интересы, поскольку противоречивость и динамика развития политической и экономической сфер, многофакторность влияния, подвижность общественного поведения затрудняют выявление параметров публичного интереса»<sup>36</sup>. Попытка предложить какую-либо классификацию публичных интересов будет иметь относительный характер, что обусловлено многими факторами – экономической, внутри- и внешнеполитической ситуацией и т.д.

Вместе с тем выявление интересов, их направленности, содержания, внутренней структуры и носителей, а также выявление антагонистических интересов представляется важным предварительным этапом формирования правовой цели, которая предопределяет способы (средства) их достижения посредством применения правового инструментария.

Подводя итог изложенному, необходимо отметить следующее.

1. Интересы обуславливают постановку целей правового регулирования. Выявление цели необходимо для определения адекватного правового средства ее достижения, и впоследствии – для оценки результата применения этого правового средства.

2. Базовыми публичными интересами, существующими по отношению к земле одновременно и нераздельно, являются:

1) публичные интересы в использовании земли как основы жизни и деятельности, которые включают в себя:

---

<sup>36</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. С. 56.

а) публичные интересы, основанные на использовании государством земли для реализации публично-властных функций, включающие интересы, связанные с функционированием государственного аппарата, обеспечением обороны и безопасности, выполнением внешних функций; интересы, связанные с созданием инфраструктуры, используемой в общих интересах; интересы, связанные с использованием земли как материального ресурса в широком смысле, в том числе для целей формирования государственного бюджета;

б) публичные интересы, основанные на использовании земли для решения вопросов местного значения;

в) публичные интересы, основанные на использовании земли для передвижения и доступа к иным природным объектам общего пользования;

г) публичный интерес, обеспечивающий общественно-необходимый результат как для общества, так и государства, но складывающийся из совокупности интересов, реализованных субъектами прав на земельные участки;

2) интерес в охране земли как основы жизни, включающий:

а) интерес в сохранении земли как одного из компонентов природной среды;

б) интерес в сохранении земли как части окружающей среды в совокупности с расположенными на земельном участке природными, природно-антропогенными и ценными антропогенными объектами;

в) публичный интерес в сохранении земли как уникального средства производства, обладающего свойствами плодородия.

3. Публичные интересы, основанные на использовании земли, связанные с реализацией государством публично-властных функций и решением вопросов местного значения:

1) обусловлены закрепленным в нормах права содержанием функций государства и вопросов местного значения;

2) как правило, формируются вне плоскости собственно земельных отношений, однако реализуются на основе использования земли и оказывают влияние на правовое регулирование земельных отношений.

4. Разнонаправленность, многогранность и объективная антагонистичность публичных интересов в сфере использования и охраны земель, а также необходимость учета частных интересов определяют формирование правовых целей, задач и

средств, обеспечивающих не только достижение конкретной цели, но и баланс различных видов публичных интересов и частных интересов.

## **§ 2. Ограничения оборотоспособности земельных участков в механизме правового регулирования земельных отношений**

**1. Ограничения оборотоспособности земельных участков как правовое средство.** Целенаправленный характер правового регулирования отраслевых общественных отношений обеспечивается за счет построения специфического механизма, который представляет собой функционирование сложной системы, состоящей из взаимообусловленных и взаимосвязанных элементов. Фундамент этой системы составляют интересы, которые трансформируются в правовые цели, достигаемые в результате применения комплекса правовых средств.

*Механизм правового регулирования* С.С. Алексеев наиболее общим образом определял как взятую в единстве *систему правовых средств*, при помощи которой обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения<sup>37</sup>. В.В. Петров под эколого-правовым механизмом понимал *систему эколого-правовых норм и экологических правоотношений*, направленных на выполнение закрепленного в законе экологического императива<sup>38</sup>. А.К. Голиченков рассматривает механизм реализации экологического права (в широком смысле) как *систему правовых инструментов*, применяемых для регулирования общественных отношений, связанных с экологической деятельностью<sup>39</sup>. При этом, описывая действие механизма применительно к экологическому контролю, он подчеркивает целенаправленный характер его действия: «механизм ... состоит из определенных элементов» ... и «все это действует, работает с определенной целью, для достижения которой, собственно, механизм и создавался»<sup>40</sup>.

Исследование правовых явлений через призму механизма правового регулирования позволяет применять *инструментальную методологию*, которая предполагает, что за установлением целеполагания правового регулирования следует определение правового инструментария (совокупности правовых средств), с помощью

---

<sup>37</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. С. 227.

<sup>38</sup> См.: Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. М.: Бек, 1995. С. 161.

<sup>39</sup> Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Городец, 2008. С. 185 - 186.

<sup>40</sup> Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М., 1991. С. 73.

которого обеспечивается достижение правовой цели. Эта методология представляется наиболее продуктивной в силу изначально прикладного характера юриспруденции.

Описанные в предыдущем параграфе публичные интересы трансформируются в ряд правовых целей, которые составляют основу дальнейшего правового регулирования земельных отношений.

Отмечая важность проблемы реализации публичного интереса в земельных отношениях, Г.А. Мисник и Н.Н. Мисник справедливо подчеркивают, что достижение указанной цели должно осуществляться на основе гармоничного баланса публичных и частных интересов в праве<sup>41</sup>. Представляется, что родовой правовой целью регулирования земельных отношений является использование и охрана земель, обеспечивающие реализацию публичных интересов, баланс между различными видами публичных интересов, а также баланс между публичными и частными интересами.

Основываясь на предложенных в науке теории государства и права подходах к определению механизма правового регулирования общественных отношений, правовые цели достигаются в результате применения правовых средств. Термин «правовое средство» широко используется в юридической науке, однако в исследованиях, посвященных феномену правовых средств, содержание обозначаемого этим термином понятия является дискуссионным. Как отмечал С.С. Алексеев, вопрос правовых средств видится не в обособлении их в отдельный фрагмент правовой действительности, а в особом их видении – в их функциональном предназначении в качестве инструментов по достижению конкретных правовых целей<sup>42</sup>. Представители так называемого «деятельностного» подхода относят к правовым средствам действия субъектов, направленные на достижение собственных (правовых) целей. Так, Б.И. Пугинский полагает, что «устойчивые совокупности целенаправленно совершаемых юридических действий и образуют правовые средства», и «средства образуют реальный правовой инструментарий, применяемый субъектами по своему усмотрению и для достижения собственных целей»<sup>43</sup>.

При всем разнообразии подходов к определению понятия «правовое средство» в

---

<sup>41</sup> См.: Мисник Г.А., Мисник Н.Н. Некоторые виды ограничений вещных прав на землю // Правовые вопросы строительства. 2008. № 1. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>42</sup> См.: Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 14 - 16.

<sup>43</sup> Пугинский Б.И. Инструментальная теория правового регулирования // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2011. № 3. С. 26.

научной литературе оно характеризуется направленностью на достижение правовой (юридической) цели.

В основу настоящего исследования положено предложенное А.В. Малько понимание правовых средств как правовых явлений, выражающихся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных (значимых) целей<sup>44</sup>.

В литературе предлагается классифицировать правовые средства в зависимости от их функциональной роли на регулятивные и охранительные<sup>45</sup>. Охранительные правовые средства носят производный от регулятивных правовых средств характер и, в свою очередь, делятся на *средства обеспечения (гарантии)*, средства предупреждения, средства защиты и средства наказания<sup>46</sup>.

В теории права правовые гарантии определяются как «правовые средства, выраженные в нормативно-правовых предписаниях, реализация которых может обеспечить или обеспечивает возможность реализации иных нормативно-правовых предписаний»<sup>47</sup>, или как «совокупность специальных средств, установленных в правовых актах, а также деятельность органов государства и общественных объединений по выполнению установленных требований»<sup>48</sup>.

В.П. Малахов и Г.М. Лановая, исследуя вопрос о сущности и роли конституционно-правовых гарантий, определяют правовые (юридические) гарантии как предусмотренные нормами права средства нивелирования факторов, действие которых способно привести к ненаступлению значимого для носителей субъективных прав результата<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> См.: Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 66 - 77; Общая теория государства и права. Академический курс. В 3 т. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Т. 3. М., 2001. С. 292; Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 67.

<sup>45</sup> См.: Струнков С.К. Виды юридических средств // Вестник Волжского университета. Тольятти, 2003. Вып. 28. С. 33.

<sup>46</sup> См.: Филиппова С.Ю. Инструментальный подход в науке частного права. М.: Статут. 2013. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>47</sup> Лошкарев А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар. 2009. С. 9.

<sup>48</sup> Кудряшов О.В. Социально-экономические и юридические гарантии обеспечения законности в правоприменительной деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 18.

<sup>49</sup> См.: Малахов В.П., Лановая Г.М. Конституционно-правовые гарантии: сущность и роль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 7 - 12.

Обозначение гарантий в качестве одного из элементов структуры эколого-правового механизма было предложено В.В. Петровым. В структуре эколого-правового механизма он выделял природоохранные нормы права, закрепляющие базовые (исходные) экологические нормативы, экологизированные правовые нормы и нормативы, конкретизирующие эти императивы, а также *нормы-гарантии*. Гарантии как третье звено эколого-правового механизма обеспечивают выполнение как базовых (первое звено), так и экологизированных норм и нормативов (второе звено), и призваны создать все необходимые условия для реализации данных правил в жизни<sup>50</sup>. Он также указывал, что «отдельные гарантии, выполняя функции обеспечения тех или иных предписаний, сами в своем исполнении нуждаются в соответствующих средствах обеспечения, «подстраховки»<sup>51</sup>. Для обозначения таких «подстраховочных» средств обеспечения им введен в научный оборот термин «*гарантия гарантии*»<sup>52</sup>.

Одной из *правовых гарантий*, обеспечивающих использование и охрану земель в публичных интересах, является *сохранение отдельных видов земель в публичной собственности и собственности определенных видов субъектов*. Юридическая природа указанной гарантии проявляется в том, что в механизме правового регулирования земельных отношений сохранение отдельных видов земель в публичной собственности и собственности отдельных категорий субъектов выполняет следующие *функции*.

Во-первых, сохранение земельных участков в государственной собственности позволяет *обеспечить исключительный характер использования земельного участка*, т.е. зафиксировать за государством те земельные участки, которые необходимы для реализации публично-властных функций и решения вопросов местного значения (например, функция удовлетворения общественной потребности в транспортном обеспечении, функция планирования перспективного развития территорий и др.), либо обеспечения государственной монополии на определенные виды деятельности (например, деятельность, связанная с оборотом наркотических средств).

Во-вторых, посредством отнесения земель к публичной собственности решается задача *обеспечения общественного характера использования земельного участка* путем обозначения тех земель, которые находятся в общем доступе для неопределенного круга лиц (для передвижения или для прохода (проезда) к общедоступным объектам – лес,

---

<sup>50</sup> См.: *Петров В.В.* Указ.соч. С. 161 - 162.

<sup>51</sup> Там же. С. 170.

<sup>52</sup> Там же. С. 171.

водные объекты). Тем самым исключается риск возникновения конфликта частных и публичных интересов, носителем которого является неограниченный круг лиц.

В-третьих, сохранение права публичной собственности на земельный участок позволяет при необходимости *в упрощенном порядке (по сравнению с прекращением права собственности) прекратить права лиц*, не являющихся собственниками земельных участков, в случае ненадлежащего использования земельного участка. Следует заметить, что законодательство в отдельных случаях допускает принудительное прекращение права частной собственности на земельный участок при неиспользовании в соответствии с его назначением или при использовании с нарушением законодательства (ст. 284 Гражданского кодекса РФ). Однако в самом общем виде установленная законодательством возможность принудительного прекращения права собственности получила законодательное развитие в части установления оснований и процедуры лишь применительно к землям сельскохозяйственного назначения, на которые распространяется действие Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>53</sup> (далее – Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Сопоставление данных о состоянии использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации<sup>54</sup> с количеством случаев изъятия неиспользуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения<sup>55</sup> позволяет сделать вывод о том, что указанная норма не достигает своей цели и не обеспечивает использование земель данной категории по целевому назначению. Это связано с длительностью, сложностью процедуры, а также с необходимостью продажи земельного участка с публичных торгов. В случае если земельный участок не будет продан на торгах, орган

---

<sup>53</sup> Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

<sup>54</sup> По данным Доклада Министерства сельского хозяйства Российской Федерации о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в 2017 году, по состоянию на 1 января 2018 г. площадь неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в целом по Российской Федерации составляет 46,42 млн га или 12,05% общей площади земель сельскохозяйственного назначения. Наибольшая доля неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения зафиксирована в Ярославской области (76,4 % от общей площади земель сельскохозяйственного назначения в субъекте РФ) // URL: <http://mcx.ru/upload/iblock/126/126b1552f6db8d71c3736a5a2354a698.pdf> (дата обращения: 12 июня 2019 г.).

<sup>55</sup> Арбитражным судом Ярославской области за период с 2017 г. по 1 июня 2019 г. рассмотрено два дела по искам об изъятии земельных участков сельскохозяйственного назначения у собственников для продажи с публичных торгов в связи с неиспользованием по целевому назначению, в обоих случаях в удовлетворении исковых требований отказано (по данным <http://kad.arbitr.ru>). Судами общей юрисдикции Ярославской области за аналогичный период рассмотрено пять дел по искам об изъятии земельных участков сельскохозяйственного назначения у собственников для продажи с публичных торгов в связи с неиспользованием по целевому назначению, в четырех из них исковые требования удовлетворены (по данным СПС «КонсультантПлюс»).

государственной власти вынужден нести расходы, связанные с приобретением такого участка. Эффективность принудительного прекращения права собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения существенно снижена запретом на применение этой процедуры в случае, если земельный участок обременен ипотекой или собственник находится в процедуре банкротства<sup>56</sup>.

С учетом этого представляется, что распространение возможности принудительного прекращения права собственности на земельный участок на другие случаи само по себе не гарантирует достижение цели обеспечения использования земельного участка в соответствии с установленным правовым режимом. В свою очередь, расторжение договора аренды, в том числе по дополнительным основаниям, установленным земельным и природоресурсным законодательством, является оперативной мерой пресечения использования земельного участка с нарушением установленных требований.

В-четвертых, сохранение права публичной собственности на земельный участок выполняет *функцию экономии бюджетных средств*, поскольку исключает необходимость прибегать к процедуре изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд вследствие установленных специальных требований к сроку договора аренды земельного участка, зарезервированного для государственных или муниципальных нужд.

В-пятых, фиксация права собственности на земельный участок за государством обеспечивает возможность контролировать не столько использование собственно земельного участка, сколько *соблюдение правового режима находящихся на земельном участке природных или ценных антропогенных объектов* (лес, особо охраняемые природные территории, объекты культурного наследия (памятники истории и культуры), либо рациональное использование находящихся на земельном участке природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений).

В-шестых, норма о закреплении права публичной собственности на земельный участок может выступать в роли нормы, *обеспечивающей выполнение экологических требований* в тех случаях, когда использование земельного участка в соответствии с

---

<sup>56</sup> Например, Арбитражным судом Московского округа за период с 2017 г. по 1 июня 2019 г. рассмотрено шесть дел по искам об изъятии земельных участков сельскохозяйственного назначения для продажи с публичных торгов в связи с неиспользованием по целевому назначению, по трем из них принято решение об отказе в удовлетворении требований в связи с тем, что в отношении земельного участка установлено обременение в виде залога (ипотеки) (по данным <http://kad.arbitr.ru>).

целевым назначением и разрешенным использованием невозможно ввиду предшествующего ненадлежащего использования.

В-седьмых, в сохранении земельных участков за определенными категориями субъектов выражается представление государства о том, что *требуемый характер использования земельного участка* (в соответствии с целевым назначением, видом разрешенного использования) *гарантированно будет обеспечен субъектами, обладающими определенными характеристиками.*

В-восьмых, при закреплении земельных участков за определенными субъектами по признаку национальной принадлежности (только за гражданами РФ) решающее значение имеет не столько характеристика земельного участка, сколько его местоположение с точки зрения государственной территории (приграничные территории, территория Дальнего Востока). Таким способом решается задача *недопущения заселения приграничных территорий иностранными гражданами.*

В свою очередь, возникает вопрос о том, как соотносятся сохранение отдельных видов земельных участков в публичной собственности и собственности определенных категорий субъектов и *ограничения оборотоспособности земельных участков.*

Следует отметить, что исследование ограничений оборотоспособности применительно к земельным участкам в настоящей работе осуществляется на основе сложившегося в цивилистической науке понимания категорий «оборот» и «оборотоспособность». Так, Е.А. Суханов определяет оборотоспособность как «способность служить объектом имущественного оборота (различных сделок) и менять своих владельцев (собственников)»<sup>57</sup>, а О.Н. Садилов определяет оборотоспособность как «допустимость совершения сделок и иных действий, направленных на их передачу в рамках гражданско-правовых отношений»<sup>58</sup>. В положениях п. 3 ст. 129 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ<sup>59</sup> (далее – Гражданский кодекс РФ), касающихся оборота земли и других природных ресурсов, а также ст. 27 Земельного кодекса РФ речь идет о земле как об объекте права собственности и иных прав на землю. В данном случае термин «оборот» является синонимом термина

---

<sup>57</sup> См.: Гражданское право: Учебник: В 4 т. Общая часть / Под ред. Е.А. Суханова. М.: Волтерс Клувер, 2008. Т.1. С. 401.

<sup>58</sup> См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (части первой) (постатейный) / Под ред. О.Н. Садилова. М., 2003. С. 315.

<sup>59</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

«гражданский оборот», соответственно, оборотоспособность земельных участков есть возможность отчуждаться или переходить от одного лица к другому посредством совершения гражданско-правовых сделок.

В научной литературе высказывались различные точки зрения по вопросу юридической природы ограничений оборотоспособности земельных участков. Так, Е.А. Галиновская определяет ограничение или изъятие из оборота как утвержденные законом условия, при которых земельные участки не могут переходить в собственность установленных субъектов (граждан, иностранных граждан, иных лиц - участников оборота), а также не могут быть объектом сделок<sup>60</sup>.

А.В. Винницким рассматривается ограничение оборотоспособности земельных участков как невозможность реализации частными лицами их права на приобретение земли из публичной собственности или отступление от принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов<sup>61</sup>.

У.В. Корниловой предложено более полное определение понятия «ограничение оборотоспособности земельных участков» – как совокупности нормативных положений ограничивающего характера, основанных на регулятивной и охранительной функциях права и направленных на охрану и защиту общественно-значимых публичных интересов в сфере регулирования земельных отношений посредством установления пределов включения земельных участков в оборот и особенностей такого оборота<sup>62</sup>.

Представляется, что ограничения оборотоспособности земельных участков (запрет на приватизацию, иные виды ограничения оборотоспособности) являются правовым средством, направленным на *обеспечение* сохранения отдельных видов земель в публичной собственности и собственности отдельных категорий субъектов. С этих позиций ограничение оборотоспособности земельных участков по своей функциональной роли следует отнести к правовым средствам-гарантиям, а точнее к *гарантиям гарантии*.

Вопрос об определении соотношения указанных правовых средств – сохранения отдельных видов земель в публичной собственности и собственности отдельных видов

---

<sup>60</sup> См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) / С.Н. Волков, М.И. Васильева, Е.А. Галиновская и др.; отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. М.: Юстицинформ, 2009. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>61</sup> См.: *Винницкий А.В.* Ограничения оборотоспособности земель вблизи водных объектов // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2010. № 9. С. 106.

<sup>62</sup> См.: *Корнилова У.В.* Правовое регулирование ограничений оборотоспособности земельных участков: Дисс. ... кандидата юрид. наук. М., 2016. С.8.

субъектов и ограничения оборотоспособности земельных участков – определяет необходимость исследования вопроса о подходах к нормативному закреплению правовых требований, лежащих в их основе.

Так, например, в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»<sup>63</sup> земли и другие природные ресурсы, предоставленные для нужд Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, находятся в федеральной собственности. В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»<sup>64</sup> земли лесного фонда находятся в федеральной собственности.

Имея в виду разрешительный тип правового регулирования земельных отношений<sup>65</sup>, данные положения сами по себе можно было бы признать достаточным основанием для сохранения указанных земель в собственности Российской Федерации. Однако необходимо иметь в виду следующие обстоятельства. Во-первых, приведенные выше и аналогичные нормы направлены в первую очередь на разграничение государственной собственности на землю. Во-вторых, в отношении далеко не всех земельных участков, которые в соответствии со ст. 27 Земельного кодекса РФ и иными нормами действующего законодательства ограничены в обороте, предусмотрены нормы, определенно относящие такие земельные участки к публичной собственности или собственности отдельных видов субъектов.

Таким образом, следует исходить из того, что, несмотря на то, что по своей функциональной нагрузке сохранение отдельных видов земель в публичной собственности и собственности отдельных видов субъектов и ограничения оборотоспособности земельных участков формально представляют различные правовые средства, нормативное закрепление первого правового средства фактически «встроено» в нормативное закрепление ограничений оборотоспособности земельных участков.

Кроме того, учитывая *обеспечительный характер* ограничений оборотоспособности земельных участков и в этом смысле их абсолютную *подчиненность*, следует исходить из того, что ограничения оборотоспособности в конечном счете выполняют те же функции, что и сохранение отдельных видов

---

<sup>63</sup> Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

<sup>64</sup> Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.

<sup>65</sup> Подр. см.: Волков Г.А. Принципы земельного права. М.: Городец, 2005. С. 90 - 135.

земельных участков в публичной собственности и собственности отдельных видов субъектов.

В свете этого способность ограничения оборотоспособности земельного участка обеспечить сохранение отдельных видов земель в публичной собственности и собственности отдельных категорий субъектов, а через него – способствовать достижению правовых целей регулирования земельных отношений определяет значение ограничения оборотоспособности в механизме правового регулирования земельных отношений, а также позволяет оценивать результативность этого правового средства.

Включение в механизм правового регулирования земельных отношений таких правовых средств как сохранение отдельных видов земельных участков в публичной собственности и обеспечивающее его правовое средство – ограничения оборотоспособности земельных участков – в определенном смысле создает *дуалистический характер публичной собственности на землю*.

Обобщая существующие концепции права публичной собственности, в самом общем виде «публичность» собственности можно понимать в двух смыслах: 1) указание на публичность собственности как способ определения принадлежности имущества определенным субъектам (субъектам публичного права)<sup>66</sup>, 2) публичность собственности по критерию ее предназначения – для всеобщего использования, либо для осуществления публичных функций<sup>67</sup>. Во многих странах специфика публичной собственности как «общественного блага» получила отражение в специальной терминологии. Так, во Франции, Италии, Испании существует деление имущества, принадлежащего государству и иным лицам публичного права, на объекты публичной собственности (*domaine public*), предназначенные для всеобщего использования и

---

<sup>66</sup> Например, цивилистическая концепция отрицает наличие специфики в праве публичной собственности и признает существование единого по содержанию и характеру права собственности, у которого могут быть различные субъекты (в данном случае – субъекты публичного права). (См.: *Суханов Е.А.* Гражданское право России - частное право. М., 2008. С. 104; Проблемы правового регулирования отношений публичной собственности и новый Гражданский кодекс // *Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: Сб. памяти С.А. Хохлова / Отв. ред. А.Л. Маковский.* М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1998. С. 208).

<sup>67</sup> Так, Г.Н. Андреева полагает, что публичная собственность привязана в первую очередь не к публичному собственнику, а к публичной функции и уже через нее к собственнику, поскольку цель существования публичной собственности – обеспечение определенной публичной функции (См.: *Андреева Г.Н.* Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции Российской Федерации. М.: Норма, 2009. С. 23 - 36).

подчиненные специальным нормам публичного права, и объекты частной собственности (*domaine privé*), в целом подчиненные гражданскому праву<sup>68</sup>.

Дуалистический характер публичной собственности проявляется в том, что часть земельных участков, подпадающих под действие ст. 27 Земельного кодекса РФ и иных норм, устанавливающих ограничения оборотоспособности земельных участков, находящихся в публичной собственности, во-первых, *неотчуждаема*, по крайней мере до тех пор, пока земельный участок будет отвечать признакам, являющимся основанием для ограничения оборотоспособности, во-вторых, исходя из функциональной направленности соответствующего правового средства должны использоваться в целях обеспечения публичных интересов. Иные земельные участки, которые в установленном порядке отнесены к публичной собственности, могут быть предоставлены в частную собственность, т.е. в полном объеме вовлечены в гражданский оборот.

**2. Ограничения оборотоспособности земельных участков как элемент правового режима.** Центральной правовой категорией земельного права является *правовой режим земель*. В связи с этим исследование юридической природы ограничений оборотоспособности земельных участков предполагает необходимость определения их соотношения с правовым режимом земель. Эта задача осложняется тем, что в земельно-правовой литературе не сложились единые подходы к пониманию содержания понятия «правовой режим земель».

Так, Н.И. Краснов определял в наиболее общем виде «правовой режим земель» как понятие, обобщающее правовую характеристику земли как объекта права и содержащее указание на круг важнейших правовых отношений, складывающихся по поводу земли, установленный нормами права порядок возможного и должного поведения по отношению к земле как объекту общественных отношений<sup>69</sup>.

И.А. Иконицкая рассматривала правовой режим земель как установленное нормами права возможное и должное поведение по отношению к земле как к объекту права собственности и иных прав на земельные участки, объекту государственного управления земельными ресурсами и объекту правовой охраны земли как природного ресурса, выполняющего определенные Конституцией РФ важнейшие социально-

---

<sup>68</sup> Подр.см.: Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Краснов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2014. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»

<sup>69</sup> См.: Общая теория советского земельного права. М.: Наука, 1983. С. 346.

экономические функции – основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории<sup>70</sup>.

О.И. Крассов к элементам правового режима земель относил право собственности и иные права на земли, управление использованием и охраной земель, правовую охрану земель, меры ответственности за нарушение земельного законодательства, а к правовым средствам определения содержания элементов правового режима земель – установление основного целевого назначения земель, территориальное, функциональное и экологическое зонирование, ограничения прав лиц, использующих земельный участок<sup>71</sup>.

Н.Г. Нарышева, исследуя природу правового режима земельных участков, предлагает следующую классификацию земельно-правовых средств: правовой режим земельного участка – базовое правовое средство; далее по иерархии: а) правовые средства, определяющие содержание правового режима земельных участков (или элементы правового режима земельного участка), подразделяются на *основные* (принадлежность к категории земель и разрешенное использование (цель предоставления, конкретное целевое назначение земельного участка), *дополнительные* (появляются в содержании правового режима земельного участка в случае принадлежности к специальным видам территорий (зонам с особыми условиями использования территорий, территориям общего пользования и т.д.) и *уникальные* (права и обязанности, которые возникают у субъектов земельного правоотношения на основании акта органа государственной власти (органа местного самоуправления), изданного в отношении конкретного земельного участка)<sup>72</sup>.

Представляется, что с позиций инструментальной методологии установление правового режима земельных участков является базовым правовым средством, направленным на достижение целей в сфере использования и охраны земель, основанных на публичных интересах. Основанное на разрешительном типе правового регулирования земельных отношений, установление правового режима земельного участка должно обеспечивать баланс между охраной и использованием, или гарантировать рациональное – в широком понимании<sup>73</sup> – использование земли,

---

<sup>70</sup> См.: *Иконицкая И.А.* Земельное право Российской Федерации. М., 1999. С. 181.

<sup>71</sup> См.: *Крассов О.И.* Земельное право: Учебник. М., 2000. С. 39.

<sup>72</sup> См.: *Нарышева Н.Г.* Особенности применения инструментального метода в земельно-правовых исследованиях // Экологическое право. 2017. № 2. С. 15.

<sup>73</sup> Подр.см.: *Петрова Т.В.* Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. С. 29 - 34.

способное удовлетворить интересы как ныне живущего народа (использование земли для личных, религиозных, коммерческих и иных целей) и право на благоприятную окружающую среду, так и гарантировать защиту прав и интересов будущих поколений.

В современном земельном праве существуют различные взгляды на соотношение понятий «правовой режим земель» и «правовой режим земельного участка». В рамках настоящего исследования представляется возможным использовать термины «правовой режим земель» и «правовой режим земельного участка», имея в виду правовой режим земельных участков, поскольку единственной формой вовлечения земли в отношения оборота является земельный участок. При этом для целей настоящего исследования под правовым режимом земельного участка понимается совокупность элементов (основных – целевое назначение и разрешенное использование, и дополнительных – ограничения использования в связи с принадлежностью земельного участка к зонам и территориям с особыми условиями использования), которые являются способом определения прав и обязанностей субъектов земельных и иных правоотношений, связанных с земельным участком.

В юридической науке также не выработано единообразного взгляда на соотношение понятий «правовой режим земельного участка» и «ограничение оборотоспособности земельного участка». Анализ земельно-правовой литературы позволяет выявить следующие подходы.

Первый подход состоит в том, что особенности оборота земельного участка рассматриваются как один из элементов его правового режима. В более поздних своих работах О.И. Крассов среди элементов правового режима земель (наряду с правом собственности на землю, правами на землю лиц-несобственников земельных участков, управлением в сфере использования и охраны земель, земельно-правовой ответственностью) отдельно выделял особенности оборота земельных участков<sup>74</sup>.

Схожую позицию в этом вопросе занимает С.А. Боголюбов, по мнению которого правовой режим земель определяется совокупностью правил их использования и включения в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга, установленных земельным, градостроительным, лесным, водным, природоохранным и иным

---

<sup>74</sup> См.: *Крассов О.И.* Земельное право: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. С. 287.

законодательством, законодательством о недрах, и распространяется на земли определенной категории<sup>75</sup>.

Среди ученых-цивилистов превалирует подход, основанный на разделении гражданско-правового режима земельного участка как объекта недвижимости и земельно-правового режима земель<sup>76</sup>. Исходя из такого разделения, исследователи рассматривают оборотоспособность земельного участка в качестве центрального элемента гражданско-правового режима земельного участка<sup>77</sup>.

У.В. Корнилова характеризует взаимодействие ограничения оборотоспособности как элемента правового режима земель с другими структурными элементами правового режима при регулировании земельных отношений как основанное на *принципе сочетания*, определяемом как «соединение различных юридических механизмов регламентации общественных отношений, в результате которого формируется единый основополагающий подход»<sup>78</sup>.

Определяя характер взаимосвязи оборотоспособности земельного участка с иными элементами правового режима земельного участка, необходимо отметить следующее. С одной стороны, исходя из представления о правовом режиме земельного участка как едином, не поддающемся разделению на земельно-правовой и гражданско-правовой режимы<sup>79</sup> и учитывающем в своем содержании все перманентно присущие земельному участку свойства, в том числе и его характеристики как объекта недвижимости, оборотоспособность земельного участка является одним из элементов, в совокупности образующих его единый правовой режим.

С другой стороны, установление законодателем ограничений оборотоспособности земельного участка предопределяется содержанием того или иного элемента (или совокупности элементов) его правового режима, и в этом смысле ограничение

---

<sup>75</sup> См.: Земля и право: Пособие для российских землевладельцев/ С.А. Боголюбов и др. - М.: Норма, 1997. С. 34, 35.

<sup>76</sup> См., напр., *Суханов Е.А.* Вещное право: научно-познавательный очерк. М.: Статут, 2017. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; *Ким Д.Ч.* Ограниченные вещные права на недвижимое имущество: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. – 30 с.; *Митягин К.С.* Гражданско-правовой режим земельных участков: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. – 24 с.; *Чикильдина А.Ю.* Гражданско-правовой режим дачных, садовых и огородных земельных участков: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2010. – 28 с.; *Серебрянный К.С.* Гражданско-правовой режим земельных участков в новейшей редакции Земельного кодекса Российской Федерации // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2017. № 3. С. 101 - 108; *Крассов О.И.* Земельное право: Учебник. 2016. С. 286.

<sup>77</sup> См., напр.: *Трифонов А.С.* Правовой режим земель промышленности: монография. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – Режим доступа: СПС «Гарант»; *Козлов Д.В.* Совокупный (комплексный) правовой режим земельных участков: монография. – 2015. – Режим доступа: СПС «Гарант».

<sup>78</sup> См.: *Корнилова У.В.* Указ.соч. С. 62 - 63.

<sup>79</sup> См.: *Крассов О.И.* Земельное право: Учебник. 2016. С. 286.

оборотоспособности носит *подчиненный, вспомогательный характер* по отношению к иным элементам правового режима.

Актуальным представляется вопрос о том, каким образом в законодательстве выражена взаимосвязь между ограничениями оборота и иными элементами правового режима земельного участка. Для этого, прежде всего, следует обратиться к правовым нормам, в которых сформулированы основания отнесения земельных участков к ограниченным в обороте.

Анализ указанных норм позволяет говорить об отсутствии единообразной методики построения правовых конструкций ограничения в обороте тех или иных видов земельных участков. Ввиду этого установление взаимосвязи ограничения оборотоспособности земельного участка с иными правовыми средствами определения содержания правового режима земельного участка в разных случаях имеет различную степень сложности.

В некоторых случаях ограничение оборотоспособности «подключается» уже в связи с отнесением земельного участка к определенной категории земель, т.е. является вспомогательным правовым средством по отношению к основному элементу правового режима. Так, для отнесения земельного участка к ограниченным в обороте достаточно подтвердить его принадлежность к категории земель лесного фонда.

В других случаях недостаточно установления категории земель, к которой относится земельный участок, поскольку имеет значение содержание второго основного элемента правового режима – разрешенного использования земельного участка. Такая «двойная» связка характерна в тех случаях, когда в состав той или иной категории земель включаются земельные участки, обладающие различной оборотоспособностью (изъятые из оборота и ограниченно оборотоспособные земельные участки (земельные участки, предоставленные для нужд обороны и безопасности), или ограниченные в обороте и полностью оборотоспособные (земли населенных пунктов).

Для отнесения земельного участка в пределах особо охраняемой природной территории к ограниченным в обороте недостаточно установить его принадлежность категории земель особо охраняемых территорий: необходимо определить, в пределах особо охраняемой природной территории какого вида и в какой именно зоне особо охраняемой природной территории расположен данный земельный участок (например, на участках частичного хозяйственного использования на территории государственного

природного заповедника земельные участки могут предоставляться в безвозмездное пользование в виде служебного надела (п. 5 ст. 11 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>80</sup> (далее – Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»). Использование таких земельных участков осуществляется в соответствии с основными и вспомогательными видами разрешенного использования, определенными положением об особо охраняемой природной территории применительно к каждой функциональной зоне особо охраняемой природной территории (п. 14 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

В отдельных случаях ограничение оборотоспособности увязано исключительно с дополнительным элементом правового режима – ограничениями использования, тогда как основные элементы правового режима не имеют решающего значения. Так, ограничиваются в обороте земельные участки, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, независимо от их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования. Для отнесения к ограниченным в обороте земельных участков, расположенных в пределах зарезервированных земель, достаточно принятия решения о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд.

Относительную связь с элементами правового режима земельного участка в некоторых случаях имеет основание, предусмотренное пп. 7 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ (ограничение в обороте земельных участков, *предназначенных* для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации 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).

Использование термина «предназначенные» применительно к определению родовой принадлежности земельного участка означает, что к таким участкам относятся

---

<sup>80</sup> Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

как предоставленные для указанных целей, так и отнесенные к зонам планируемого размещения объектов федерального, регионального и местного значения документами территориального планирования.

Указанные документы, исходя из их юридического значения, определенного ст. 9 Градостроительного кодекса РФ, не изменяют правовой режим земельного участка, а лишь представляют собой необходимое условие для принятия решений, направленных на изменение правового режима земельного участка. В таком случае ограничение оборотоспособности земельного участка на момент его установления не обусловлено целевым назначением, видом разрешенного использования, ограничениями использования, следовательно, не имеет непосредственной связи с установленным правовым режимом земельного участка.

Ограничение оборотоспособности земельного участка в данном случае дополнительно привносится в правовой режим земельного участка «извне» в результате процедуры территориального планирования и возникает прежде, чем изменяется содержание правового режима земельного участка. Вследствие этого ограничение оборотоспособности имеет «перспективную» связь с другими элементами правового режима земельного участка и направлено на обеспечение определенного содержания правового режима земельного участка в будущем.

В случае, предусмотренном пп. 13 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ (ограничение в обороте земель, подвергшихся загрязнению и деградации) связь с правовым режимом земельного участка специфична: ограничение в обороте требуется для того, чтобы временно обеспечить такое использование (а точнее, неиспользование), которое позволяло бы в будущем использовать земельный участок в соответствии с целевым назначением и установленным в отношении него видом разрешенного использования.

Определение взаимосвязи ограничений оборотоспособности с иными элементами правового режима земельного участка имеет как теоретическую, так и практическую значимость. Выделение ограничений оборотоспособности в качестве элемента правового режима земельного участка вспомогательного характера способствует более полному определению роли ограничений оборотоспособности в механизме правового регулирования земельных отношений, а также позволяет определить вид публичного интереса и разновидность функции, которую выполняет установление ограничения в

обороте земельного участка данного вида, и впоследствии оценить степень достижения намеченного результата на практике. Кроме того, определенность взаимосвязи юридического основания для отнесения земельного участка к ограниченным в обороте с элементами правового режима позволяет соотнести его с фактическими обстоятельствами и нужным способом подтвердить отнесение земельного участка к ограниченным в обороте по данному правовому основанию.

Следует отметить, что подобное обособление ограничения оборотоспособности земельного участка в качестве отдельного элемента правового режима земельного участка (пусть и вспомогательного характера) продуктивно для научно-исследовательских целей, но в значительной степени условно.

С точки зрения формальной логики, если понятия, отражающие некие явления, находятся в отношении подчинения (в данном случае – подчиненный характер ограничений оборотоспособности по отношению к иным элементам правового режима земельного участка), объем одного из них полностью входит в объем другого, составляя его часть. С этих позиций возможно рассматривать ограничение оборотоспособности земельного участка как один из признаков или составляющих основных и дополнительных элементов правового режима земельного участка. Ограничение оборотоспособности как бы «встроено» в правовой режим земельного участка в составе его элементов, и его наличие определяется одновременно с установлением содержания того или иного элемента правового режима: в результате отнесения земельного участка к определенной категории земель (земли лесного фонда), определения вида разрешенного (конкретного) использования земельного участка, отнесения земельного участка к определенной зоне с особыми условиями использования территорий и т.д.

Оценивая соответствие оснований ограничений оборотоспособности и функций, которые выполняют ограничение в обороте соответствующего земельного участка, необходимо иметь в виду, что включение земельных участков в оборот является способом обеспечения частных интересов. В связи с этим пределы ограничения оборота земельных участков, осуществляемого в публичных интересах, должны соизмеряться с частноправовым интересом, особенно имея в виду, что одним из проявлений публичного интереса является интерес в развитии экономики, складывающийся из совокупности реализованных частных интересов. Приведенные обстоятельства определяют своего рода балансовый характер ограничения оборотоспособности

земельных участков, что обуславливает усложнение его содержания и направленности. Иными словами, ограничения оборотоспособности земельных участков в публичных интересах должны быть установлены в таком объеме, который не будет необоснованно негативно отражаться на реализации частных интересов.

Сложный характер ограничения оборотоспособности земельных участков определяется также разноплановостью, разнонаправленностью и отчасти антагонистичностью публичных интересов. В связи с этим его балансовый характер проявляется не только в необходимости обеспечения учета частных интересов, но и в необходимости обеспечения баланса между различными видами публичных интересов.

Проведенный анализ ограничений оборотоспособности земельных участков в механизме правового регулирования земельных отношений позволяет сформулировать следующие *выводы*.

1. Публичные интересы в сфере использования и охраны земель формируют родовую цель правового регулирования земельных отношений – использование и охрана земель, обеспечивающие реализацию публичных интересов, баланс между различными видами публичных интересов, а также баланс между публичными и частными интересами.

2. Сохранение отдельных видов земельных участков в публичной собственности и собственности отдельных видов субъектов является правовым средством-гарантией, направленной на достижение цели правового регулирования земельных отношений.

3. Ограничения оборотоспособности земельных участков являются правовым средством обеспечения (гарантией гарантии) сохранения отдельных видов земельных участков в публичной собственности и собственности отдельных видов субъектов.

4. Сохранение земельных участков в публичной собственности и в собственности отдельных видов субъектов в совокупности с обеспечивающими его ограничениями оборотоспособности земельных участков выполняет следующие функции:

1) обеспечение исключительного характера использования земельных участков, необходимых для реализации публично-властных функций и решения вопросов местного значения, субъектами, обладающими устойчивой правовой связью с публично-правовыми образованиями;

2) обеспечение общественного характера использования земель, которые находятся в общем доступе для неопределенного круга лиц;

3) создание дополнительных гарантий осуществления контроля за соблюдением правового режима находящихся на земельном участке природных или ценных антропогенных объектов;

4) создание дополнительных гарантий обеспечения выполнения экологических требований в тех случаях, когда использование земельного участка в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием невозможно ввиду предшествующего ненадлежащего использования;

5) создание условий для сокращения расходов бюджетных средств в связи с отсутствием необходимости прибегать к процедуре изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

6) создание дополнительных гарантий обеспечения определенного характера (способа) использования земельного участка посредством сохранения земельного участка за определенными категориями субъектов или посредством предоставления определенным категориям субъектов преимущественного права приобретения земельного участка;

7) создание дополнительных гарантий национальной безопасности, продовольственной безопасности, обеспечения использования земельных участков в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием;

8) создание правовых условий прекращения прав лиц-несобственников земельных участков в упрощенном порядке (по сравнению с прекращением права собственности).

5. Ограничение оборотоспособности земельного участка является вспомогательным элементом правового режима земельного участка, который носит подчиненный характер по отношению к иным элементам правового режима земельного участка: целевому назначению, разрешенному использованию, ограничениям использования, а также элементам правового режима, которые будут установлены в будущем.

7. Обоснованность установления ограничений оборотоспособности земельных участков должна определяться через оценку результативности выполнения правовым

средством функций, с учетом обеспеченности баланса публичных и частных интересов, а также различных видов публичных интересов.

### **§ 3. Виды ограничений оборотоспособности земельных участков в публичных интересах**

Классификация как метод систематизации знаний способствует определению внутренней структуры и уяснению сути изучаемых объектов, позволяет обнаруживать пробелы в существующем знании и служит основанием для дальнейшего нормативного упорядочивания изучаемых правовых явлений.

В научной литературе вопрос систематизации и классификации ограничений оборота земельных участков детально не исследовался.

Классификация ограничений оборота земельных участков, предусмотренных ст. 27 Земельного кодекса РФ, была предложена А.А. Ялбулгановым. Он полагает, что ограничения земельных участков в обороте с цивилистической точки зрения – исходя из определения оборота в Гражданском кодексе РФ – представлены тремя группами: во-первых, – запретом на совершение определенных юридических действий в отношении вещи (абз. 1 п. 2, п. 4 и п. 8 ст. 27 Земельного кодекса РФ (ограничение как изъятие из оборота); во-вторых, – ограничениями на совершение определенных действий с вещью, в-третьих, – принадлежностью определенной вещи только указанным в законе субъектам правоотношений (абз. 2 п. 2 и ст. 5, ст. 27 Земельного кодекса РФ (ограничения в обороте, не связанные с изъятием из оборота)<sup>81</sup>.

Следует признать, что систематизацию ограничений оборотоспособности земельных участков затрудняет то обстоятельство, что ст. 27 Земельного кодекса РФ, несмотря на свое наименование, дает лишь общее, но не полное представление об ограничениях оборотоспособности земельных участков и не охватывает все известные ограничения земельных участков в обороте.

В развитие этого тезиса ограничения оборотоспособности земельных участков можно подразделить на *кодифицированные* (установленные ст. 27 и иными нормами Земельного кодекса РФ) и *некодифицированные* (закрепленные в нормах иных федеральных законов).

---

<sup>81</sup> См.: Ялбулганов А.А. Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. – 2014. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

Помимо предусмотренных ст. 27 Земельного кодекса РФ, ограничения оборотоспособности земельных участков устанавливаются следующими нормами федеральных законов.

В соответствии со ст. 15 Земельного кодекса РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых установлен Указом Президента Российской Федерации<sup>82</sup> в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации. Таким образом, Земельный кодекс РФ установил дополнительно к ст. 27 Земельного кодекса РФ иной вид ограничений в обороте земельных участков: *запрет определенным видам субъектов* (в данном случае иностранным гражданам и иностранным юридическим лицам) *иметь на праве собственности земельные участки, расположенные на определенных территориях.*

К числу иных федеральных законов, устанавливающих ограничения оборотоспособности земельных участков, следует отнести Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», который устанавливает специальные ограничения применительно к обороту земельных участков из состава земель данной категории. К ним относятся:

а) условия и порядок реализации преимущественного права субъекта РФ либо, в случаях, установленных законом субъекта РФ, муниципального образования приобретения такого земельного участка по цене, за которую он продается;

б) допустимость владения земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения для иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства, а также юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, лишь на праве аренды.

Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>83</sup> (далее – Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)») (ст. 179) предоставляет преимущественное право приобретения имущества должника –

---

<sup>82</sup> Указ Президента РФ от 9 января 2011 г. № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» (ред. от 11.04.2016) // СЗ РФ. 2011. № 2. Ст. 268.

<sup>83</sup> Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ред. от 29.05.2019) // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

сельскохозяйственной организации (в случае, если выставленный на торги единым лотом производственно-технологический комплекс должника не продан на торгах), лицам, занимающимся производством или производством и переработкой сельскохозяйственной продукции и владеющим земельными участками, непосредственно прилегающими к земельному участку должника.

В соответствии с ч. 2 ст. 28 Федерального закона «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>84</sup> (далее – Федеральный закон «О морских портах») не могут находиться в собственности иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций земельные участки в границах морского порта.

Согласно ст. 11 Федерального закона от 1 мая 2016 г. № 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» в отношении «дальневосточных гектаров» и образованных из них земельных участков не допускается заключение договоров купли-продажи, дарения, аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, совершение иных сделок, предусматривающих переход прав собственности, владения и (или) пользования, в том числе и при совершении последующих сделок, если стороной такого договора, сделки является иностранное государство, международная организация, иностранный гражданин, лицо без гражданства, иностранное юридическое лицо или юридическое лицо, в уставном (складочном) капитале которого имеется доля иностранного государства, международной организации, иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства.

Приведенные положения примечательны тем, что, во-первых, законодатель расширил круг субъектов, в отношении которых распространяются соответствующие ограничения по сравнению с землями сельскохозяйственного назначения, приграничными территориями и земельными участками в границах морских портов, во-

---

<sup>84</sup> Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5557.

вторых, формально-юридически установил запрет не на владение земельным участком на праве собственности или ином праве определенными субъектами, а на совершение с указанными субъектами сделок.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»<sup>85</sup> (далее – Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании») порядок участия в сделках с имуществом, расположенным на территории ЗАТО, для граждан определяется фактом постоянного проживания либо трудоустройства на данной территории на условиях трудового договора, а для юридических лиц – фактом регистрации юридического лица на территории административно-территориального образования. Участие иных граждан и юридических лиц в совершении сделок с недвижимым имуществом, находящимся на территории ЗАТО, обусловлено необходимостью получения соответствующего согласования в установленном порядке<sup>86</sup>.

Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»<sup>87</sup> (ч. 2 ст. 32) предусматривает, что земельные участки в границах особой экономической зоны могут предоставляться во временное владение и пользование исключительно на основании договора аренды.

Анализ приведенных положений федеральных законов свидетельствует, что дальнейшая систематизация и классификация ограничений оборотоспособности земельных участков может быть проведена посредством разграничения понятий «основания ограничения оборотоспособности земельных участков» и «содержание ограничений оборотоспособности земельных участков».

Основанием ограничения оборотоспособности земельных участков являются определенные элементы правового режима земельных участков либо иные условия использования земельного участка, с которыми закон связывает установление ограничения оборотоспособности земельных участков. В свою очередь, содержание ограничения оборотоспособности земельного участка определяется *характером*

---

<sup>85</sup> Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (ред. от 29.06.2018) // РГ. № 190. 1992.

<sup>86</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 22 февраля 2012 г. № Ф03-41/2012 по делу № А51-8150/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>87</sup> Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (ред. от 18.07.2017) // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3127.

*правового воздействия и видом субъекта, в отношении которого осуществляется правовое воздействие.*

Так, например, в п. 2 ст. 27 Земельного кодекса РФ установлен один из видов ограничений земельных участков в обороте, содержание которого состоит *в запрете предоставления в частную собственность* определенных видов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Перечень *оснований* для отнесения земельных участков к ограниченным в обороте применительно к данному виду ограничения (запрет приватизации) содержится в п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, а также в п. 8 ст. 27, п. 12 ст. 85 Земельного кодекса РФ.

В свете предложенного разграничения спорной представляется точка зрения У.В. Корниловой, которая относит изъятие (выкуп) земельных участков для государственных или муниципальных нужд и резервирование земельных участков к *формам* ограничения оборотоспособности земельных участков<sup>88</sup>. Представляется, что применительно к резервированию земель смешиваются основания отнесения земельных участков к ограниченным в обороте и непосредственно ограничения оборотоспособности. Резервирование земельного участка является основанием для ограничения земельного участка в обороте, само же ограничение в обороте (содержание ограничения) заключается в запрете приватизации зарезервированного земельного участка.

Основания ограничений оборотоспособности находятся в системной взаимосвязи с публичными интересами, необходимость обеспечения которых и обусловила конструирование рассматриваемого правового средства. В связи с этим основания ограничения оборотоспособности могут быть классифицированы *в зависимости от обеспечиваемого публичного интереса как направленные на:*

- а) обеспечение реализации публичных функций (земельные участки, расположенные в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд; предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд);
- б) обеспечение различных видов безопасности (общественной, продовольственной и т.д.) (земельные участки, предоставленные для производства

---

<sup>88</sup> См.: Корнилова У.В. Понятие ограничения оборотоспособности земельных участков // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. С. 48.

ядовитых веществ, наркотических средств; запрет приобретения в собственность иностранных граждан земельных участков на приграничных территориях);

в) обеспечение общедоступности земельных участков (для прохода и проезда неограниченного круга лиц, обеспечения доступа к объектам общего пользования) (запрет приватизации земельных участков в пределах береговой полосы; запрет приватизации земельных участков в границах территорий общего пользования);

г) обеспечение правового режима находящихся на земельных участках ценных объектов (запрет приватизации земельных участков, занятых особо ценными объектами культурного наследия);

д) охрану окружающей среды (запрет на приватизацию земельных участков в границах особо охраняемых природных территорий; загрязненных опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергшихся биогенному загрязнению, иных подвергшихся деградации земель).

Ограничение оборотоспособности земельных участков на основании их принадлежности к категории земель лесного фонда в рамках предложенной классификации следует выделить в самостоятельный вид, поскольку цель в данном случае носит комплексный характер и включает в себя обеспечение национальной безопасности, охрану земель лесного фонда как средства производства в лесном хозяйстве, обеспечение рационального использования леса как природного ресурса и лесовосстановления, обеспечение реализации права граждан на свободное и бесплатное пребывание в лесах, сохранение леса как экологической системы.

*По содержанию* ограничения оборотоспособности земельных участков можно разделить на следующие группы:

1) ограничения принадлежности определенных видов земельных участков определенным участникам оборота<sup>89</sup>, которые включают:

а) запрет предоставления в частную собственность определенных видов земельных участков любым субъектам;

б) запрет владения земельным участком сельскохозяйственного назначения иначе как на праве аренды в отношении иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства, а также юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без

---

<sup>89</sup> Для целей классификации использована терминология ст. 129 Гражданского кодекса РФ.

гражданства составляет более чем 50 процентов (за исключением случаев предоставления земельных участков в безвозмездное пользование в соответствии с Федеральным законом «О дальневосточном гектаре» иностранным гражданам – участникам Государственной программы оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом);

в) запрет владения земельными участками в границах морского порта на праве собственности в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций, а также запрет предоставления индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам таких земельных участков в собственность, за исключением случаев, установленных ч. 4 ст. 28 Федерального закона «О морских портах»;

г) запрет владения на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц;

д) запрет совершения сделок в отношении «дальневосточных гектаров» с иностранными государствами, международными организациями, иностранными гражданами, лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами или юридическими лицами, в уставном (складочном) капитале которых имеется доля иностранного государства, международной организации, иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства.

В эту же родовую группу представляется возможным ретроспективно включить нормы об исключительном праве национальных парков на приобретение земельных участков в границах национальных парков (до 30 декабря 2013 г.), поскольку в период действия норм об исключительном праве собственники земельных участков в границах национальных парков могли продать свои земельные участки только единственному субъекту правоотношений, прямо указанному в законе – национальному парку.

2) специальные правила ограничивающего характера, которые включают:

а) преимущественное право покупки земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения;

б) специальный порядок допуска лиц к совершению сделок с недвижимым имуществом на территории ЗАТО.

Следует заметить, что в данных случаях законодатель полностью не исключает возможность различных категорий участников оборота обладать земельными участками,

однако отдает приоритет некоторым из них посредством предоставления преимущественного права приобретения земельного участка либо наоборот, для определенных категорий участников оборота устанавливает специальный порядок допуска к сделкам с земельными участками. Как представляется, в предоставлении преимущества или установлении дополнительных требований по отношению к некоторым субъектам также выражается стремление государства обеспечить определенный характер использования земельного участка, отвечающий публичным интересам.

Определение содержания позволяет также классифицировать ограничения оборота земельных участков *по характеру правового воздействия* в отношении участников оборота.

Как было определено ранее, ограничение оборотоспособности земельных участков является правовым средством, направленным на сохранение земельных участков прежде всего в государственной или муниципальной собственности. В свою очередь, предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в публичной собственности, представляет собой сложный механизм, характеризующийся сочетанием различных способов правового воздействия на участников общественных отношений.

Г.А. Волков, рассматривая вопрос о соотношении способов правового воздействия на экологические отношения – предписаний, дозволений и запретов, содержащихся в правовых нормах исходя из разрешительного типа правового регулирования, предлагает следующую модель уровней нормативного регулирования экологических отношений. *Первым уровнем* нормативного регулирования экологических отношений является *общий запрет* на любое воздействие на окружающую среду, который обусловлен разрешительным типом правового регулирования и следует из положений Конституции РФ (ст. 9 (ч. 1), 36 (ч. 2 и 3), 42, 58 и 72 (подп. «в», «д», «к» ч. 1). Далее следует «надстройка» – *второй уровень* нормативного регулирования, в котором используются либо *дозволения (в том числе с ограничивающими условиями)*, являющиеся исключениями из общего запрета, либо *предписания*. *Третий уровень* нормативного регулирования – это *запреты, которые*

являются исключениями из дозволений второго уровня, т.е. по отношению к ним специальными правовыми нормами<sup>90</sup>.

Взаимосвязанное сочетание различных способов правового воздействия характерно для нормативного регулирования в тех сферах общественных отношений, где необходимо обеспечить баланс публичных и частных интересов. При этом для определенной отрасли права конкретное соотношение способов правового воздействия устанавливается с учетом специфики общественных отношений, регулируемых данной отраслью.

На основе обозначенного выше подхода к описанию соотношения способов правового воздействия в виде модели уровней нормативного регулирования представляется возможным охарактеризовать сочетание способов правового воздействия на участников отношений в сфере предоставления земельных участков из государственной или муниципальной собственности следующим образом.

Разрешительный тип правового регулирования земельных отношений – «разрешено только то, что прямо предусмотрено законом» – проявляется в действии *общего запрета* предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности, в частную собственность. Указанный общий запрет, представляющий собой в данной модели *первый уровень* нормативного регулирования, следует из п. 3 ст. 129 Гражданского кодекса РФ, а также совокупности положений главы V.1 Земельного кодекса РФ «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности».

В главе V.1 Земельного кодекса РФ определен исчерпывающий перечень *случаев* предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в частную собственность, т.е. фактических обстоятельств, с которыми закон связывает допустимость предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам на указанном праве. Такие исключения представлены следующими группами случаев: 1) случаи предоставления находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков в частную собственность без проведения торгов (например, продажа земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений

---

<sup>90</sup> См.: Волков Г.А. О методологии природоресурсных отраслей права // Экологическое право. 2018. № 1. С. 3-12; *он же*. Уровни нормативного регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2018. № 6. С. 5 - 9.

либо помещений в них в случаях, предусмотренных статьей 39.20 Земельного кодекса РФ); 2) продажа находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков на торгах, если а) в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка не предусмотрено строительство зданий, сооружений (п. 2 ст. 39.1 Земельного кодекса РФ)<sup>91</sup>, или б) земельный участок предоставляется в соответствии со ст. 39.18 Земельного кодекса РФ гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, гражданину или крестьянскому (фермерскому) хозяйству для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

Перечисленные в главе V.1 Земельного кодекса РФ случаи предоставления земельных участков из государственной или муниципальной собственности в частную собственность представляют собой *дозволения* и соответствуют *второму уровню* нормативного регулирования.

Содержание (сфера действия) дозволений второго уровня правового воздействия уточняется посредством ряда *ограничивающих условий*, которые сформулированы в перечне оснований для отказа в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности (п. 8 ст. 39.15, ст. 39.16 Земельного кодекса РФ). Например, уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, если указанный земельный участок изъят для государственных или муниципальных нужд и указанная в заявлении цель предоставления такого земельного участка не соответствует целям, для которых такой земельный участок был изъят (пп. 23 ст. 39.16 Земельного кодекса РФ). Ограничивающие условия направлены на решение различных задач, таких как обеспечение соблюдения общих требований оборота, требований к наличию указанных в законе фактических обстоятельств, являющихся основанием для предоставления земельного участка в частную собственность; защита интересов третьих лиц,

---

<sup>91</sup> Примеры случаев продажи земельных участков с различными видами разрешенного использования на торгах см.: <https://www.torgi.gov.ru>. Например: <https://www.torgi.gov.ru/restricted/notification/notificationView.html?notificationId=33115625&lotId=33115823&prevPageN=9>  
<https://www.torgi.gov.ru/restricted/notification/notificationView.html?notificationId=33123927&lotId=33124025&prevPageN=13>

обладающих определенными правами в отношении соответствующего земельного участка и т.д.

К ограничивающим условиям также следует отнести предусмотренные Земельным кодексом РФ случаи предоставления земельных участков в аренду (п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ), поскольку в силу разрешительного типа правового регулирования установленная законом возможность приобретения земельного участка в определенном случае на праве аренды (например, земельного участка, необходимого для проведения работ, связанных с пользованием недрами, недропользователю (пп. 20 п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ) означает невозможность приобретения земельного участка на каком-либо ином праве.

*Третий уровень* нормативного регулирования применительно к отношениям в сфере предоставления земельных участков из государственной или муниципальной собственности формируют конкретные запреты, являющиеся исключениями из дозволений второго уровня. Указанные запреты установлены ст. 27 Земельного кодекса РФ и нормами иных федеральных законов, описанными выше.

Отнесение указанного в заявлении о предоставлении находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного участка к изъятым из оборота или ограниченным в обороте также содержится в перечне оснований для отказа в предоставлении земельного участка из государственной или муниципальной собственности (п. 6 ст. 39.16 Земельного кодекса РФ). Однако само по себе это обстоятельство не позволяет отнести ограничения оборотоспособности земельных участков к ограничивающим условиям второго уровня.

Следует признать, что и случаи предоставления земельных участков из публичной собственности в частную собственность (дозволения), и основания для отказа в таком предоставлении (ограничивающие условия), и ограничения оборотоспособности земельных участков (конкретные запреты) в определенном смысле носят ограничительный характер. Так, например, в соответствии со ст. 39.18 Земельного кодекса РФ земельные участки для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства предоставляются гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам. С учетом разрешительного типа правового регулирования указанной нормой установлено, что земельные участки с перечисленными видами использования могут предоставляться

только гражданам, крестьянским (фермерским) хозяйствам, но никаким иным субъектам.

Согласно п. 4 ст. 39.16 Земельного кодекса РФ основанием для отказа в предоставлении земельного участка является то обстоятельство, что на нем расположены здание, сооружение, объект незавершенного строительства, принадлежащие гражданам или юридическим лицам. Приведенным основанием для отказа дополнительно к положениям ст. 39.20 Земельного кодекса РФ реализуется исключительное право собственников объектов недвижимости, расположенных на земельном участке, на его приобретение в собственность. В свою очередь, исключительное право указанных лиц означает недопустимость приобретения прав на соответствующий земельный участок любыми иными лицами.

Представляется, что отличать ограничения оборотоспособности земельных участков от случаев (дозволений) и ограничивающих условий второго уровня и, исходя из этого, отнести ограничения оборотоспособности земельных участков на третий уровень нормативного регулирования позволяют:

- характер правового воздействия («случаи» представляют собой исключения из общего запрета, в то время как ограничение оборотоспособности земельных участков представляют собой конкретные запреты, являющиеся исключением из дозволений второго уровня);

- универсальность действия запрета (запрет всегда действует независимо от конкретного случая-дозволения второго уровня, в то время как ограничивающие условия второго уровня носят относительный характер, поскольку являются основанием для отказа в предоставлении земельного участка только применительно к конкретному случаю).

В отдельных случаях законодательство допускает возможность возникновения частной собственности на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и ограниченные в обороте. К таким случаям следует отнести, например, возникновение права частной собственности под многоквартирными жилыми домами, расположенными на территории ЗАТО или в особо охраняемых природных территориях, на основании норм ч. 1, 2 ст. 36 Жилищного кодекса

Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ<sup>92</sup> (далее – Жилищный кодекс РФ) и ст. 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»<sup>93</sup> (далее – Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса РФ»). К нормам-исключениям из запрета второго уровня следует отнести и положения п. 30 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»<sup>94</sup> (далее – Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса РФ»), согласно которым право собственности на земельные участки, на которых построены пруды (в том числе образованные водоподпорными сооружениями на водотоках), сохраняется, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации.

Данные нормы фактически представляют собой *дозволения-исключения из конкретных запретов третьего уровня*, исходя из чего могут быть отнесены к следующему, *четвертому уровню* правового регулирования отношений в сфере предоставления земельных участков.

Применяя модель уровней правового регулирования к отношениям в сфере оборота земельных участков, находящихся в частной собственности, *первым уровнем* правового регулирования является общее дозволение распоряжения собственником своим имуществом, проистекающее из положений ст. 35 Конституции РФ и ч. 3 ст. 209 Гражданского кодекса РФ.

*Вторым уровнем* правового регулирования являются нормы, тем или иным образом ограничивающие правомочие частного собственника по распоряжению своим земельным участком. Такие ограничения выражаются:

1) в *запрете* совершения сделок в отношении «дальневосточных гектаров» с иностранными государствами, международными организациями, иностранными гражданами, лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами или юридическими лицами, в уставном (складочном) капитале которых имеется доля

---

<sup>92</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 14.

<sup>93</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 15.

<sup>94</sup> Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

иностранного государства, международной организации, иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства;

2) *в позитивном обязывании* собственника земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения направить уведомление о продаже земельного участка в уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ или муниципального образования в целях соблюдения правила о преимущественном праве покупки;

3) *в сочетании запрета и позитивного обязывания* (например, запрет иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам обладать земельными участками из состава земель сельскохозяйственного назначения иначе как на праве аренды (ст. 3 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения») сочетается с позитивной обязанностью произвести отчуждение земельного участка (части земельного участка) или доли в праве собственности в течение одного года в случае, если в нарушение указанных требований в собственности такого лица оказались земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения или доля в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения (ст. 5 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»),

4) *в сочетании запрета и индивидуального дозволения* (например, специальный порядок допуска лиц к совершению сделок с недвижимым имуществом на территории ЗАТО).

Последняя разновидность характера правового воздействия требует дополнительных пояснений. Так, общее дозволение как способ правового воздействия не характерен для земельного права в силу разрешительного типа правового регулирования. Вместе с тем С.С. Алексеев полагал, что на основе закона, в его рамках и в законных процедурах запреты, дозволения и позитивные обязывания могут носить и разовый, индивидуальный характер. К индивидуальным дозволениям он относит случаи, когда по ряду вопросов законодательством установлен порядок, когда соответствующие действия предприятия и организации могут осуществляться только с разрешения, исходящего от компетентного органа<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. С. 60 - 61.

С позиций разделения способов правового воздействия на общие (нормативные) и индивидуальные и возможности их сочетания, установленное ст. 8 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» ограничение оборотоспособности земельных участков на территории ЗАТО, состоящее в специальном порядке допуска к совершению сделок с недвижимым имуществом в ЗАТО, представляется возможным охарактеризовать как *сочетание запрета* (запрет участия в сделках с недвижимым имуществом в отношении граждан и юридических лиц, не указанных в п. 1 ст. 8 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании») и *индивидуального дозволения* (решение органов местного самоуправления закрытого административно-территориального образования, согласованное в соответствии со ст. 8 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании», об участии граждан и юридических лиц, не указанных в п. 1 статьи 8 названного закона, в совершении сделок с недвижимым имуществом на территории ЗАТО).

В законодательстве предусмотрены *исключения* из норм, ограничивающих правомочия частного собственника по распоряжению своим земельным участком (норм второго уровня). Например, преимущественное право субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта РФ, муниципального образования приобретения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения по цене, за которую он продается, не распространяется на случаи продажи земельного участка с публичных торгов (ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). Такого рода исключения соответствуют третьему уровню правового воздействия.

С учетом рассмотренных уровней правового регулирования отношений в сфере ограничения оборотоспособности земельных участков, ограничения оборотоспособности земельных участков представляется возможным классифицировать *по характеру правового воздействия* в отношении участников оборота:

а) *запрет* (запрет предоставления земельных участков отдельных видов в частную собственность любым лицам; запрет владения на праве собственности земельными участками отдельных видов определенными категориями субъектов; запрет совершения сделок);

б) *позитивное обязывание* (обязанность собственника земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения направить уведомление о продаже земельного участка в уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ или муниципального образования в целях соблюдения правила о преимущественном праве покупки);

в) *сочетание запрета и позитивного обязывания* (запрет иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам обладать земельными участками из состава земель сельскохозяйственного назначения иначе как на праве аренды (ст. 3 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения») сочетается с позитивной обязанностью произвести отчуждение земельного участка (части земельного участка) или доли в праве собственности в течение одного года в случае, если в нарушение указанных требований в собственности такого лица оказались земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения или доля в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения (ст. 5 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);

г) *сочетание запрета и индивидуального дозволения* (специальный порядок допуска лиц к совершению сделок с недвижимым имуществом на территории ЗАТО).

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о формировании еще одного вида ограничений оборотоспособности земельных участков, который прямо не предусмотрен законом: запрет на *принадлежность* некоторых видов земельных участков определенным видам субъектов.

Так, согласно ст. 39.18 Земельного кодекса РФ граждане рассматриваются в качестве единственных субъектов, которым могут быть предоставлены земельные участки для личного подсобного хозяйства, садоводства, индивидуального жилищного строительства, а для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности – только граждане и крестьянские (фермерские) хозяйства. Однако возникает вопрос о допустимости дальнейшего отчуждения таких земельных участков иным видам субъектов, в частности юридическим лицам.

Анализ судебной практики свидетельствует о том, что суды признавали, в частности, законными отказы юридическим лицам в государственной регистрации права собственности на земельный участок, предоставленный для ведения крестьянского

фермерского хозяйства, поскольку в Земельном кодексе РФ было предусмотрено предоставление земельных участков для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства только гражданам<sup>96</sup>.

По мнению Л.Е. Бандорина, подобное установление неразрывной правовой связи между видом субъекта права и разрешенным использованием земельного участка является ограничением оборотоспособности земельного участка и неоправданно влечет, например, существенное снижение значения земельного участка как залогового актива, что уменьшает возможность привлечения заемных и кредитных средств для лиц, ведущих крестьянское (фермерское) хозяйство<sup>97</sup>.

Аналогичным образом проблема, связанная с установлением неразрывной правовой связи между субъектами права и разрешенным использованием земельного участка, до 2019 г. была актуальна в отношении дачного хозяйства<sup>98</sup>. Законодательство не содержало четкого ответа на вопрос о возможности коммерческих организаций иметь в собственности земельные участки с разрешенным использованием «дачное строительство» или «ведение дачного хозяйства», если материалы зонирования территории допускают такой вид разрешенного использования. При этом орган государственной регистрации прав на недвижимое имущество отказывал в регистрации прав юридических лиц на такие земельные участки, обосновывая отказ тем, что из буквального толкования Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»<sup>99</sup> следует, что правообладателями дачных земельных участков могут быть лишь граждане (физические лица) либо объединения граждан – некоммерческие организации в форме кооперативов, товариществ и партнерств. Судебная практика по данной категории дел исходила из того, что дачное строительство и дачное хозяйство – это формы некоммерческого землепользования, и поэтому коммерческая организация, имеющая в качестве основной цели извлечение прибыли, не может быть правообладателем

---

<sup>96</sup> См., напр.: Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 6 сентября 2007 г. по делу № КГ-А41/8963-07 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>97</sup> См.: Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 12. С. 50.

<sup>98</sup> В настоящее время понятия «дачное хозяйство» или «дачное строительство» исключены из законодательства в связи с принятием Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31. Ст. 4766.

<sup>99</sup> Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (утратил силу) // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

земельного участка с данными видами разрешенного использования, и законодательством не предусмотрена возможность предоставления коммерческим организациям земельных участков для ведения дачного хозяйства<sup>100</sup>. В литературе такая позиция органов власти и судов характеризовалась как спорная и необоснованно ограничивающая оборот земельных участков<sup>101</sup>.

Представляется, что при решении вопроса об отнесении земельного участка к ограниченному в обороте по критерию «субъектного состава», основанному на позиции о неразрывной связи между видом субъекта и видом использования земельного участка, необходимо исходить из следующего.

Положения ст. 39.18 Земельного кодекса РФ предполагают первичное предоставление земельных участков для указанных видов использования гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам на более «благоприятных» (по сравнению с общим порядком) условиях – минуя аукцион, либо по результатам аукциона, участниками которого могут являться только граждане или граждане и крестьянские (фермерские) хозяйства. Введение в оборот земельных участков из публичной собственности в таком порядке является своего рода преференцией, мерой поддержки указанных участников оборота.

Учитывая роль ограничений оборотоспособности земельных участков в механизме правового регулирования земельных отношений, вопрос о допустимости дальнейшего отчуждения таких земельных участков иным видам субъектов, в частности, юридическим лицам, должен решаться исходя из оценки того, насколько установление неразрывной связи между соответствующей категорией субъекта и видом разрешенного использования земельного участка способно дополнительно обеспечить использование и охрану земельного участка в соответствии с установленным правовым режимом.

Как представляется, охватываемые ст. 39.18 Земельного кодекса РФ ситуации по этому критерию неоднородны.

---

<sup>100</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 14 марта 2014 г. № Ф09-659/14 по делу № А76-13626/2013; Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 26 сентября 2007 г. по делу № КА-А41/9616-07; Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 декабря 2007 г. № 17392/07 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>101</sup> См.: Маленков Н.А. Вправе ли коммерческая организация иметь в собственности земельный участок с разрешенным использованием - дачное строительство? // «Право и экономика». 2008. № 6. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

Так, ведение личного подсобного хозяйства на полевом земельном участке является формой непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции и ведется гражданином или гражданином и совместно проживающими с ним и (или) совместно осуществляющими с ним ведение личного подсобного хозяйства членами его семьи в целях удовлетворения личных потребностей на земельном участке, предоставленном и (или) приобретенном для ведения личного подсобного хозяйства (ст. 2 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»<sup>102</sup>). Ведение садоводства как вид использования земельного участка подразумевает осуществление отдыха и (или) выращивания гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур; размещение для собственных нужд садовых домов, жилых домов, хозяйственных построек и гаражей<sup>103</sup>. Следовательно, такие виды использования, как ведение личного подсобного хозяйства на полевом земельном участке, садоводства могут осуществляться только гражданами. Аналогичные подходы могут быть применены в отношении огородных земельных участков.

Индивидуальное жилищное строительство как вид использования предполагает размещение индивидуального жилого дома (дом, пригодный для постоянного проживания, высотой не выше трех надземных этажей); выращивание плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных декоративных или сельскохозяйственных культур; размещение индивидуальных гаражей и подсобных сооружений<sup>104</sup>. При этом из системного толкования Градостроительного кодекса РФ следует, что индивидуальное жилищное строительство может осуществляться как застройщиком-физическим лицом, так и застройщиком, являющимся юридическим лицом (коммерческой организацией). Строительство объектов индивидуального жилищного строительства может быть предусмотрено, в том числе, договором о комплексном освоении территории в целях строительства стандартного жилья (ст. 46.6 Градостроительного кодекса РФ), участниками аукциона на право заключения которого могут быть только юридические лица.

---

<sup>102</sup> Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2881.

<sup>103</sup> Приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (ред. от 04.02.2019) // РГ. 2014. 217.

<sup>104</sup> Там же.

Кроме того, на возможный аргумент о том, что коммерческая организация, имеющая в качестве основной цели извлечение прибыли, не может быть правообладателем земельного участка с уже расположенными на них объектами индивидуального жилищного строительства (т.е. не может эксплуатировать объекты индивидуального жилищного строительства как объекты недвижимости, выполняющие социально-значимую функцию) можно возразить, что в отношении жилых помещений законодательством допускается их нахождение в собственности юридических лиц, в том числе коммерческих (ст.19 Жилищного кодекса РФ).

Исходя из этого представляется, что ограничение оборотоспособности земельных участков, состоящее в возможности предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства только гражданам, не коррелирует с целью обеспечения определенного вида использования земельного участка.

Крестьянское (фермерское) хозяйство не является самостоятельным видом разрешенного использования земельного участка. Основными видами деятельности фермерского хозяйства являются производство и переработка сельскохозяйственной продукции, а также транспортировка (перевозка), хранение и реализация сельскохозяйственной продукции собственного производства (ст. 19 Федерального закона от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»<sup>105</sup>). Указанная деятельность может осуществляться сельскохозяйственными товаропроизводителями, не являющимися крестьянскими (фермерскими) хозяйствами. В таком случае предоставление земельных участков в «льготном» порядке (без проведения торгов) является мерой поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств, но не устанавливает связь между субъектом права на земельный участок и особым, самостоятельным видом использования земельного участка.

Таким образом, для случаев предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства и осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности для обеспечения использования земельных участков в соответствии с установленным правовым режимом не требуется фиксация земельного участка исключительно за субъектами из числа указанных в ст. 39.18 Земельного кодекса РФ. Применительно к таким случаям представляется обоснованной

---

<sup>105</sup> Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (ред. от 23.06.2014) // СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.

позиция Л.Е. Бандорина, согласно которой нормы земельного законодательства свидетельствуют *об ограничении по субъектному составу при первичном предоставлении земельных участков*, а не о том, что земельные участки с таким разрешенным использованием в принципе не могут находиться в собственности коммерческих организаций. Иное понимание означает не основанное на законе ограничение в обороте земельных участков<sup>106</sup>.

В то же время необходимо отметить, что проектом федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)» (далее – законопроект № 496293-7)<sup>107</sup>, принятым Государственной Думой в первом чтении 9 октября 2018 г., на земельном участке, предназначенном для осуществления деятельности фермерского хозяйства, предлагается разрешить строительство одного жилого дома с количеством этажей не более трех, общая площадь которого составляет не более пятисот квадратных метров и который предназначен для проживания членов такого хозяйства. Образование земельного участка, на котором расположен такой объект, не допускается, за исключением случаев прекращения фермерского хозяйства. Отчуждение указанного объекта, согласно законопроекту № 496293-7, проводится только вместе с отчуждением земельного участка, предоставленного для осуществления фермерским хозяйством своей деятельности, или прав на такой земельный участок.

Допустимость возведения жилого дома на земельном участке из состава земель сельскохозяйственного назначения, предоставленном для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, расширяет возможности по использованию такого земельного участка, что существенно отличает правовой режим земельного участка, предоставленного для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, от правового режима земельных участков, используемых иными сельскохозяйственными товаропроизводителями. Дополнительно об этом

---

<sup>106</sup> См.: Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения. С. 52.

<sup>107</sup> Проект федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)» // <http://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 12 июня 2019 г.).

свидетельствует то, что в законопроекте определено назначение этого жилого дома: для проживания членов семьи крестьянского (фермерского) хозяйства.

В случае принятия указанных норм во избежание возможных злоупотреблений необходимо установить ограничения оборота земельных участков, предоставленных для осуществления деятельности фермерского хозяйства, предусмотрев возможность последующего отчуждения таких земельных участков только крестьянским (фермерским) хозяйствам.

Еще одним примером подобного ограничения в обороте земельных участков «по признаку субъекта оборота», сформированного правоприменительной практикой, но по сути не основанного на законе, является ограничение предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР) в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»<sup>108</sup> (далее – Федеральный закон «О ТОСЭР») лицам, не являющимся резидентами соответствующей ТОСЭР.

Так, глава крестьянского (фермерского) хозяйства обратился в арбитражный суд с заявлением об обязанности принять решение по предоставлению земельного участка, расположенного в границах ТОСЭР. Отказывая в удовлетворении требований, судебные инстанции исходили из того, что осуществлять деятельность на территории социально-экономического развития вправе только индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, имеющее статус резидента ТОСЭР в соответствии с Федеральным законом «О ТОСЭР». Поскольку статус резидента ТОСЭР у предпринимателя отсутствует, следовательно, он не вправе претендовать на осуществление деятельности в границах такой территории<sup>109</sup>.

Такая позиция уполномоченных органов и судов представляется основанной на неверном толковании законодательства. Согласно ст. 17 Федерального закона

---

<sup>108</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2015. № 1. Ст. 26.

Территория опережающего социально-экономического развития - часть территории субъекта Российской Федерации, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

<sup>109</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 6 июня 2017 г. № Ф03-1178/2017 по делу № А51-9349/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

«О ТОСЭР» на территории опережающего социально-экономического развития резидентам ТОСЭР предоставляется особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности, который включает в себя особенности налогообложения резидентов ТОСЭР, особенности осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля на ТОСЭР; приоритетное подключение к объектам инфраструктуры ТОСЭР, а также установление резидентам ТОСЭР льготных ставок арендной платы за пользование объектами недвижимого имущества, принадлежащими управляющей компании на праве собственности или аренды и расположенными на ТОСЭР.

Однако из положений данного закона не следует запрет на осуществление деятельности на территории ТОСЭР иными субъектами, не являющимися резидентами ТОСЭР, а также не установлено каких-либо ограничений по предоставлению земельных участков, расположенных в границах ТОСЭР и не переданных в распоряжение управляющей компании. Подобную практику следует оценить отрицательно как не основанную на законе и необоснованно ограничивающую оборот земельных участков в границах ТОСЭР.

Ограничения оборотоспособности земельных участков как земельно-правовое средство обеспечения публичных интересов следует отграничивать от установленных законодательством ограничений при совершении сделок с земельными участками.

К таковым следует отнести положения п. 2 ст. 37 Земельного кодекса РФ, в соответствии с которыми являются недействительными условия договора купли-продажи земельного участка, устанавливающие право продавца выкупить земельный участок обратно по собственному желанию.

Указанный запрет означает лишь недопустимость включения в договор купли-продажи земельного участка определенного условия, однако не является ограничением земельного участка в обороте: покупатель вправе в дальнейшем продавать такой земельный участок без ограничений, в том числе и продавцу, запрещена *исключительно* *изначальная договоренность о том, что покупатель обязан продать земельный участок продавцу.*

Обзор юридической литературы позволяет говорить о том, что большинство специалистов придерживаются мнения о целесообразности признания недействительными условий договора купли-продажи земельного участка о

возможности его обратного выкупа продавцом (так называемое «РЕПО» с недвижимостью), при этом указанное правило в литературе рассматривается прежде всего как направленное на пресечение возможных злоупотреблений со стороны участников оборота<sup>110</sup>. По мнению Е.А. Суханова, этим исключаются скрытые обременения права собственности на земельный участок, ибо право обратного выкупа не подлежит внесению в Единый государственный реестр недвижимости. Кроме того, «если покупатель возведет на приобретенном земельном участке строение, то продавец при наличии права обратного выкупа проданного земельного участка смог бы купить возведенное строение независимо от воли покупателя»<sup>111</sup>.

Г.А. Волков, А.К. Голиченков, О.М. Козырь отмечают, что при подготовке ст. 37 Земельного кодекса РФ вопрос о целесообразности признания условия договора купли-продажи о возврате земельного участка недействительным в силу закона являлся дискуссионным, и поясняют, что на фоне появления в официальной печати информации о том, что в одном из субъектов РФ обсуждается идея о возможности продажи земельных участков на определенный срок (только на 49 лет) с правом в любой момент принудительно выкупить землю обратно, закрепление в Земельном кодексе РФ положения о недействительности в силу закона ряда условий договора должно было стать препятствием для внесения в договоры условий, ограничивающих права покупателя<sup>112</sup>.

Из изложенного следует, что изначально целью закрепления в Земельном кодексе РФ указанной нормы являлось пресечение возможных злоупотреблений прежде всего со стороны уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления как более «сильных» контрагентов по договору купли-продажи земельного участка. Однако положения ст. 37 Земельного кодекса РФ в действующей редакции применяются в отношении любых договоров купли-продажи земельных участков, в том числе заключаемых между гражданами и юридическими лицами.

---

<sup>110</sup> См., напр.: *Кратенко М.В.* Злоупотребление свободой договора: частноправовые и публично-правовые аспекты: Монография. Волтерс Клувер. 2010. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности: монография / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов и др.; отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстициформ, 2016. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; *Чубаров В.В.* Проблемы правового регулирования недвижимости. // Статут, 2006. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>111</sup> Российское гражданское право: В 2 т. Обязательственное право: Учебник (том 2) (2-е издание, стереотипное) (отв. ред. Е.А. Суханов) // Статут, 2011. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>112</sup> См.: *Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М.* Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации / Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2002. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

Кроме того, в литературе отмечается, что указанный запрет обходится, например, посредством оформления земельного участка на юридическое лицо и выкупа по опциону с обратным выкупом уже 100 процентов доли в этом обществе ограниченной ответственностью<sup>113</sup>. Формирование способов обхода указанного запрета можно расценивать как косвенное подтверждение наличия потребности у участников оборота в применении конструкции обратного выкупа земельного участка.

Учитывая то, что изначально закрепление в Земельном кодексе РФ указанного запрета было направлено на пресечение злоупотреблений при продаже земельных участков со стороны публичных собственников, а также то, что в законодательстве отсутствует прямой запрет на применение данной конструкции в отношении купли-продажи иного имущества<sup>114</sup>, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о сужении сферы действия нормы п. 2 ст. 37 Земельного кодекса РФ и распространить положения о признании недействительным условия о возврате земельного участка только применительно к договорам купли-продажи земельных участков, заключаемых при предоставлении земельных участков из государственной или муниципальной собственности.

Ограничения оборотоспособности земельных участков как ограничения по совершению сделок, влекущих переход права собственности на земельный участок, следует отличать от ограничений при совершении сделок, объектами которых являются права на земельные участки (например, право аренды), детальный анализ которых выходит за рамки настоящего исследования. Действующее законодательство устанавливает определенные ограничения передачи прав и обязанностей по договору аренды, которые также направлены на обеспечение публичных интересов и в некоторых случаях связаны с содержанием того или иного элемента правового режима земельного участка (например, в связи с расположением земельного участка в особой экономической зоне установлен запрет передачи прав и обязанностей по договору аренды земельного участка арендатором-резидентом особой экономической зоны,

---

<sup>113</sup> Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности: монография / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов и др.; отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2016. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>114</sup> В литературе встречается иная точка зрения. Так, А.Л. Корнеев полагает, что предусмотренные ст. 37 Земельного кодекса РФ ограничения «вряд ли конструктивны, поскольку они уже (в том или ином виде, прямо или опосредованно) предусмотрены гражданским законодательством: «право на выкуп обратно» явно противоречит смыслу правомочий собственности, поскольку только собственник (а не иное лицо, в том числе и не бывший собственник) вправе распоряжаться имуществом». (См.: *Корнеев А.Л.* Сделки с земельными участками: Учебное пособие // «Городец», 2006. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»).

предусмотренный ст. 35 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»). Вместе с тем эти ограничения имеют *иное содержание* (например, требование об уведомлении арендодателя о передаче прав и обязанностей по договору аренды (п. 5 ст. 22 Земельного кодекса РФ), требование о передаче арендатором, являющимся юридическим лицом, заключившим договор об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса или договор о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса, прав и обязанностей по договору аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного ему для освоения территории в целях строительства жилья экономического класса или для комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса (за исключением передачи арендных прав в залог), только в случае передачи таким лицом прав и обязанностей по договору об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса или договору о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса (п. 9.1 ст. 22 Земельного кодекса РФ) и выполняют иные функции, нежели обозначенные выше функции ограничений оборотоспособности земельных участков.

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Классификация ограничений оборотоспособности земельных участков по различным критериям (основание, содержание, характер правового воздействия) позволяет соотносить ограничения оборота земельных участков с публичными интересами, для обеспечения которых устанавливаются такие ограничения, и служит теоретической основой для совершенствования нормативного регулирования ограничений оборотоспособности земельных участков.

2. Основанием ограничения оборотоспособности земельных участков являются определенные элементы правового режима земельных участков либо иные условия использования земельного участка, с которыми закон связывает установление ограничения оборотоспособности земельных участков.

3. Основания ограничения оборотоспособности могут быть классифицированы в зависимости от *обеспечиваемого публичного интереса* как направленные на: обеспечение реализации публичных функций; обеспечение различных видов

безопасности; обеспечение общедоступности земель; обеспечение правового режима находящихся на земельных участках ценных объектов; охрану окружающей среды.

Ограничение оборотоспособности земельных участков на основании их принадлежности к категории земель лесного фонда в рамках предложенной классификации следует выделить в самостоятельный вид, поскольку цель в данном случае носит комплексный характер и включает в себя обеспечение национальной безопасности, охрану земель лесного фонда как средства производства в лесном хозяйстве, обеспечение рационального использования леса как природного ресурса и лесовосстановления, обеспечение реализации права граждан на свободное и бесплатное пребывание в лесах, сохранение леса как экологической системы.

3. Содержание ограничения оборотоспособности земельного участка определяется *характером правового воздействия и видом субъекта*, в отношении которого осуществляется правовое воздействие.

4. Правовое регулирование предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, включает следующие уровни правового воздействия в отношении участников общественных отношений:

*первый уровень*: общий запрет предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в частную собственность;

*второй уровень*: дозволения (случаи предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предусмотренные в главе V.1 Земельного кодекса РФ) с ограничивающими условиями (основания отказа в предоставлении земельного участка в частную собственность);

*третий уровень*: запреты, являющиеся исключениями из дозволений второго уровня (ограничения оборотоспособности земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности);

*четвертый уровень*: дозволения, являющиеся исключениями из запретов третьего уровня (допускающие возникновение права частной собственности под многоквартирными жилыми домами, расположенными на территории ЗАТО или в особо охраняемых природных территориях).

5. Предлагается отличать ограничения оборотоспособности земельных участков от случаев (дозволений) и ограничивающих условий второго уровня и, исходя из этого,

отнести ограничения оборотоспособности земельных участков на третий уровень нормативного регулирования по следующим признакам:

- характер правового воздействия («случаи» представляют собой исключения из общего запрета, в то время как ограничение оборотоспособности земельных участков представляют собой конкретные запреты, являющиеся исключением из дозволений второго уровня);

- универсальность действия запрета (ограничения оборотоспособности) (запрет всегда действует независимо от конкретного случая-дозволения второго уровня, в то время как ограничивающие условия второго уровня носят относительный характер, поскольку являются основанием для отказа в предоставлении земельного участка только применительно к конкретному случаю).

6. Правовое регулирование общественных отношений в сфере оборота земельных участков, находящихся в частной собственности, включает следующие уровни правового воздействия в отношении участников общественных отношений:

*первый уровень:* общее дозволение распоряжения собственником своим имуществом;

*второй уровень:* нормы, тем или иным образом ограничивающие правомочие частного собственника по распоряжению своим земельным участком (возложение обязанности направить уведомление о продаже земельного участка сельскохозяйственного назначения в уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ или муниципального образования в целях соблюдения правила о преимущественном праве покупки; специальный порядок допуска лиц к совершению сделок с недвижимым имуществом на территории ЗАТО и т.д.);

*третий уровень:* исключения из норм, ограничивающих правомочия частного собственника по распоряжению своим земельным участком (преимущественное право субъекта Российской Федерации или муниципального образования приобретения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения не распространяется на случаи продажи земельного участка с публичных торгов).

7. Ограничения оборотоспособности земельных участков *по характеру правового воздействия* представляют собой:

- а) запрет (запрет предоставления в частную собственность отдельных видов земельных участков любыми лицами; запрет владения земельными участками

отдельных видов определенными категориями субъектов на праве собственности; запрет совершения сделок с определенными категориями субъектов в отношении земельных участков отдельных видов);

б) позитивное обязывание (обязанность собственника земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения направить уведомление о продаже земельного участка в уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ или муниципального образования в целях соблюдения правила о преимущественном праве покупки);

в) сочетание запрета и позитивного обязывания (запрет иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам обладать земельными участками из состава земель сельскохозяйственного назначения иначе как на праве аренды сочетается с позитивной обязанностью произвести отчуждение земельного участка в случае, если в нарушение указанных требований в собственности такого лица оказался земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения);

г) сочетание запрета и индивидуального дозволения (специальный порядок допуска лиц к совершению сделок с недвижимым имуществом на территории ЗАТО).

8. При решении вопроса об отнесении земельного участка к ограниченным в обороте по критерию «субъектного состава» следует исходить из того, насколько ограничение прав на отчуждение земельного участка любому лицу способно обеспечить использование земельного участка в соответствии с установленным правовым режимом. В тех случаях, когда указанная цель достигается посредством фиксации земельного участка с определенным видом использования за определенными субъектами, необходимо установить соответствующие ограничения оборотоспособности земельных участков в законе. С этих позиций ограниченными в обороте по критерию «субъектного состава» следует признавать земельные участки, предоставленные для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества.

9. В случае установления федеральным законом допустимости возведения жилого дома на земельном участке из состава земель сельскохозяйственного назначения, предоставленном для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, необходимо установить ограничения оборота земельных участков, предоставленных для осуществления деятельности фермерского хозяйства,

предусмотрев возможность последующего отчуждения таких земельных участков только крестьянским (фермерским) хозяйствам.

10. Норму, установленную п. 2 ст. 37 Земельного кодекса РФ, признающую недействительным условие договора купли-продажи земельного участка, устанавливающее право продавца выкупить земельный участок обратно по собственному желанию, следует ограничить лишь договорами купли-продажи земельных участков, заключаемых при предоставлении земельных участков из государственной или муниципальной собственности.

#### **§ 4. Развитие правового регулирования ограничений оборотоспособности земельных участков**

**1. Ограничения оборота земельных участков в Древнем Риме.** Оборот земельных участков с самого начала его появления сопровождался – в большей или меньшей степени – его ограничениями в интересах государства или общества.

Ограничения оборота земли можно обнаружить еще в римском праве. Изначально земельные отношения в Древнем Риме начинались с базового отношения лиц к *ager publicus* – общему земельному фонду. Земельная собственность была частью общественной собственности, т.е. принадлежала всем гражданам в целом. Пастбища и леса были в общем пользовании. И.А. Покровский отмечает, что «чувство частной, индивидуальной принадлежности вещей появляется впервые по отношению к вещам движимым»; недвижимость (земля) первоначально находится в таком или ином коллективном обладании<sup>115</sup>.

Постепенно с ослаблением представлений о праве на землю как об общем праве всего народа принадлежность земельного участка стала связываться с семьей (*familia* или семейная собственность). Участок принадлежал семье в целом в лице ее главы и представителя – домовладыки. Как отмечает И.А. Покровский, распределение земли между отдельными родами и семьями основывалось на общегосударственном, публичном порядке, а право гражданина на землю вытекало из его положения как члена общины и всецело проникнуто публично-правовым характером, что значило: «участок мой в силу моего права гражданства, в силу публичного порядка распределения земли

---

<sup>115</sup> См.: История римского права / Покровский И.А.; Науч. ред.: Ем В.С. М.: Статут, 2004. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

между членами общины». При таких условиях участок земли, отведенный данной семье, должен был оставаться в ее владении, пока существующее распределение земли не будет изменено новым публичным актом<sup>116</sup>. При этом домовладыка мог потребовать возвращения земельного участка из чужого владения независимо от добросовестности или недобросовестности нынешнего владельца. И.А. Покровский отмечает, что при наличии в этом некоторой неопределимой юридической связи лица с вещью как первого и наиболее существенного элемента права собственности, последнее еще долго не имело другого элемента собственности – свободы распоряжения. Участок земли предоставлялся не домовладыке как таковой, а всей семье и был ее неотъемлемой принадлежностью, а домовладыка не мог распорядиться семейным участком так, чтобы он ушел от семьи – не мог его продать, подарить и т.д. Акт его частной воли не мог изменить публичного порядка землепользования<sup>117</sup>. Таким образом, право гражданина на землю вытекало из его положения как члена общины и определялось актами публично-правового характера.

В дальнейшем регулирование оборота земли основывалось на отнесении ее к недвижимым вещам (точнее, земля составляла основу деления вещей на движимые и недвижимые), поскольку начиная с эпохи домината передача прав на недвижимость регламентировалась специальными правилами, направленными на обеспечение публичности соответствующих сделок. Недвижимостями считались, как известно, не только земельные участки (*praedia, fundi*) и недра земли, но и все предметы, связанные с землей или фундаментально скрепленные с ее поверхностью, считались ее составными частями и признавались естественной или искусственной частью поверхности земли – *res soli*. Невозможной представлялась отдельная собственность на дом и на землю, отсюда правило «*superficies solo cedit*». Римско-правовое правило «сделанное над поверхностью следует за поверхностью» впоследствии было воспринято многими правовыми порядками, в том числе в трансформированном виде нашло отражение и в современном российском законодательстве в виде принципа единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов (ст. 1 Земельного кодекса РФ, ст. 271 Гражданского кодекса РФ)<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Там же.

<sup>117</sup> Там же.

<sup>118</sup> Специфике реализации данного принципа применительно к ограниченным в обороте земельным участкам посвящен § 1 главы III настоящего исследования.

Категория земель, ограниченных в обороте, в римском праве отсутствовала. Вместе с тем существовало деление вещей (в том числе недвижимых) на изъятые и не изъятые из оборота.

Изъятые из оборота вещи (*res extra commercium*) – это вещи, которые удовлетворяли потребности всего народа, а потому не могли быть предметом частных правоотношений. К ним относились, во-первых, вещи Божественного права (священные, святые и религиозные) – места погребения, гробницы, религиозные статуи, храмы и земля, на которой они находились). Во-вторых, к изъятым из оборота относились публичные вещи человеческого права, принадлежащие политической совокупности граждан. К таким вещам относились театры, стадионы, публичные дороги, реки и берега рек.

Кроме того, некоторые особенности оборота вещей предопределялись другим известным римскому праву делением имущественных объектов – на вещи *res mancipi* и *res nec mancipi*. Это деление определялось тем, что к числу *res mancipi* относились вещи, которые издревле рассматривались как наиболее ценные части римского земельного хозяйства.

Вещами *res mancipi* являлись, в частности, все земельные участки на италийской почве (*solum Italicum*; *praedia in Italio solo* (*fundus* и *domus*), как сельские, так и городские земли, сервитуты – проезда, прохода, прогона скота, прокладывания водопровода через соседний участок, а также рабы и рабочий скот. К числу *res nec mancipi* относились все вещи, не входящие в группу *res mancipi* – в частности, все движимые вещи и мелкий скот, а также провинциальные земли.

С особым экономическим значением *res mancipi* был связан и особо усложненный порядок перенесения права собственности на эти вещи, что составляло основную особенность их юридического положения: тогда как для отчуждения вещей *res nec mancipi* было достаточно простой передачи (*traditio*), для отчуждения *res mancipi* требовалось применение формальных и сложных способов - *mancipatio* или *in iure cessio* (фиктивная уступка права в суде)<sup>119</sup>.

Манципация предполагала наличие у сторон права на участие в обороте – полное *jus commercii*, т.е. право быть субъектом всех имущественных правоотношений с

---

<sup>119</sup> См.: Римское частное право: Учебник / В.А. Краснокутский, И.Б. Новицкий, И.С. Перетерский и др.; под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М.: Юрист, 2004. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

римскими гражданами. Обладать *ius commercii* (как одним из элементов полной правоспособности наряду с *ius conubii*, *ius suffragii* и *ius honorum*) могли только *cives* – римские граждане, и *latini* – граждане самостоятельных латинских государств, заключивших с Римом полноправный союз (имели в Риме *ius conubii* и *ius commercii*). Не обладали *ius commercii* так называемые перегрины (*peregrini*) – римские подданные-жители провинциальных общин, которые образовались из населения тех государств, которые потерпели поражение в войне с Римом.

Таким образом, в отношении наиболее ценных для римского земельного хозяйства земель – земель на Итальянской почве (*solum Italicum*) – оборот был усложнен особой процедурой передачи прав на землю, в которой позволялось участвовать только лицам, обладающим *ius commercii*. Требования к форме распоряжения землей, связанные с делением вещей на *res mancipi* и *res nec mancipi*, и, соответственно, требование к субъекту совершения сделок в отношении земельных участков на италийской почве можно рассматривать как своеобразный прототип современных ограничений оборота земельных участков по субъектному составу. В частности, во многих современных правовых порядках участие иностранных граждан и иностранных юридических лиц в обороте недвижимости сопровождается определенными ограничениями (запрет приобретения в собственность земельных участков на приграничных территориях, земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения).

**2. Правовое регулирование ограничений оборота земельных участков в России в дореволюционный период.** В отечественном дореволюционном законодательстве категория земель, ограниченных в обороте, отсутствовала, однако выделялись вещи, которые не могли быть предметом частного владения.

Так, К.П. Победоносцев отмечал, что некоторые вещи «по природе своей физической или по общественному значению решительно не способны составлять предмет частного индивидуального права ... в особенности таковыми называются общественные вещи (*res publicae*), общественные здания, улицы, площади, каналы; это предметы права государственного. ... Сюда относятся: 1) межи и межники...; 2) дороги...; 3) воды и водяные пути сообщений...; 4) крепости, порты, гавани,

церковные строения, монастыри, публичные памятники, общественные кладбища и тому подобное...»<sup>120</sup>.

Л.А. Кассо разделял государственные имущества (государственные земли, за исключением дворцовых земель, принадлежавших монарху и его семье) на три группы: 1) участки, призванные давать государственной казне денежный доход и именуемые казенными – обособлялись для отдельных ведомств и государственных управлений, вследствие чего эти ведомства и установления получают некую экономическую и юридическую самостоятельность; 2) участки и строения, необходимые для достижения государственных целей (здания присутственных мест, крепости и арсеналы) – не приносят дохода, но изъяты из оборота, пока исполняют свое назначение; 3) части территории, которые не служат специальным целям государственного управления, а находятся в общем для всех пользовании (дороги, мосты, морские берега)<sup>121</sup>.

Кроме того, существовали имущества, которые могли принадлежать только членам одного сословия, и потому обращались и передавались исключительно в рамках этого сословия. Например, так называемые поместные недвижимые имения в области войска Донского «принадлежат владельцам в собственность, но закон, имея в виду целость и неприкосновенность всех имений, составляющих служебный фонд войска Донского, не допускал в черте этой области других владельцев, кроме тех, кои принадлежат к этому войску, и потому донские чиновники могли продавать и передавать свои имения на Дону только таким же чиновникам»<sup>122</sup>.

Дореволюционному праву также были известны ограничения оборотоспособности земельных участков по субъектному составу, в частности, ограничения для иностранцев. Так, К.П. Победоносцев указывает, что «лицам польского происхождения запрещено приобретать в собственность помещичьи имения в девяти западных губерниях всяким иным путем, кроме наследства по закону, а также земли, вне городов и местечек расположенные, в пожизненное владение»<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> См.: *Победоносцев К.П.* Курс гражданского права. М., 2002. Первая часть: Вотчинные права. С. 98 - 102.

<sup>121</sup> См.: *Кассо Л.А.* Русское поземельное право. М., 1906. С. 25 - 26.

<sup>122</sup> См.: *Победоносцев К.П.* Указ. соч. С. 103

<sup>123</sup> Там же. С. 102.

**3. Правовое регулирование оборота земель в советский период (1917-1990 гг.).** На основании Декрета «О земле» от 27 октября 1917 г.<sup>124</sup> земля была национализирована, первоначально объявлена «всемирным достоянием» и изъята из оборота. Согласно Декрету «О социализации земли» от 19 февраля 1918 г. «всякая собственность на землю... отменяется навсегда» и «земля отныне переходит в пользование всего трудового народа»<sup>125</sup>.

Установление исключительной государственной собственности на землю предопределяло подходы к правовому регулированию общественных отношений, объектом которых выступала земля, на протяжении всего периода советской власти. Специфичность земельных отношений в советский период, как пишет Г.А. Аксененко, «определяется не только тем, что земля является всеобщим средством труда и основным средством производства в сельском хозяйстве, а и тем, что она является всемирным достоянием – исключительной собственностью Советского государства и используется им в интересах всего советского народа, всего социалистического общества в целом»<sup>126</sup>.

За объявлением земли «достоянием государства» следовало и соответствующее отношение законодателя к возможности совершения сделок с землей: земля не могла быть объектом гражданского оборота, совершение любых сделок с землей запрещалось. Согласно ст. 27 Земельного кодекса РСФСР 1922 г.<sup>127</sup> покупка, продажа или запродажа, завещание или дарение, а также залог земли запрещаются, и совершенные в нарушение этого запрещения сделки считаются недействительными, а лица, виновные в их совершении, помимо наказания в уголовном порядке, лишаются земли, находящейся в их пользовании. Аналогичные по смыслу положения содержал и Земельный кодекс РСФСР 1970 г. (ст. 136, 137)<sup>128</sup>.

Гражданским законодательством советского периода владение землей допускалось на правах пользования (ст. 21 Гражданского кодекса РСФСР 1922 г.<sup>129</sup> и

---

<sup>124</sup> Декрет II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов от 8 ноября (26 октября) 1917 г. «О земле» (принят II Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 26 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

<sup>125</sup> Декрет ВЦИК от 19 февраля 1918 г. «О социализации земли» // СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346.

<sup>126</sup> См.: Аксененко Г.А., Земельные отношения в СССР. М., 1958. С. 9.

<sup>127</sup> Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 г. «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 сессии IX созыва» // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

<sup>128</sup> Закон РСФСР от 1 июля 1970 г. «Об утверждении Земельного кодекса РСФСР» // ВВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.

<sup>129</sup> Постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 г. «О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР» // СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.

ст. 95 Гражданского кодекса РСФСР 1964 г.<sup>130</sup>), и праве застройки (ст.71 Гражданского кодекса РСФСР 1922 г.). По мнению Е.А. Суханова, права пользования не считались гражданско-правовыми, поскольку возникали не в результате соглашения сторон, а в силу распорядительного акта государственного органа. Отношения землепользования носили исключительно административно-правовой (публично-правовой) характер, несмотря на использовавшуюся терминологию («права владения» и (или) «пользования» земельными участками), и не входили в сферу гражданского права<sup>131</sup>.

В то же время следует отметить, что Земельный кодекс РСФСР 1922 г., принятый в период новой экономической политики, допускал в качестве отступления от принципов административно-командной экономики «временную переуступку прав на землю трудового пользования»: для трудовых хозяйств, «временно ослабленных вследствие стихийного бедствия», допускалась сдача всей или части земли в трудовую аренду за плату с соблюдением определенных условий – на срок не свыше двенадцати лет и при условии обработки ее силами своего хозяйства без привлечения наемного труда. Общие начала землепользования и землеустройства 1928 г.<sup>132</sup> закрепляли собственность на землю СССР и также содержали положения о трудовой аренде на срок не свыше шести лет.

Таким образом, в советский период совершение сделок с землей было прямо запрещено законом и квалифицировалось как уголовно наказуемое деяние, права на землю возникали преимущественно из актов органов государственной власти, а отношения землепользования носили исключительно административно-правовой характер. В условиях исключительной государственной собственности на землю легального оборота земельных участков как такового не существовало (за исключением существования института трудовой аренды в период новой экономической политики). Также следует добавить, что право пользования земельным участком могло переходить к другому лицу при переходе права собственности на строение или сооружение, расположенное на этом земельном участке (Земельный кодекс РСФСР 1970 г. (ст. ст. 73, 87, 88) и Земельный кодекс РСФСР 1991 г. (ст. 37).

---

<sup>130</sup> Закон РСФСР от 11 июня 1964 г. «Об утверждении Гражданского кодекса РСФСР» // ВВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 406.

<sup>131</sup> См.: Суханов Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк. М.: Статут, 2017. С. 29.

<sup>132</sup> Постановление ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г. «Об утверждении общих начал землепользования и землеустройства» // СЗ СССР. 1928. № 69. Ст. 642.

В литературе высказывается и иная точка зрения на оборот земельных участков в советский период. Так, У.В. Корнилова предлагает рассматривать переход прав на участки на основании акта уполномоченного органа как публичный (административный) оборот земельных участков, являющийся формой оборота наряду с гражданским оборотом. К формам публичного оборота автор относит также изъятие земельных участков, особенности сделок с родовыми именьями в дореволюционный период<sup>133</sup>.

Указанный подход представляется спорным. Дискуссионность подхода обусловлена многозначностью категории «оборот» и «оборотоспособность». Как замечает В.А. Петрушкин, законодательство использует термин «оборот» для различных правовых целей не только в собственно юридическом, но еще и в экономическом значении, что усугубляет размытость данной категории. При этом гражданский оборот есть часть экономического оборота, в рамках которого может иметь место экономическая динамика в публично-правовых целях (например, движение денежных средств при уплате налогов). Гражданско-правовой оборот – это закрепленное в нормах права юридическое отражение гражданского оборота<sup>134</sup>.

Применение термина «оборотоспособность» по отношению к земельным участкам исходя из сложившегося в цивилистической науке понимания термина «оборот» не позволяет говорить о существовании оборота земельных участков в советский период. Предоставление земли в пользование отдельным субъектам на основании административно-правовых актов следует рассматривать в качестве способа реализации государством функции по управлению земельным фондом<sup>135</sup>.

**4. Правовое регулирование ограничений оборота земельных участков в период «земельной реформы» (1990-2001 гг.).** Экономические и политические реформы в России во второй половине 1980-х годов не могли не повлечь за собой существенных преобразований и в сфере земельных отношений: приватизация земли и

---

<sup>133</sup> См.: Корнилова У.В. Правовое регулирование ограничений оборотоспособности земельных участков. С.14.

<sup>134</sup> См.: Петрушкин В.А. Системный анализ гражданско-правовой модели оборота недвижимости: проблемы теории и практики: дисс ... доктора юрид. наук. М., 2014. С. 27.

<sup>135</sup> Г.А. Аксененок выделял две основные функции управления единым государственным земельным фондом: учет и регистрацию земель, а также проведение землеустройства, при этом рассматривая землеустройство в широком смысле, т.е. как мероприятия, связанные с отводом и изъятием земли, оформлением прав землепользователей на землю и распределением земли внутри определенных ведомств, организаций, получивших землю в пользование (см.: Аксененок Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950. С. 216 - 217).

вовлечение ее в рыночный оборот стали одними из ключевых направлений земельной реформы 1990-х годов.

На первом этапе земельной реформы (до принятия Конституции РФ 1993 г.) стоит говорить, скорее, не об ограничениях оборота земельных участков, а о поэтапном включении земли в оборот путем постепенного расширения перечня видов земель, в отношении которых допускалось совершение сделок.

Начало земельной реформы в России связывают с принятием Верховным Советом СССР 28 февраля 1990 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле (далее – Основы земельного законодательства)<sup>136</sup>. Как отмечалось в юридической литературе, Основы земельного законодательства являлись скорее «политической программой», за что получили негативную оценку среди специалистов<sup>137</sup>. Основами земельного законодательства не была введена частная собственность на землю, однако в качестве компромисса появилось пожизненное наследуемое владение (ст. 5) и была восстановлена аренда земель (ст. 7). Лишь в конце 1990 г. в результате принятия Закона РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1 «О земельной реформе» (далее – Закон РСФСР «О земельной реформе»)<sup>138</sup> и Закона РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»<sup>139</sup> было провозглашено многообразие форм собственности на землю, а также право работников колхозов и совхозов выйти из состава этих сельхозпредприятий с правом получения земельной доли (пая).

В то же время согласно ст. 9 Закона РСФСР «О земельной реформе» продажа или иное отчуждение земельного участка, предоставленного для производства сельскохозяйственной продукции, кроме передачи по наследству, возможны только государству в лице Совета народных депутатов, на территории которого расположен земельный участок. В течение десяти лет с момента приобретения прав собственности на земельный участок иная купля - продажа не допускалась.

---

<sup>136</sup> Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле (приняты ВС СССР 28 февраля 1990 г.) // СЗ СССР. Т. 4. 1990. Ст. 45.

<sup>137</sup> См.: *Краснов Н.И.* Земельная реформа и земельное право в современной России // Государство и право, 1993, № 12. С. 3-4.

<sup>138</sup> Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1 «О земельной реформе» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 327.

<sup>139</sup> Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 324.

Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. (далее – Земельный кодекс РСФСР 1991 г.)<sup>140</sup> провозглашал многообразие и равенство форм собственности на землю (ст. 3), содержал ряд положений об основаниях и порядке возникновения и прекращения права собственности граждан на землю, об аренде земельных участков. Однако в его ст. 11 прямо указывалось на сохранение десятилетнего ограничения на куплю-продажу или иное отчуждение земельных участков. Эти ограничения были сняты только с внесением 9 декабря 1992 г. в Конституцию РСФСР 1978 г. изменений, которыми провозглашалось многообразие форм собственности на землю и снималось установленное ранее ограничение на продажу земельных участков.

Ограничение оборота земель сельскохозяйственного назначения в виде предусмотренного Законом РСФСР «О земельной реформе» десятилетнего периода действия исключительного права государства в лице Совета народных депутатов приобретения земельного участка в некотором смысле трансформировалось в действующем законодательстве в преимущественное право субъекта РФ (или в случаях, установленных законом субъекта РФ, муниципального образования) покупки земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения по цене, за которую он продается (ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

На этом же этапе земельной реформы Указом Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 631<sup>141</sup> гражданам и юридическим лицам предоставлялось право приобретать в собственность земельные участки при приватизации государственных и муниципальных предприятий. Однако, как отмечает А.П. Анисимов, первое время предложенная данным Указом схема выкупа земельного участка работала малоэффективно, поскольку выкупная цена земли равнялась двухсоткратной ставке земельного налога плюс коэффициент, который устанавливали органы местного самоуправления<sup>142</sup>.

---

<sup>140</sup> Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. (утв. ВС РСФСР 25 апреля 1991 г. № 1103-1) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

<sup>141</sup> Указ Президента РФ «Об утверждении порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности» от 14 июня 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 25. Ст. 1427.

<sup>142</sup> См.: Анисимов А.П. Земельная реформа в Российской Федерации: проблемы и перспективы. Учебное пособие. Волгоград, ВФ МУПК. 2001. С. 13.

Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»<sup>143</sup> впервые признал земельные участки и все, что прочно с ними связано, недвижимым имуществом и установил право собственников земельных участков совершать с ними различные сделки (купля-продажа, передача по наследству, дарение, залог, аренда, мена, а также передача земельного участка или его части в качестве взноса в уставные фонды (капиталы). В Указе было также закреплено, что совершение сделок с земельными участками регулируется гражданским законодательством с учетом земельного, лесного, природоохранительного, иного специального законодательства.

С принятием Конституции РФ 12 декабря 1993 г. (*начало второго этапа земельной реформы*) провозглашалась возможность нахождения земли и иных природных ресурсов в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ст. 9, 36), а ст. 72 земельное законодательство отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

На данном этапе земельной реформы земельные отношения развивались в условиях пробельности и противоречивости федерального законодательства. В отсутствие Земельного кодекса РФ правовое регулирование земельных отношений на федеральном уровне в течение многих лет осуществлялось Указами Президента РФ. Как отмечает А.П. Анисимов, до принятия нового Земельного кодекса РФ центр земельной реформы находился в субъектах РФ, причем почти в каждом субъекте РФ объем субъективных прав граждан на землю был неодинаков<sup>144</sup>.

Принятый на данном этапе земельной реформы Гражданский кодекс РФ (первая и вторая части) устанавливал, 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 (ч. 3 ст. 129). Положения Гражданского кодекса РФ, принятого в данный период земельной реформы, имели важное значение с точки зрения установления приоритета природоресурсного законодательства перед гражданским в регулировании совершения тех или иных сделок с земельными участками.

---

<sup>143</sup> Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» // РГ. 1993. 29 октября.

<sup>144</sup> См.: Анисимов А.П. Указ.соч. С.12.

В научной литературе обращалось внимание на то, что своеобразной тенденцией в развитии земельного законодательства в течение нескольких лет являлось отрицание (или ограничение) частной собственности на землю и (или) оборота земельных участков вопреки ст. 9 и 36 Конституции РФ (такой подход прослеживался в законодательстве республик Коми, Кабардино-Балкарии, Дагестан, Тыва, Марий Эл, Саха (Якутия), Краснодарского края, Новосибирской области и ряда других)<sup>145</sup>.

Своеобразие подходов к реализации положений земельной реформы на уровне субъектов РФ можно проиллюстрировать на примере города Москвы, где длительное время действовал фактически мораторий на предоставление земельных участков в частную собственность. В соответствии с Распоряжением Вице-мэра Москвы от 2 марта 1992 г. № 110-РВМ<sup>146</sup>, с 1 января 1992 г. пользование землей на условиях аренды предусматривалось в качестве основной формы земельных правоотношений в городе Москве (п.1).

Установление аренды в качестве «основной формы землепользования» на практике означало полный запрет на предоставление земельных участков в городе Москве в частную собственность. Таким образом, несмотря на то, что исключительная государственная собственность на землю была отменена еще в 1990 г. Законом РСФСР «О земельной реформе», земельные участки в городе Москве являлись ограниченными в обороте на основании нормативного правового акта субъекта РФ.

На втором этапе земельной реформы был принят ряд федеральных законов, в которых устанавливались некоторые специфические формы ограничения оборотоспособности земельных участков.

Так, п. 4 ст. 12 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (в редакции, действовавшей до 30 декабря 2013 г.) содержал положения об исключительном праве национальных парков на приобретение находящихся в их границах земельных участков иных пользователей и собственников за счет средств федерального бюджета и иных не запрещенных законом источников. Это означало, что сделки по отчуждению земельных участков, находящихся в частной собственности и

---

<sup>145</sup> См.: Комментарий к земельному законодательству Российской Федерации. / Отв. ред. С.А. Боголюбов. - М., 1998. С. 165.; Жариков Ю.Г., Масевич М.Г. Недвижимое имущество: правовое регулирование. - М.: БЕК, 1997. С. 24; Карамышева О.В. Пути развития земельного законодательства Российской Федерации (материалы «круглого стола»). // Государство и право. 1999. № 1. С. 49.

<sup>146</sup> Распоряжение Вице-мэра Москвы от 2 марта 1992 г. № 110-РВМ «Об аренде земли как основной форме земельно-правовых отношений в г. Москве» // СПС «КонсультантПлюс».

расположенных в границах национальных парков, были возможны только путем совершения таких сделок с национальным парком.

Исключительное право национального парка приобретать земельные участки в его границах было направлено на обеспечение постепенного перехода земель в границах национальных парков от частных пользователей в управление национальному парку, что позволяло бы использовать такие земельные участки для реализации задач, возлагаемых на национальные парки, и отвечало публичным интересам в сохранении уникальных природных объектов в национальном парке. Однако, поскольку соответствующей обязанности национального парка по выкупу земельного участка, а также срока для реализации этого исключительного права законодательно установлено не было, национальные парки не стремились реализовывать это право и зачастую не имели для этого достаточных средств. В результате собственники земельных участков в границах национальных парков фактически лишались возможности распорядиться своим земельным участком. Судебная практика складывалась непоследовательно и противоречиво: в основном суды исходили из того, что собственник не может продать земельный участок любому третьему лицу, поскольку в регистрации перехода права на имущество будет отказано<sup>147</sup>, в то же время встречались противоположные подходы<sup>148</sup>. Такое положение не отвечало ни частным интересам собственника земельного участка, ни публичным интересам в реализации задач, возлагаемых на национальные парки. В литературе нормы об исключительном праве национальных парков на приобретение земельных участков частных собственников подвергались обоснованной критике<sup>149</sup>. В

---

<sup>147</sup> См., напр.: Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 18 марта 2013 г. по делу № А10-4172/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>148</sup> Так, Иркутский областной суд в апелляционном определении от 25 марта 2014 г. по делу № 33-2283/2014 признал отказ в регистрации договора купли-продажи земельного участка незаконным, указав, что исключительное право национального парка на приобретение земельных участков в границах национального парка, принадлежащих другим собственникам, не может означать запрет на совершение сделок с такими участками между их собственниками и третьими лицами, поскольку данные участки не изъяты из оборота. Суд также отметил, что 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. Как следует из содержания договора купли-продажи и кадастрового паспорта земельного участка, в результате сделки режим использования данного земельного участка, существующий и допускаемый до совершения сделки, не изменяется (см.: Апелляционное определение Иркутского областного суда от 25 марта 2014 г. по делу № 33-2283/2014 о признании незаконным отказа отдела Управления Росреестра по Республике Бурятия в государственной регистрации договора купли-продажи и перехода права собственности на земельный участок // СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>149</sup> См., напр.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) / С.Н. Волков, М.И. Васильева, Е.А. Галиновская и др.; отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. М.: Юстицинформ, 2009. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; *Лунева Е.В.* Юридическая природа исключительного права национального парка приобретать земельные участки, расположенные в его границах // Юридический мир. 2014. № 7. С. 27 - 30.

2013 г. указанные нормы были исключены из законодательства.

**5. Тенденции развития правового регулирования ограничений оборотоспособности земельных участков.** С принятием Земельного кодекса РФ и Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в целом была установлена система ограничений оборотоспособности, описанная выше. Однако за период действия Земельного кодекса РФ в первоначальную редакцию ст. 27 Земельного кодекса РФ был внесен ряд изменений.

В первую очередь, изменения произошли в связи с принятием в 2006 году актов природоресурсного законодательства – Лесного и Водного кодексов. В частности, Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ<sup>150</sup> (далее – Лесной кодекс РФ), основывающийся на разделении понятий «лес» и «земля», исключил из законодательства понятие «лесной фонд», и основанием для отнесения земельных участков к ограниченным в обороте стала принадлежность земельного участка к категории земель лесного фонда (пп. 2 п. 4 ст. 27 Земельного кодекса РФ).

С введением в действие Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ<sup>151</sup> (далее – Водный кодекс РФ) статья 27 Земельного кодекса РФ была дополнена нормой о запрете приватизации земельных участков в пределах береговой полосы (п. 8), а также подп. 3 п. 5 заменена формулировка «занятые водными объектами» словами «в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности». В литературе в связи с этим отмечается, что замена формулировки «занятые водными объектами» словами «в пределах которых расположены водные объекты» означает, что ограничены в обороте не только полностью занятые водными объектами земельные участки, но и земельные участки, занятые водными объектами частично, даже если разграничение государственной собственности на них не завершено<sup>152</sup>.

Федеральным законом от 19 июня 2007 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса

---

<sup>150</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 18.12.2018) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

<sup>151</sup> Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>152</sup> См.: Мазуров А.В. Комментарий к водному законодательству и ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах» (постатейный). М.: Частное право, 2013. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

Российской Федерации»<sup>153</sup> были отнесены к ограниченным в обороте земельные участки, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (пп. 14 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ). Предусмотренные законопроектом изменения, согласно пояснительной записке к нему, направлены на обеспечение приоритета питьевого водоснабжения перед иными целями использования водных объектов. Исходя из обозначенных целей, в его первоначальной редакции предлагалось исключить возможность приватизации прудов, но не любых, а лишь используемых для целей питьевого водоснабжения, независимо от формы собственности на земельный участок, в границах которого расположен такой водный объект. В результате была запрещена приватизация земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры в границах территорий общего пользования, независимо от целей их использования. По сути, данная норма представляет собой частный случай ограничения в обороте по основанию, предусмотренному пп. 3 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ (земельных участков, в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности).

С целью повышения эффективности управления земельными ресурсами в Российской Федерации и снижения государственных расходов при изъятии (выкупе) земельных участков для государственных или муниципальных нужд в Земельный кодекс РФ была введена новая статья ст. 70.1 «Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд»<sup>154</sup>. Учитывая, что резервирование земель осуществляется в целях их последующего изъятия для государственных или муниципальных нужд, ст. 27 Земельного кодекса РФ вполне логично была дополнена нормой о запрете приватизации земельных участков в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд (пп. 13 п. 5).

Коррективы в статью 27 Земельного кодекса РФ были внесены и Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс

---

<sup>153</sup> Федеральный закон от 19 июня 2007 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3075.

<sup>154</sup> Федеральный закон от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2007. № 21. Ст. 2455.

Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>155</sup>. В частности, формулировка пп. 7 п. 5 «предоставленные для нужд транспорта» была детализирована указанием на конкретное назначение земельных участков. Кроме того, было исключено такое основание ограничения земельных участков в обороте, как предоставление для нужд связи (пп. 8 п. 5). Как полагают специалисты, это было связано с тем, что многие организации связи являются частными компаниями, и ограничение в обороте земельных участков, предоставленных им в соответствии с законодательством и занятых принадлежащими им объектами связи, представлялось не вполне обоснованным и не обеспечивающим баланс публичных и частных интересов<sup>156</sup>.

Таким образом, тенденция правового регулирования ограничений оборотоспособности земельных участков заключалась в расширении числа оснований ограничения оборотоспособности, а также повышении правовой определенности таких оснований.

Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>157</sup> лечебно-оздоровительные местности и курорты были исключены из перечня видов особо охраняемых природных территорий (ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»). Вследствие этого перечень видов земельных участков, ограниченных в обороте, был фактически сокращен без внесения изменений в ст. 27 Земельного кодекса РФ посредством изменения состава земель особо охраняемых природных территорий.

Вместе с тем в литературе указывается, что «принципиальное значение имеет сохранение статуса лечебно-оздоровительных местностей и курортов как особо охраняемых территорий», и что «в отношении участков земель курортов, водных объектов или их частей должен быть установлен особый правовой режим природопользования (режим особой охраны), земле- и водопользования, а также

---

<sup>155</sup> Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3377.

<sup>156</sup> См.: 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. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>157</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 23.06.2014) // СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 6971.

введены ограничения их хозяйственного использования или оборота»<sup>158</sup>. С учетом того, что земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов имеют особое рекреационное и оздоровительное значение как обладающие природными лечебными ресурсами, в целях сохранения благоприятных санитарных и экологических условий представляется целесообразным рассмотреть вопрос об отнесении к ограниченным в обороте земельных участков, расположенных в первой зоне санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Проектом федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>159</sup>, предусматривающим отказ от принципа деления земель на категории (далее также – проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»), также предлагается скорректировать перечень оснований отнесения земельных участков к ограниченным в обороте, предусмотренный п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ.

Так, указанным законопроектом предлагается исключить из числа ограниченных в обороте земельные участки, расположенные во втором поясе зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ в редакции законопроекта).

К ограниченным в обороте земельным участкам предлагается отнести законсервированные земли и земельные участки (пп. 15 п.5 ст. 27 Земельного кодекса РФ в редакции законопроекта). Данная новелла призвана уточнить существующее основание отнесения земельных участков в обороте (пп. 12 п.5 ст. 27 Земельного кодекса РФ – «земельные участки, загрязненные опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергшиеся биогенному загрязнению, иные подвергшиеся деградации земли»). Следует оценить положительно стремление законодателя к обеспечению правовой определенности в части отнесения земельных участков к ограниченным в обороте. В то же время ограничение оборота загрязненных земельных участков в случае их консервации представляется недостаточной мерой с точки зрения обеспечения

---

<sup>158</sup> Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Проблемы совершенствования понятийного аппарата в сфере охраны и использования природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 4. С. 186 - 194.

<sup>159</sup> Проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // <https://regulation.gov.ru/projects#npra=87980> (дата обращения: 10 июня 2019 г.).

выполнения экологических требований по восстановлению нарушенного состояния земель.

Приведенные положения свидетельствуют о том, что законодатель учел, что отдельные ограничения оборотоспособности земельных участков не являются существенным фактором обеспечения публичных интересов, при этом негативно сказываются на реализации частного интереса. Это может свидетельствовать о тенденции к проведению общей ревизии оснований ограничения оборотоспособности земельных участков на предмет их результативности и эффективности в обеспечении публичных интересов. Кроме того, в законопроекте получила развитие тенденция в направлении придания определенности отдельным основаниям ограничения оборотоспособности земельных участков.

Еще одной тенденцией развития правового регулирования ограничения оборотоспособности земельных участков является уменьшение принципиальных различий между ограничением в обороте и изъятием из оборота земельных участков.

Так, положения п. 2 ст. 27 Земельного кодекса РФ ранее корреспондировали положениям ст. 129 Гражданского кодекса РФ, однако Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ<sup>160</sup> понятие «объекты, изъятые из оборота» было исключено из Гражданского кодекса РФ. Указанные изменения создали почву для дискуссий о попадании всех объектов, которые ранее признавались изъятymi из оборота, в общую категорию «объекты, ограничено оборотоспособные», а также о коллизионности норм ст.129 Гражданского кодекса РФ и норм Земельного кодекса РФ ввиду того, что в последнем понятие «изъятые из оборота земельные участки» сохранилось<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3434.

<sup>161</sup> По мнению В.В. Витрянского, объекты, ранее именовавшиеся как объекты, «нахождение которых в обороте не допускается (объекты, изъятые из оборота)», теперь подпадают под общую категорию «объекты, ограничено оборотоспособные» (п. 1 и 2 ст. 129 Гражданского кодекса РФ) (см.: *Витрянский В.В.* Реформа российского гражданского законодательства: промежуточные итоги. 2-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2018. С. 20). С.П. Гришаев полагает, что объекты, изъятые из оборота, были заменены на ограниченные в обороте объекты, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота, и в качестве примера ограничено оборотоспособных объектов приводит «вещи, указанные в ст. 27 Земельного кодекса РФ, названной «Ограничения оборотоспособности земельных участков» (см.: *Гришаев С.П.* Эволюция законодательства об объектах гражданских прав. 2015 – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»). Л.В. Борисова считает неправильным относить изъятые из оборота объекты к объектам, ограниченным в обороте, поскольку оборотоспособность есть динамическое понятие, следовательно, оценка оборотоспособности объектов гражданских прав должна осуществляться не только согласно критерию их принадлежности определенным участникам оборота, но и способности быть предметом сделок и перехода в порядке правопреемства либо иным способом (См.: *Борисова Л.В.* Гражданско-правовое регулирование вещных прав: новеллы проекта Федерального закона о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации // *Гражданское право.* 2017. № 5. С. 10); также см.: *Корнилова У.В.* Правовое регулирование оборотоспособности земельных участков. С. 25 - 27).

Основным аргументом в пользу включения категории изъятых из оборота объектов в категорию ограниченных в обороте является формулировка п. 4 ст. 3 Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ, согласно которому «правовой режим объектов гражданских прав, которые до дня вступления в силу настоящего Федерального закона признавались изъятыми из оборота и в соответствии с пунктом 2 статьи 129 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) признаются ограниченными в обороте, сохраняется».

Представляется, что исключение из ст. 129 Гражданского кодекса РФ понятия «объекты, изъятые из оборота», не влечет за собой возникновение коллизии с нормами ст. 27 Земельного кодекса РФ в силу установленного приоритета норм земельного законодательства перед нормами гражданского в части регулирования оборота земельных участков. Поскольку согласно ч.3 ст.129 Гражданского кодекса РФ 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, возможно на уровне земельного законодательства допускать или, наоборот, не допускать оборот определенных групп объектов (т.е. определять виды земельных участков, оборот которых не допускается (изъяты из оборота). Такую возможность не исключают и положения п. 4 ст. 3 Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ, поскольку они не затрагивают положений п. 3 ст. 129 Гражданского кодекса РФ.

В то же время представляется обоснованным сомнение Н.Н. Мельникова в том, насколько методологически мотивировано существование в законодательстве категории «изъятые из оборота земельные участки»<sup>162</sup>. Представляется, что на современном этапе отчетливо проявляется тенденция к постепенному «размыванию» граней между категориями «изъяты из оборота земельные участки» и «земельные участки, ограниченные в обороте». Одним из подтверждений тому служит то обстоятельство, что в отношении некоторых видов земельных участков, отнесенных в соответствии с п. 4 ст. 27 Земельного кодекса РФ к изъятым из оборота, законодательство в определенных случаях предусматривает возможность совершения сделок.

---

<sup>162</sup> См.: Мельников Н.Н. Категория «ограничение оборотоспособности земельных участков» в системе норм, регулирующих правовой режим объектов гражданских прав // Хозяйство и право. 2014. № 9. С. 114.

Например, из положений п. 4 ст. 10 и ч. 5 ст. 11 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» следует, что земельные участки в границах государственных природных заповедников, в том числе биосферных заповедников, находятся в федеральной собственности, однако такие земельные участки, строго говоря, нельзя признать полностью изъятыми из оборота, поскольку в отношении части из них при определенных условиях допускается заключение договоров безвозмездного пользования и договоров аренды с гражданами и юридическими лицами.

Кроме того, пп. 2 п. 4 ст. 27 Земельного кодекса РФ, относящий к изъятым из оборота земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности зданиями, сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в действующей редакции дополнен словами «за исключением случаев, установленных федеральными законами». Данное уточнение предполагает, что земли обороны и безопасности, несмотря на особый режим их использования, в предусмотренных федеральным законом случаях могут быть вовлечены в оборот.

В упомянутом проекте федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» об отмене деления земель на категории вопрос о соотношении понятий «изъятые из оборота» и «ограниченные в обороте» решается следующим образом. Понятие «изъятые из оборота земельные участки» исключается из ст. 27 Земельного кодекса РФ, взамен ему появляется понятие «ограниченные в обороте земельные участки, которые не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством, если иное не предусмотрено пунктами 4 и 5 статьи 27 Земельного кодекса РФ».

Таким образом, указанным законопроектом все земельные участки признаются в той или иной степени оборотоспособными. При этом выделяется две разновидности ограниченных в обороте земельных участков. К первой группе относятся земельные участки, которые могут выступать объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством, если это прямо предусмотрено п.п. 4 и 5 статьи 27 Земельного кодекса РФ. Указанными пунктами предполагается кодифицировать все предусмотренные действующим законодательством исключения из запрета участия в обороте изъятых из оборота земельных участков. Ко второй группе отнесены земельные

участки, конструкция ограничения оборотоспособности которых аналогична установленной в п.5 ст. 27 Земельного кодекса РФ.

Проведенное исследование развития правового регулирования ограничений оборотоспособности земельных участков позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Древнеримская конструкция ограничений оборотоспособности земельных участков существенно отличается от конструкции ограничения оборотоспособности земельных участков, закрепленной в действующем российском законодательстве. Во-первых, ограничение оборота земельных участков сводилось только к полному их изъятию из оборота. Во-вторых, по римскому праву изъятие земель из оборота преследовало цель обеспечения возможности их использования неограниченным кругом лиц (публичные вещи человеческого права), либо подчеркнуть их особое значение, священный статус (вещи Божественного права).

Отдельные виды земель, которые в римском праве считались изъятими из оборота, в соответствии с современным законодательством отнесены к ограниченным в обороте (например, береговая полоса).

В римском праве также существовали специфические ограничения оборота земельных участков по субъектному составу, известные современному отечественному правопорядку (например, ограничения на участие peregrinorum в особой процедуре передачи прав на земельные участки на Итальянской почве (*solum Italicum*) как вещи *res mancipi*).

2. Законодательство Российской империи не оперировало легальным термином «земельные участки, ограниченные в обороте», однако выделялись вещи, в том числе земельные участки, которые могли находиться только в публичной собственности. Владение и распоряжение недвижимым имуществом, в особенности землями, сопровождалось различными ограничениями, как правило, обусловленными различием сословных прав.

3. В советский период в условиях исключительной государственной собственности на землю необходимость в дополнительных ограничениях оборота земельных участков отсутствовала ввиду запрета на совершение сделок с земельными участками.

4. На начальном этапе земельной реформы (до принятия Конституции 1993 г.) земля поэтапно вводилась в оборот посредством постепенного расширения перечня видов земель, в отношении которых допускалось совершение сделок.

5. На втором этапе земельной реформы (после принятия Конституции РФ до принятия Земельного кодекса РФ) в отсутствие кодифицированного федерального акта земельного законодательства специфической чертой развития земельного законодательства являлось отрицание (или ограничение) частной собственности на землю и (или) оборота земельных участков законодательными и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. В указанный период в законодательстве были установлены специфические формы ограничения оборотоспособности земельных участков (исключительное право национальных парков на приобретение земельных участков в границах национальных парков).

6. К числу тенденций правового регулирования ограничения оборотоспособности земельных участков на современном этапе следует отнести:

1) отказ от отдельных оснований ограничения оборотоспособности земельных участков по результатам оценки эффективности обеспечения публичных интересов и баланса между публичными и частными интересами;

2) придание правовой определенности отдельным видам оснований ограничения оборотоспособности земельных участков;

3) объединение категорий «изъятые из оборота» и «ограниченные в обороте» земельные участки в единую категорию «ограниченных в обороте» земельных участков.

## ГЛАВА II. ПРОБЛЕМЫ ОТНЕСЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ К ОГРАНИЧЕННЫМ В ОБОРОТЕ

### § 1. Целевое назначение как критерий отнесения земельных участков к ограниченным в обороте

Правовая определенность при решении вопроса об отнесении земельного участка к ограниченным в обороте является необходимым условием стабильности оборота земельных участков и надлежащего обеспечения баланса публичных и частных интересов. При этом отнесение земельного участка к ограниченным в обороте имеет юридическое значение не только в сфере отношений оборота земельных участков, но и в иных публичных правоотношениях: например, при определении налоговой базы для исчисления земельного налога<sup>163</sup>, определении размера арендной платы земельного участка, находящегося в публичной собственности, в аренду<sup>164</sup>.

Категория «правовая определенность» широко используется в юридической доктрине и практике судов, однако подходы к определению ее сущности разнятся. В литературе принципу правовой определенности придается значение конституционного принципа<sup>165</sup>; общепризнанного принципа международного права<sup>166</sup>; одновременно и конституционного принципа российского права, и принципа международного (европейского) права<sup>167</sup>, принципа судебной деятельности<sup>168</sup>; наконец, общего принципа права<sup>169</sup>. По мнению Л.А. Морозовой, правовая определенность – многоаспектная категория, представляет собой общеправовой универсальный принцип, действие которого распространяется на все сферы правового регулирования, все отрасли права и

---

<sup>163</sup> Статьи 389, 394 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 06.06.2019) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

<sup>164</sup> Постановление Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» (ред. от 21.12.2018) // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3821.

<sup>165</sup> См.: *Абызова Е.Р., Рябов А.А.* Обязательные неналоговые платежи и конституционный принцип определенности правовых норм // Финансовое право. 2017. № 3. С. 23 - 27.

<sup>166</sup> Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Статут, 2014.

<sup>167</sup> См.: *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 251.

<sup>168</sup> См.: *Дикарев И.С.* Принцип правовой определенности и стабильность окончательных судебных решений в уголовном процессе // Судья. 2014. № 10. С. 33 - 36.

<sup>169</sup> См.: *Крыжан В.А.* О содержании принципа правовой определенности // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2018. № 1. С. 91 - 98.

законодательства, обладающий постоянным действием и имеющий общеобязательное значение для всех субъектов права<sup>170</sup>.

Судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь предлагает рассматривать принцип правовой определенности в узком и широком смыслах. В узком значении данный принцип выступает критерием оценки качества норм права и нормативных правовых актов; в широком представляет собой важный показатель стабильности индивидуальных правовых актов, в том числе судебных решений<sup>171</sup>. Правовая определенность как принцип судебной деятельности также предполагает обеспечение единства судебной практики.

Принцип правовой определенности в узком смысле – как критерий оценки качества норм права – нередко применяется Конституционным Судом РФ при оценке соответствия нормативного правового акта Конституции РФ.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, может привести к нарушению принципов равенства и верховенства закона. Неоднозначность, неясность и противоречивость правового регулирования неминуемо препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и избирательного правосудия, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; *поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы вполне может быть достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации*<sup>172</sup>.

На основе сформированных в литературе и судебной практике подходов к определению содержания принципа правовой определенности, реализация данного

---

<sup>170</sup>См.: Морозова Л.А. Правовая определенность как общеправовой универсальный принцип реализации права. // Социально-экономические явления и процессы. 2017. № 3. С. 250 - 256.

<sup>171</sup> См.: Бондарь Н.С. Правовая определенность - универсальный принцип конституционного нормоконтроля // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 4 - 11.

<sup>172</sup> Подр.см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2018 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой некоммерческого партнерства «Спортивно-охотничий клуб «Румелко-Спортинг» // СПС «КонсультантПлюс». Также см. Постановления Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 5 июля 2001 г. № 11-П, от 20 декабря 2011 г. № 29-П, от 2 июня 2015 г. № 12-П // СПС «КонсультантПлюс».

принципа применительно к правоотношениям в сфере ограничения оборотоспособности земельных участков проявляется в следующем:

- 1) как критерий качества нормативных правовых актов - определенность, ясность, недвусмысленность, однозначность толкования правовых норм, в соответствии с которыми земельные участки подлежат отнесению к ограниченным в обороте;
- 2) в правореализационной деятельности – обеспечение единообразного правоприменения, в том числе единства судебной практики, в сфере ограничения оборотоспособности земельных участков.

Однако анализ законодательства, регулирующего ограничения оборотоспособности земельных участков, и практики его применения не позволяет говорить о надлежащей реализации принципа правовой определенности в указанной сфере<sup>173</sup>.

Правоприменение осложняется недостаточным информационным обеспечением в сфере ограничений оборотоспособности земельных участков, поскольку перечень документов, подтверждающих отнесение земельного участка к ограниченным в обороте, не определен ни в законодательстве, ни на уровне подзаконных актов. Применительно к каждому конкретному основанию формируется различный набор способов и средств подтверждения ограниченности земельного участка в обороте.

Терминологическая неопределенность юридических оснований отнесения земельных участков к ограниченным в обороте создает возможность различного толкования указанных норм и препятствует формированию единообразной практики их применения.

Анализ правовой определенности отнесения земельных участков к ограниченным в обороте следует проводить на основе анализа родовых групп нормативно установленных оснований для соответствующего отнесения.

К первой родовой группе следует отнести определенные виды целевого назначения земельных участков, которые являются основанием для ограничения оборотоспособности земельных участков.

---

<sup>173</sup> См. об этом также: *Логунова М.В.* Проблемы отнесения земельных участков к ограниченным в обороте // Материалы международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» (Москва, ИГП РАН, 19 июня 2018 г.): [сборник] / отв. ред. В.В. Устюкова, Т.В. Редникова, О.А. Самончик, Ю.А. Каспрва. М.: ИГП РАН, 2018. С. 477 - 484.

**1. Ограничение оборота земельных участков из состава земель лесного фонда.** Положения пп. 2 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ представляют собой единственный случай, когда основанием ограничения оборотоспособности земельных участков является принадлежность к категории земель. Во всех иных случаях установления принадлежности земельного участка к определенной категории либо недостаточно, либо категория как таковая не имеет значения, поскольку ограничение оборотоспособности земельного участка обусловлено иным элементом его правового режима (например, принадлежностью к зонам с особыми условиями использования территории).

В литературе неоднократно обращалось внимание на то, что затруднительно проследить юридически значимую взаимосвязь между понятиями «лес», «лесные насаждения», «лесной участок», «земли лесного фонда»<sup>174</sup>. Одни авторы включают земли в объект лесных отношений, другие полагают, что с позиций лесного законодательства на землях лесного фонда могут расти леса, однако земельное законодательство не связывает определение данной категории земель с наличием на этих землях лесов. Из системного толкования положений Земельного и Лесного кодексов РФ следует, что в данном случае законодатель связывает ограничение земельного участка в обороте не с наличием леса (лесной растительности) на нем, а именно с принадлежностью земельного участка к землям лесного фонда. Из этого можно прийти к заключению, что данное основание ограничения земельных (лесных) участков в обороте обусловлено целевым назначением земель данной категории.

Это обстоятельство, на первый взгляд, упрощает задачу отнесения конкретного земельного участка к ограниченным в обороте по данному правовому основанию, поскольку для этого достаточно подтвердить его принадлежность к категории земель лесного фонда. В связи с этим целесообразно обратить внимание на порядок определения границ земель лесного фонда, а также особенности определения границ земельных участков из состава земель лесного фонда и их учета.

---

<sup>174</sup> См., напр.: Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В.Б. Агафонов, В.К. Быковский, Г.В. Выпханова и др.; под ред. Н.Г. Жаворонковой. М.: Норма, Инфра-М, 2014. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; *Крассов О.И.* Право собственности на землю в странах Европы: Монография. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; 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. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

В соответствии со ст. 101 Земельного кодекса РФ к землям лесного фонда относятся лесные земли и нелесные земли, состав которых устанавливается лесным законодательством. Согласно ст. 6.1 Лесного кодекса РФ к лесным землям относятся земли, на которых расположены леса, и земли, предназначенные для лесовосстановления (вырубки, гари, редины, пустыри, прогалины и другие), а к нелесным землям – земли, необходимые для освоения лесов (просеки, дороги и другие), и земли, неудобные для использования (болота, каменистые россыпи и другие).

Ст. 6.1 Лесного кодекса РФ с 1 июля 2019 г. дополняется новой ч. 4, в соответствии с которой границы земель лесного фонда определяются границами лесничеств. Согласно ст. 23 Лесного кодекса РФ (в редакции, вступающей в силу с 1 июля 2019 г.) лесничества являются основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. Создание и упразднение лесничеств и создаваемых в их составе участков лесничеств осуществляются решениями уполномоченного федерального органа исполнительной власти в соответствии с Лесным кодексом РФ. Обязательным приложением к решению о создании лесничеств является текстовое и графическое описание местоположения границ лесничеств, подготовленное в соответствии со статьей 68.1 Лесного кодекса РФ.

Согласно ст. 7 Лесного кодекса РФ (в редакции, вступающей в силу с 1 июля 2019 г.) лесным участком является земельный участок, который расположен в границах лесничеств и образован в соответствии с требованиями земельного законодательства и Лесного кодекса РФ. Определение границ лесных участков осуществляется при проектировании лесных участков в соответствии со ст. 70.1 Лесного кодекса РФ: описание местоположения и границ проектируемого лесного участка, а также целевое назначение и вид разрешенного использования лесов, площадь, иные количественные и качественные характеристики лесного участка указываются в проектной документации лесных участков. Закрепление на местности местоположения границ лесных участков производится при проведении лесоустройства (ст. 68 Лесного кодекса РФ).

Информация о лесных участках подлежит отображению в государственном лесном реестре, который представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах (ст. 91 Лесного кодекса РФ). В государственном лесном реестре содержится в том числе информация о составе и границах земель

лесного фонда, составе земель иных категорий, на которых расположены леса, а также о лесных участках и об их границах. Основанием для внесения документированной информации в государственный лесной реестр являются материалы лесоустройства<sup>175</sup>.

В то же время согласно ст. 92 Лесного кодекса РФ в отношении лесных участков осуществляется их государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости»)<sup>176</sup> (до 1 января 2017 г. – в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»<sup>177</sup>).

Поскольку ведение государственного кадастра недвижимости (ныне – Единого государственного реестра недвижимости, далее также – ЕГРН) и государственного лесного реестра (далее также – ГЛР) осуществляется разными уполномоченными органами и на основе разных методов и способов описания границ, неизбежно возникли расхождения между данными указанных двух государственных реестров в отношении местоположения границ и площади земель лесного фонда и отдельных лесных участков в его составе. На практике это приводило к существенным затруднениям в установлении принадлежности земельных участков к той или иной категории земель, пересечению границ земельных участков лесного фонда с границами земельных участков, относящихся к землям иных категорий, что порождало многочисленные споры о правах, возникающих между различными землепользователями.

Рослесхоз придерживался позиции, что в случае, если спорный земельный участок поставлен на государственный кадастровый учет с указанием иной категории земель, чем земли лесного фонда, руководствоваться исключительно данными государственного кадастра недвижимости необоснованно. Государственный кадастровый учет земельного участка подтверждает лишь факт индивидуализации объекта гражданских прав, а сведения, содержащиеся в государственном кадастре недвижимости, не являются бесспорным доказательством отнесения земель к

---

<sup>175</sup> Приказ Минприроды России от 11 ноября 2013 г. № 496 «Об утверждении Перечня, форм и порядка подготовки документов, на основании которых осуществляется внесение документированной информации в государственный лесной реестр и ее изменений» (ред. от 15.01.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>176</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4344.

<sup>177</sup> Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (в ред., действовавшей до 01.01.2017) // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

определенной категории. Отнесение земельного участка к землям лесного фонда осуществляется на основе разработанной в отношении такого участка лесоустроительной проектной документации, которая подтверждает фактическое использование данного участка для ведения лесного хозяйства, а доказательствами, подтверждающими отнесение спорного земельного участка к землям лесного фонда, помимо свидетельства о государственной регистрации права собственности Российской Федерации, является информация из государственного лесного реестра в виде надлежаще заверенных выписок из таксационных описаний, копий лесоустроительных планшетов, планов лесных насаждений, карт-схем лесничеств, являющихся первичными источниками информации об отнесении земельного участка к лесному фонду<sup>178</sup>.

Как отмечено в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 июня 2014 г. № 4890/14 по делу № А67-1041/2013, подавляющее большинство лесных участков, получивших статус ранее учтенных, на которые зарегистрировано право собственности Российской Федерации, представляют собой лесничества, занимающие площади до нескольких миллионов гектаров, с многоконтурными границами, наличием внутри населенных пунктов, дорог, водных объектов, садоводческих и дачных товариществ. Там же отмечено, что количество пересечений и спорных вопросов по границам и площади каждого такого участка, которая может достигать несколько миллионов гектаров, не позволит провести уточнение его границ (поставить на государственный кадастровый учет надлежащим образом) долгие годы<sup>179</sup>.

Для решения на законодательном уровне проблем, связанных с двойным учетом лесных участков, принят Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» (далее также – Федеральный закон № 280-ФЗ)<sup>180</sup>.

---

<sup>178</sup> Письмо Рослесхоза от 16 сентября 2014 г. № ВЛ-03-54/11079 «О защите прав и законных интересов Российской Федерации на земли лесного фонда» (вместе с «Информацией по итогам обобщения и анализа судебной практики по вопросу защиты прав и законных интересов Российской Федерации на земли лесного фонда») // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>179</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 июня 2014 г. № 4890/14 по делу № А67-1041/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>180</sup> Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» // СЗ РФ. 2017. № 31. Ст. 4829.

Проблема противоречия между сведениями различных государственных реестров в указанном федеральном законе решена посредством установления приоритета сведений ЕГРН над сведениями ГЛР в предусмотренных законом случаях.

Важными мерами, направленными на придание в дальнейшем определенности принадлежности земельного участка к землям лесного фонда и, соответственно, отнесения их к ограниченным в обороте являются установленные законодателем правила согласования схем размещения земельных участков, а также внесение сведений о границах лесничеств в реестр границ в составе ЕГРН.

Так, в соответствии со ст. 3.5 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» при образовании земельного участка из земель, находящихся в государственной собственности, органом, уполномоченным на *утверждение схемы расположения земельного участка*, обеспечивается ее *согласование с органом исполнительной власти субъекта РФ*, уполномоченным в области лесных отношений (п. 10 ст. 3.5 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ», ст. 10 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»).

Важным этапом в формировании правовой определенности отнесения к землям лесного фонда являются нормы, устанавливающие обязательность внесения сведений о границах лесничеств в ЕГРН и информационном обеспечении в этой сфере (ст. 32, ч. 5.3 ст. 34 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»).

Наличие полной и достоверной информации о границах лесничеств в ЕГРН отвечает как публичным интересам, так и частным интересам участников оборота, поскольку, во-первых, упрощает процедуру образования земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности, ввиду отсутствия необходимости согласования схем размещения таких земельных участков (п. 10 ст. 3.5 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ»), во-вторых, позволяет реализовать норму о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав в случае, когда границы образуемого земельного участка пересекают границы лесничеств (п. 21 ст. 26 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»), в-третьих, усилит роль ЕГРН как «свода достоверных систематизированных сведений» о земельном участке в информационном обеспечении оборота земельных участков.

Учитывая формулировку ч. 4 ст. 6.1 Лесного кодекса РФ, наличие в ЕГРН сведений о нахождении земельного участка в границах лесничества позволит автоматически отнести такой земельный участок к ограниченным в обороте по основанию, предусмотренному пп. 2 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ.

**2. Отнесение к ограниченным в обороте земельных участков в пределах особо охраняемых природных территорий.** Отнесение земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в пределах особо охраняемых природных территорий, к ограниченным в обороте имеет следующие особенности.

Земли особо охраняемых природных территорий являются частью (видом) земель особо охраняемых территорий и объектов, целевое назначение которых определено в п. 1 ст. 95 Земельного кодекса РФ и, по сути, совпадает с целями организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий различных видов. Согласно п. 4 ст. 95 Земельного кодекса РФ использование этих земель для иных целей ограничивается или запрещается в случаях, установленных Земельным кодексом РФ, федеральными законами (ст. ст. 7, 94 - 95 Земельного кодекса РФ).

Однако следует заметить, что в предусмотренном пп. 1 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ случае ограничение оборотоспособности земельных участков увязывается с их нахождением в *пределах особо охраняемых природных территорий* (за исключением земельных участков, указанных в п. 4 ст. 27 Земельного кодекса РФ), а *не с принадлежностью земельного участка к категории земель особо охраняемых природных территорий*.

Отнесение природных объектов и территорий к особо охраняемым природным территориям осуществляется принятием соответствующих нормативных правовых актов органов государственной власти или органов местного самоуправления и, по общему правилу, является основанием для перевода земель другой категории или земельных участков в составе таких земель в земли особо охраняемых территорий и объектов (ст. 10 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»). В то же время Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» допускает возможность создания особо охраняемых природных территорий в границах населенного пункта (например, в ч. 9 ст. 2). В этом случае перевод земель или земельных участков в земли особо охраняемых территорий и

объектов, согласно ст. 10 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», не осуществляется.

Как отмечает И.А. Игнатьева, на практике далеко не всегда земельные участки переводятся в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов и по кадастровой документации продолжают числиться в составе земель населенных пунктов или земель сельскохозяйственного назначения<sup>181</sup>. Таким образом, в связи с созданием особо охраняемых природных территорий целевое назначение земель и земельных участков фактически изменяется, однако ввиду нахождения в границах населенного пункта сохраняется принадлежность к категории земель населенных пунктов.

Учитывая изложенное, земельный участок может быть отнесен к ограниченным в обороте по рассматриваемому правовому основанию и в случае принадлежности к категории земель населенных пунктов. Сведения о принадлежности земельного участка к категории земель особо охраняемых природных территорий сами по себе не являются единственным основанием ограничения земельного участка в обороте.

Принадлежность земельного участка к категории земель особо охраняемых природных территорий не может рассматриваться как достаточное основание для отнесения земельного участка к ограниченным в обороте и ввиду того, что земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий различных видов обладают неодинаковой оборотоспособностью. В зависимости от правового режима особо охраняемой природной территории определенного вида субъектный состав имущественных отношений применительно к земельным участкам в пределах таких территорий различается. В соответствии с п. 2 ст. 95 Земельного кодекса РФ земли особо охраняемых природных территорий могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ и в муниципальной собственности, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности. При этом ограничения оборотоспособности согласно ст. 27 Земельного кодекса РФ устанавливаются только в отношении земельных участков, находящихся в публичной собственности.

В связи с этим важное практическое значение приобретает разграничение

---

<sup>181</sup> См.: *Игнатьева И.А.* Изменения в правовом режиме земельных участков иных собственников и пользователей в границах национальных парков и судебная практика // Судья. 2015. № 9. С. 25.

земельных участков в пределах особо охраняемых природных территорий на земельные участки, изъятые из оборота, земельные участки, ограниченные в обороте, и земельные участки, в отношении которых отсутствуют ограничения оборотоспособности.

В соответствии с пп. 1 п. 4 ст. 27 Земельного кодекса РФ из оборота изъяты земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности государственными природными заповедниками и национальными парками.

По мнению Е.В. Луневой, заповедник состоит только из изъятых из оборота федеральных земельных участков<sup>182</sup>. В то же время в силу ч. 4 ст. 9 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» на территории государственного природного заповедника могут быть выделены участки частичного хозяйственного использования, не включающие особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавался государственный природный заповедник. На таких участках допускается деятельность, которая направлена на обеспечение функционирования государственного природного заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории, и осуществляется в соответствии с утвержденным индивидуальным положением о данном государственном природном заповеднике. В развитие данных положений ч. 5 ст. 11 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» предусмотрено, что на участках частичного хозяйственного использования федеральные государственные бюджетные учреждения, осуществляющие управление государственными природными заповедниками, вправе предоставлять своим работникам в безвозмездное пользование служебные наделы в порядке, установленном Земельным кодексом РФ.

Кроме того, согласно п. 4 ст. 10 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» на специально выделенных федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится государственный природный биосферный заповедник, участках биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника для обеспечения предусмотренных положением об этом полигоне видов деятельности, развития познавательного туризма, физической культуры и спорта допускается размещение объектов капитального строительства и связанных с ними объектов инфраструктуры, перечень которых устанавливается Правительством

---

<sup>182</sup> См.: *Лунева Е.В.* Проблема разграничения ограниченных и изъятых из гражданского оборота земельных участков в особо охраняемых природных территориях // *Правовые вопросы недвижимости.* 2016. № 1. С. 23.

РФ. Земельные участки, необходимые для осуществления указанной деятельности, могут предоставляться гражданам, юридическим лицам в аренду.

В отличие от государственных природных заповедников, в отношении национальных парков прямо указано, что в отдельных случаях допускается наличие в их границах земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования (п. 6 ст. 95 Земельного кодекса РФ).

Кроме того, ст. 17 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» определено, что земельные участки, которые находятся в федеральной собственности и расположены в границах соответствующих функциональных зон национальных парков, могут предоставляться в целях осуществления рекреационной деятельности, в том числе физкультурно-оздоровительной и спортивной, гражданам и юридическим лицам в аренду в соответствии с земельным законодательством.

Из приведенных положений следует, что земельные участки в границах государственных природных заповедников, в том числе биосферных заповедников, и земельные участки, расположенные в границах национальных парков, которые находятся в государственной собственности, строго говоря, нельзя признать изъятыми из оборота, поскольку в отношении части из них при определенных условиях допускается заключение договоров безвозмездного пользования и договоров аренды с гражданами и юридическими лицами.

Специалисты обращают внимание на такие проблемы, как возможное несовпадение границ национального парка, определенных при его создании, с границами земельного участка, предоставленного на праве постоянного (бессрочного) пользования соответствующему федеральному государственному бюджетному учреждению, осуществляющему управление национальным парком<sup>183</sup>, а также на возможное отсутствие государственной регистрации права федеральной собственности на земельные участки, входящие в состав особо охраняемых природных территорий федерального значения, в особенности, большой площади<sup>184</sup>. Учитывая, что в границах национальных парков могут находиться земельные участки, обладающие различной

---

<sup>183</sup> См.: *Игнатьева. И.А.* Изменения в правовом режиме земельных участков иных собственников и пользователей в границах национальных парков и судебная практика. С. 27.

<sup>184</sup> См.: *Галиновская Е.А.* Применение земельного законодательства: проблемы и решения: Научно-практическое пособие. М., 2012. С. 97.

оборотоспособностью (находящиеся как в публичной, так и в частной собственности), указанные проблемы также затрудняют решение вопроса об отнесении конкретного земельного участка в границах национального парка к изъятым из оборота или ограниченно оборотоспособным.

Согласно ст. 12 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах национальных парков, находятся в федеральной собственности. Земельные участки отчуждению из федеральной собственности не подлежат. В силу того, что до принятия Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» и введения в действие Земельного кодекса РФ национальные парки могли быть созданы с включением в состав национального парка земель других землепользователей без изъятия их из хозяйственной эксплуатации<sup>185</sup>, в границах национального парка оказывались объекты недвижимости, наличие которых является основанием для разграничения земельного участка в собственность субъекта РФ. С учетом неопределенности норм о разграничении права публичной собственности на федеральную собственность и собственность субъекта РФ, а также отсутствия единообразной судебной практики в ряде случаев было зарегистрировано право собственности субъекта РФ на земельные участки под находящимися в собственности субъекта РФ объектами недвижимости, либо на земельные участки, приобретенные субъектом РФ по гражданско-правовым основаниям<sup>186</sup>.

Существующая практика наличия государственной регистрации права собственности субъекта РФ на земельные участки, расположенные в границах национального парка, порождает следующий вопрос: если в силу пп. 1 п. 4 ст. 27 Земельного кодекса РФ к изъятым из оборота относятся только находящиеся в федеральной собственности земельные участки в границах национальных парков, какой оборотоспособностью обладают земельные участки в границах национальных парков, находящиеся в собственности субъекта РФ или муниципальной собственности?

В литературе высказывалось мнение, что указанные земельные участки, как и земельные участки частных собственников в пределах национального парка, являются

---

<sup>185</sup> См., напр.: Постановление Совета Министров РСФСР от 27 мая 1991 г. № 282 «О создании национального парка «Тункинский» Министерства лесного хозяйства РСФСР в Бурятской ССР» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>186</sup> См., напр.: Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17 июня 2013 г. по делу № А10-4172/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

полностью оборотоспособными<sup>187</sup>. Однако такое толкование не соответствует положениям п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ. В силу пп. 1 п. 5. ст. 27 Земельного кодекса РФ ограничиваются в обороте находящиеся в *государственной или муниципальной собственности* земельные участки «в пределах особо охраняемых природных территорий, *не указанные (земельные участки)* в пункте 4 настоящей статьи». В связи с этим земельные участки, находящиеся в собственности субъекта РФ или муниципальной собственности и расположенные в границах национальных парков, следует относить к ограниченным в обороте на основании пп. 1 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ.

Природные парки могут располагаться на землях и земельных участках, находящихся как в публичной (федеральной, региональной, муниципальной), так и в частной собственности. Объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков (п. 2 ст. 22 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», п. 9 ст. 95 Земельного кодекса РФ). Применительно к памятникам природы Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» говорит не о создании, а о признании территорий, занятых памятниками природы, особо охраняемыми природными территориями. Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков.

Таким образом, как следует из положений Земельного кодекса РФ и Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», земли и земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий могут находиться как в публичной собственности (федеральной, региональной, муниципальной), так и в собственности граждан или юридических лиц. Отнесение земельных участков в пределах особо охраняемых природных территорий к ограниченным в обороте требует учета различий правового режима земельных участков в границах особо охраняемых природных территорий.

Земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий по

---

<sup>187</sup> См.: Лулева Е.В. Проблема разграничения ограниченных и изъятых из гражданского оборота земельных участков в особо охраняемых природных территориях. С. 24.

критерию их оборотоспособности можно разделить на три группы: 1) земельные участки, изъятые из оборота, 2) земельные участки, ограниченные в обороте, 3) земельные участки, в отношении которых ограничения оборотоспособности отсутствуют.

К первой группе относятся:

а) земельные участки, находящиеся в федеральной собственности и расположенные в границах государственных природных заповедников вне специально выделенных участков частичного хозяйственного использования и вне участков биосферных полигонов;

б) земельные участки, находящиеся в федеральной собственности и расположенные в границах национальных парков вне функциональных зон, в которых земельные участки могут предоставляться в целях осуществления рекреационной деятельности гражданам и юридическим лицам в аренду.

Ко второй группе следует отнести:

а) земельные участки в границах государственных природных заповедников, расположенные на специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, а также на участках биосферного полигона;

б) земельные участки, расположенные в границах национальных парков, находящиеся в федеральной собственности и расположенные в границах зоны хозяйственного назначения;

в) земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и расположенные в пределах:

- национальных парков (за исключением земельных участков, находящихся в федеральной собственности);

- природных парков;

- государственных природных заказников;

- территорий, занятых памятниками природы;

- территорий дендрологических парков и ботанических садов;

- иных категорий особо охраняемых природных территорий, которые могут устанавливаться законами субъектов РФ.

К третьей группе относятся земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий, которые находятся в собственности граждан и юридических лиц

(речь идет о земельных участках, которые находились в частной собственности на момент образования особо охраняемой природной территории).

**3. Ограничение оборота земельных участков, занятых объектами культурного наследия.** В соответствии с пп. 4 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ ограничены в обороте земельные участки, занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко - культурными заповедниками, объектами археологического наследия.

Из анализа Земельного кодекса РФ и специального законодательства – Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об объектах культурного наследия»)<sup>188</sup> – следует, что законодатель оперирует такими понятиями, как «земли объектов культурного наследия», «территория объекта культурного наследия», «зоны охраны объектов культурного наследия», «защитные зоны объектов культурного наследия». В связи с этим необходимо определить, каково соотношение понятия «земельные участки, занятые объектами культурного наследия» с указанными понятиями.

Земли объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия, относятся к землям историко-культурного назначения как части (виду) земель особо охраняемых территорий и объектов (п. 1 ст. 99 Земельного кодекса РФ). Такими землями признаются земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также в границах территорий выявленных объектов культурного наследия (ст. 5 Федерального закона «Об объектах культурного наследия»).

При этом пп. 4 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ отнесены к ограниченным в обороте только земельные участки, непосредственно *занятые* объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) народов Российской Федерации (далее также – объекты культурного наследия), притом не любыми, а лишь являющимися

---

<sup>188</sup> Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (ред. от 21.02.2019) // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко - культурными заповедниками, объектами археологического наследия. Данный перечень видов объектов культурного наследия, содержащийся в пп. 4 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, совпадает с перечнем объектов культурного наследия, в отношении которых ст. 50 Федерального закона «Об объектах культурного наследия» установлен запрет на отчуждение из государственной или муниципальной собственности. Таким образом, оборотоспособность земельных участков, занятых объектами культурного наследия, зависит от правового положения конкретного объекта культурного наследия. При отнесении земельных участков к ограниченным в обороте по данному правовому основанию имеет место «обратное действие» принципа единства судьбы земельного участка и расположенного на нем объекта, поскольку земельный участок следует юридической судьбе находящегося на нем объекта культурного наследия.

Использование термина «занятые» в совокупности с указанием на конкретные объекты предполагает, что при отказе в предоставлении земельного участка в частную собственность по указанному основанию необходимо установить факт нахождения на испрашиваемом земельном участке соответствующего объекта, обратившись к специальному законодательству. Однако практика применения указанных норм складывается в пользу расширительного толкования анализируемого основания отнесения земельных участков к ограниченным в обороте.

Так, при рассмотрении дела об оспаривании аукциона по продаже недвижимого имущества, находящегося в границах территории памятника культуры, суды трех инстанций признали земельный участок в составе приватизируемого имущества ограниченным в обороте ввиду его принадлежности к землям историко-культурного назначения. Однако Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ указала, что нижестоящие суды ошибочно посчитали спорный земельный участок, входящий в границы территории памятника культуры, ограниченным в обороте, поскольку таковыми являются не все находящиеся в публичной собственности и относящиеся к землям историко-культурного назначения земельные участки, а только те из них, которые прямо указаны в п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ<sup>189</sup>.

---

<sup>189</sup> Определение Верховного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 305-ЭС15-7931 по делу № А41-8460/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

Согласно ст. 3.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия» территория объекта культурного наследия включает в себя как территорию, непосредственно занятую объектом культурного наследия, так и связанную с ним исторически и функционально и являющуюся неотъемлемой его частью. Следовательно, в пределах территорий объектов культурного наследия находятся земельные участки, непосредственно не занятые объектом культурного наследия, которые не относятся к ограниченным в обороте. Иных норм, ограничивающих субъектный состав лиц, которые могут обладать земельными участками в границах территории объекта культурного наследия, законодательством не предусмотрено.

Указанное относится и к земельным участкам, расположенным в зонах охраны объектов культурного наследия и защитных зонах объектов культурного наследия. Зоны охраны объектов культурного наследия устанавливаются в целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации (п. 4 ст. 99 Земельного кодекса РФ). В соответствии со ст. 34 Федерального закона «Об объектах культурного наследия» в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются следующие зоны охраны объекта культурного наследия: охранный объект культурного наследия, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта. Использование земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в указанных зонах охраны, определяется правилами землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры (п. 4 ст. 99 Земельного кодекса РФ).

Защитными зонами объектов культурного наследия являются территории, которые прилегают к включенным в реестр памятникам и ансамблям и в границах которых в целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия и композиционно-видовых связей (панорам) запрещаются строительство объектов капитального строительства и их реконструкция, связанная с изменением их параметров (высоты, количества этажей, площади), за исключением строительства и реконструкции линейных объектов (ст. 34.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия»).

Зоны охраны объектов культурного наследия и защитные зоны объектов культурного наследия являются разновидностью зон с особыми условиями использования территорий (ст. 105 Земельного кодекса РФ), в пределах которых устанавливается особый режим использования земель и земельных участков, запрещающий или ограничивающий строительство и (или) хозяйственную деятельность, однако не устанавливаются ограничения оборотоспособности земельных участков.

В отношении некоторых из видов объектов культурного наследия вопросов о порядке определения их границ не возникает. Например, применительно к историко-культурным заповедникам граница земельного участка, ограниченного в обороте, должна совпадать с границей историко-культурного заповедника, обозначенной в решении о создании историко-культурного заповедника и определенной на основании историко-культурного опорного плана и (или) иных обосновывающих документов и материалов.

Однако применительно к некоторым видам объектов культурного наследия ввиду их специфических характеристик не всегда возможно четко определить их границы, что влечет объективные сложности в отнесении земельных участков к ограниченным в обороте по данному правовому основанию.

В частности, объекты археологического наследия отнесены законом к объектам недвижимости (ст. 3 Федерального закона «Об объектах культурного наследия»). При этом объекты археологического наследия представляют собой «частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека в прошлых эпохах». Кроме того, в понятие «объекта археологического наследия» включены также «археологические предметы» (движимые вещи) и «культурные слои» (слой в земле или под водой, содержащий следы существования человека, время возникновения которых превышает сто лет, включающий археологические предметы) (ст. 3 Федерального закона «Об объектах культурного наследия»). Таким образом, объекты археологического наследия представляют собой совокупность недвижимого и движимого имущества, а также объектов, границы которых точно определить трудно, и которые вряд ли вообще можно отнести к объектам имущественного оборота. Исходя из понятия «объект археологического наследия», его специфические характеристики и многокомпонентный состав делают весьма затруднительным установление четких границ данного объекта культурного наследия. Вероятно этим объясняется практика расширительного

толкования рассматриваемого основания отнесения земельных участков к ограниченным в обороте: в судебной практике понятия «земельный участок, занятый объектом археологического наследия» и «территория объекта археологического наследия» рассматриваются как тождественные<sup>190</sup>.

В то же время, если в границах территории объекта археологического наследия находится объект недвижимости (например, как в вышеуказанном судебном споре – здание гостиницы общей площадью 7151,3 кв.м.), вызывает сомнение то обстоятельство, что «земельный участок, занятый объектом археологического наследия» и «территория объекта археологического наследия» в данном случае полностью совпадают.

В проекте федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающем переход от деления земель на категории к территориальному зонированию, предлагается отнести к ограниченным в обороте земельные участки, находящиеся в зонах историко-культурного назначения. При этом указанным проектом федерального закона предусмотрено, что *территории* объектов культурного наследия могут включаться в границы различных территориальных зон и находиться одновременно в нескольких территориальных зонах (п. 2 ст. 14.5 Земельного кодекса РФ в редакции проекта федерального закона). Следовательно, земельные участки в границах территории объекта культурного наследия, расположенные в иных территориальных зонах, нежели в зонах историко-культурного назначения, не признаются ограниченными в обороте.

Вместе с тем, как справедливо замечает Е.А. Галиновская, законодатель в целом исходит из общего условия, согласно которому территория объекта культурного наследия создается для сохранения целостности и охраны объекта культурного наследия, поэтому правовой режим земель, включаемых в границы такой территории, должен быть максимально подчинен назначению и правовому положению территории и объекта. Данному общему требованию и должны подчиняться правоотношения по поводу использования и оборота земельных участков в границах территорий объектов

---

<sup>190</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 3 марта 2016 г. № Ф08-10162/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

культурного наследия<sup>191</sup>.

Имея в виду вышеуказанные принципиальные подходы к определению правового режима объектов культурного наследия, в целях сохранения и надлежащего использования объектов культурного наследия представляется целесообразным рассмотреть вопрос о расширении сферы действия ограничений оборотоспособности земельных участков за счет отнесения к ограниченным в обороте земельных участков, расположенных в границах территории объекта культурного наследия.

Проведенный анализ отнесения земельных участков к ограниченным в обороте по критерию целевого назначения позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Поскольку земельные участки в составе земель лесного фонда полностью отнесены к ограниченным в обороте, проблема отнесения земельных участков к таковым по этому основанию является лишь частным проявлением задачи обеспечения определенности отнесения земель и земельных участков к категории земель лесного фонда.

Правовыми мерами, направленными на обеспечение определенности отнесения земель и земельных участков к категории земель лесного фонда, в том числе на устранение проблем отнесения земельных участков к ограниченным в обороте по этому основанию, являются:

- признание приоритета сведений Единого государственного реестра недвижимости перед государственным лесным реестром в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель»;

- установление обязательности согласования схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области лесных отношений;

- внесение сведений о границах лесничеств в реестр границ в составе Единого государственного реестра недвижимости.

2. При отнесении земельных участков к ограниченным в обороте следует

---

<sup>191</sup> См.: Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. С.131.

исходить из того, что таковыми являются земельные участки в границах особо охраняемых природных территорий как в составе категории земель особо охраняемых природных территорий, так и в составе земель иных категорий, в том числе населенных пунктов.

Земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий по критерию их оборотоспособности можно разделить на три группы: 1) земельные участки, изъятые из оборота, 2) земельные участки, ограниченные в обороте, 3) земельные участки, в отношении которых ограничения оборотоспособности отсутствуют.

Для отнесения земельного участка к ограниченным в обороте по данному основанию необходима совокупность следующих обстоятельств: земельный участок находится в публичной собственности, расположен в пределах особо охраняемой природной территории, но не указан в п. 4 ст. 27 Земельного кодекса РФ.

3. Системное толкование ст. 27, 94, 99 Земельного кодекса РФ предполагает, что к ограниченным в обороте следует относить не все находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия (или относящиеся к землям историко-культурного назначения), а только те из них, которые непосредственно заняты объектами культурного наследия, перечисленными в пп. 4 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ.

Учитывая необходимость сохранения и надлежащего использования объектов культурного наследия, цели и задачи создания территории объектов культурного наследия, представляется целесообразным расширить сферу действия ограничений в обороте земельных участков за счет включения в нее не только земельных участков, непосредственно занятых объектами культурного наследия, но и расположенных в границах территории объектов культурного наследия.

## **§ 2. Разрешенное использование как критерий отнесения земельных участков к ограниченным в обороте**

Целевое назначение как первичный элемент правового режима земельного участка недостаточно конкретизирует содержание его правового режима, поэтому в подавляющем большинстве случаев недостаточен для отнесения земельного участка к ограниченным в обороте.

Разрешенное использование земельного участка, как следует из ст.ст. 1, 7 Земельного кодекса РФ, является вторым основным элементом правового режима земельного участка. Однако понятие «разрешенное использование земельного участка» законодательством не раскрывается.

В науке земельного права комплексное исследование правовой конструкции «разрешенное использование земельных участков» проведено Л.Е. Бандориним. Л.Е. Бандорин определяет разрешенное использование земельных участков как неотъемлемый элемент правового режима земельного участка, установление которого имеет целью определение конкретного, устойчивого способа использования земель, соответствующего целевому назначению земель, из состава которых образован земельный участок. При этом неотъемлемость разрешенного использования земельных участков означает, что оно должно определяться для земельных участков, образованных из состава земель всех категорий (за исключением земель запаса), что обусловлено необходимостью конкретизации правового режима земельных участков, которая не может быть обеспечена лишь посредством деления земель на категории<sup>192</sup>.

Обозначив разрешенное использование в качестве неотъемлемого элемента правового режима земельного участка, законодатель четко не указал иные, помимо градостроительного зонирования, правовые средства определения его содержания. Отсутствие на уровне федерального закона регламентации использования земельных участков, для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, приводит к затруднениям при определении и изменении вида разрешенного использования земельных участков, а также к тому, что термин «разрешенное использование» употребляется как в узком смысле – как определяемый посредством градостроительного зонирования вид использования, так и в широком смысле – как конкретный вид использования земель, соответствующий целевому назначению земель; использование, указанное при предоставлении земельного участка (конкретное целевое назначение<sup>193</sup>), и т.д.

Предложенное в упомянутом проекте федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые

---

<sup>192</sup> См.: Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2011. С. 6.

<sup>193</sup> См.: Крассов О.И. Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка // Экологическое право. 2012. № 2. С. 16 - 21.

законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)»<sup>194</sup> определение понятия «разрешенное использование земельного участка» («допустимое использование земельного участка, которое определяется в соответствии с Земельным кодексом РФ, другими федеральными законами»), представляется не вполне удачным, поскольку не привносит существенной определенности в вопросе содержания данного понятия. В то же время законопроектом предлагается установить в земельном законодательстве общие положения для всех документов, определяющих вид разрешенного использования земельных участков, одновременно предусматривая установление в специальных законах особенностей подготовки указанных документов.

Исходя из особенностей действующего правового регулирования, в настоящем параграфе понятие «разрешенное использование» используется в широком смысле и охватывает, в том числе, разрешенное использование, фактическое использование земельного участка, конкретный вид использования земель, соответствующий целевому назначению земель, использование, указанное при предоставлении земельного участка (конкретное целевое назначение).

Обзор правовых оснований для отнесения земельных участков к ограниченным в обороте позволяет установить, что именно «разрешенное использование» (в широком смысле) земельного участка в большинстве случаев является критерием отнесения земельных участков к ограниченным в обороте. Однако не во всех случаях обеспечивается определенность в части отнесения конкретного земельного участка к ограниченным в обороте по данному правовому основанию.

**1. Ограничение оборота земельных участков, предоставленных для обеспечения нужд обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд.** Согласно пп. 5 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд (за исключением изъятых из оборота) ограничиваются в обороте.

Правовой режим земель обороны и безопасности как составной части категории земель промышленности и иного специального назначения определяется ст.ст. 87, 93

---

<sup>194</sup> URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/496293-7> (дата обращения: 12 июня 2019 г.).

Земельного кодекса РФ, а также иными специальными законами<sup>195</sup>.

Исходя из определения понятия земель обороны и безопасности (п. 1 ст. 93 Земельного кодекса РФ), данный вид земель представляет собой исключительно совокупность земельных участков, *используемых* или *предназначенных* для обеспечения соответствующих нужд, и не включает в себя земли, из которых не образованы земельные участки. Земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к территориальной зоне военных объектов, согласно пп. 8. п. 1 ст. 85 Земельного кодекса РФ могут входить в состав земель населенных пунктов. В соответствии с градостроительными регламентами в отношении земельных участков, принадлежащих к категории земель населенных пунктов, «используемых и предназначенных для застройки и развития населенных пунктов» (п.1 ст. 83 Земельного кодекса РФ), может быть установлен вид разрешенного использования «для обеспечения обороны и безопасности». Из этого следует, что целевое назначение земельных участков, предоставленных для обеспечения обороны и безопасности, которое определяется исходя из принадлежности к той или иной категории земель, может быть различным. Для отнесения земельных участков к ограниченным в обороте по рассматриваемому правовому основанию имеет значение вид использования земельного участка или конкретное назначение использования, указанное при предоставлении земельного участка.

Виды использования земельных участков, предоставленных «для обеспечения безопасности», в законодательстве не конкретизируются.

Согласно разъяснениям Минэкономразвития России<sup>196</sup>, для отнесения земельного участка к землям, предоставленным для нужд безопасности, важным является использование его для обеспечения деятельности, предусмотренной Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (далее – Федеральный закон «О безопасности»)<sup>197</sup>.

Вместе с тем в Федеральном законе «О безопасности» понятие безопасности

---

<sup>195</sup> Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750; Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» ред. от 29.07.2018) // ВСНД и ВС РФ. 1993. №17. Ст. 594; Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (ред. от 29.06.2018) // ВСНД и ВС РФ.1992. № 33. Ст. 1915.

<sup>196</sup> См.: Письмо Минэкономразвития России от 25 августа 2017 г. № Д23и-4953 «Об ограничении оборотоспособности земельных участков» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>197</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (ред. от 05.10.2015) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

определено весьма широко и включает в себя все предусмотренные законодательством Российской Федерации виды безопасности. Перечень видов деятельности по обеспечению безопасности, определенный в ст. 3 Федерального закона «О безопасности», включает в себя самые разнообразные виды деятельности – от разработки, производства и внедрения современных видов вооружения, военной и специальной техники до организации научной деятельности в области обеспечения безопасности.

Следует отметить, что Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»<sup>198</sup>, действовавший на момент принятия Земельного кодекса РФ, содержал такие понятия, как «система безопасности» (ст. 8) и «силы и средства обеспечения безопасности» (ст. 12), что позволяло более конкретно очертить круг субъектов, которым земельные участки предоставлялись для обеспечения безопасности. Широкое по объему понятие безопасности и неисчерпывающий перечень видов деятельности в области обеспечения безопасности, установленные в действующем законодательстве, означают отсутствие четких критериев для отнесения земельных участков к ограниченным в обороте по данному основанию.

Президиумом ВАС РФ при рассмотрении одного из споров об оспаривании отказа в приватизации земельного участка была сформулирована следующая позиция: для того, чтобы отнести земельный участок, который предоставлен в целях обеспечения обороны и безопасности, к земельным участкам, ограниченным в обороте, необходимо установить его разрешенное или *фактическое использование* для обеспечения деятельности государства в области обороны и безопасности<sup>199</sup>. Президиум ВАС РФ отметил, что отражение в правоустанавливающих документах вида разрешенного использования спорного участка («для нужд обороны в особый период», «для нужд гражданской обороны в особый период») с оговоркой «в особый период» не исключает для общества возможности использовать земельный участок в своей хозяйственной деятельности. При таких условиях решение вопроса о том, является ли указанный участок ограниченным в обороте, зависит от выяснения таких обстоятельств: какие объекты расположены на данном участке; использует ли их общество в своей

---

<sup>198</sup> Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (утратил силу) // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

<sup>199</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 октября 2010 г. № 3199/10 по делу № А57-1017/09-5 // СПС «КонсультантПлюс».

хозяйственной деятельности; на чьем балансе они находятся<sup>200</sup>. Аналогичная позиция о необходимости при решении вопроса об отнесении земельного участка к ограниченным в обороте устанавливать фактическое использование земельного участка для целей обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд содержится в разъяснениях федеральных органов исполнительной власти<sup>201</sup>.

Вместе с тем на практике оценка использования земельного участка как направленного на обеспечение нужд обороны и безопасности может иметь место не столько исходя из самого характера использования земельного участка, сколько из ведомственной принадлежности лица, использующего земельный участок. Анализ судебной практики позволяет установить, что к земельным участкам, «предназначенным для обеспечения обороны», относят земельные участки, используемые для организации санаторно-курортных комплексов, лечебно-профилактической, оздоровительной и учебной деятельности учреждений, подведомственных Минобороны России и МВД России. Такой вывод судов основывается на ведомственной принадлежности этих организаций и использования в целях реализации задач, стоящих перед указанными органами исполнительной власти<sup>202</sup>.

Таким образом, земельный участок признается ограниченным в обороте по основанию, предусмотренному пп. 5 п. 5 статьи 27 Земельного кодекса РФ, при подтвержденном фактическом использовании земельного участка для обеспечения деятельности государства в области обороны и безопасности, а также в связи с подведомственностью организаций, использующих такие земельные участки, органам исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в области обороны и безопасности.

Исходя из этого, в обратном случае – если фактическое использование земельного участка либо ведомственная принадлежность лица, использующего земельный участок, изменяются, – основания для отнесения такого земельного участка к ограниченным в

---

<sup>200</sup> Там же.

<sup>201</sup> См.: Письмо Минэкономразвития России от 25 августа 2017 г. № Д23и-4953 «Об ограничении оборотоспособности земельных участков»; Письмо Минфина России от 5 апреля 2017 г. № 03-05-04-02/19881 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>202</sup> Постановления Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26 февраля 2008 г. № Ф08-697/08-246А, Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 6 марта 2008 г. № А66-6534/2007, Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 марта 2008 г. № 3450/08 // СПС «КонсультантПлюс».

обороте отсутствуют.

Указанное обстоятельство имеет существенное значение для решения вопроса об оборотоспособности земельных участков в составе имущества унитарных предприятий, приватизируемых путем преобразования в акционерное общество (пп. 1 п. 1 ст. 13 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»)<sup>203</sup>, если таким унитарным предприятиям земельные участки изначально предоставлялись для нужд обороны и безопасности, а также в случаях, когда организации, осуществлявшие деятельность в сфере обеспечения нужд обороны, впоследствии были репрофилированы.

Обзор судебной практики позволяет выявить случаи, когда земельные участки, ранее предоставленные государственным унитарным предприятиям, участвующим в производственной деятельности в области обороны и безопасности, в том числе по выполнению государственных оборонных заказов, включаются в состав имущества, передаваемого в порядке приватизации хозяйственному обществу совместно с расположенным на них имуществом. Примечательно, что суды в некоторых случаях приходят к выводу о том, что фактическим собственником имущества, включая земельные участки, продолжает оставаться Российская Федерация, поскольку федеральное государственное унитарное предприятие преобразовано в акционерное общество, сто процентов акций которого принадлежит государству<sup>204</sup>. Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ справедливо указала, что данное обстоятельство не может служить основанием для вывода о нахождении земельных участков в собственности Российской Федерации<sup>205</sup>.

Ввиду того, что вопрос об оборотоспособности таких земельных участков возникал в контексте налоговых споров, связанных с освобождением от уплаты земельного налога (пп. 3 п. 2 ст. 389 Налогового кодекса Российской Федерации (часть

---

<sup>203</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ред. от 01.04.2019) // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

<sup>204</sup> См., напр.: Решение Арбитражного суда г. Москвы от 14 ноября 2016 г. по делу № А40-153892/16-115-1393 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>205</sup> Определение Верховного Суда РФ от 24.11.2017 № 305-КГ17-10748 по делу № А40-153892/2016 // СПС «КонсультантПлюс». Также см: Письмо ФНС России от 4 мая 2017 г. № ПА-4-21/8521@ «О налогообложении земельных участков, ограниченных в обороте и предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в редакции, действовавшей до 01.01.2013), законность передачи таких земельных участков в составе приватизируемого имущества судами не анализировалась.

Однако, представляется, что обстоятельства приватизации земельного участка в таких случаях должны получать надлежащую оценку суда. Вопрос о законности передачи земельных участков в составе приватизируемого имущества унитарного предприятия должен решаться в зависимости от профиля деятельности хозяйственного общества, в которое преобразуется унитарное предприятие. В то же время, в силу положений ст. 49 Гражданского кодекса РФ коммерческие организации обладают общей (универсальной) правосубъектностью и могут заниматься любой деятельностью, не запрещенной законом, используя для этой деятельности принадлежащее ей имущество.

**2. Ограничение оборота земельных участков, занятых объектами космической инфраструктуры.** В соответствии с пп. 9 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, занятые объектами космической инфраструктуры.

Земли для обеспечения космической деятельности составляют часть (вид) земель промышленности и иного специального назначения и представляют собой 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 Земельным кодексом РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ст. 92 Земельного кодекса РФ).

Однако для отнесения земельных участков к ограниченным в обороте по основанию, предусмотренному подп. 9 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, необходимо установить конкретное использование земельного участка для размещения объектов космической инфраструктуры, для чего следует определить, какие объекты относятся к объектам космической инфраструктуры.

При формулировании правовых оснований для отнесения земельных участков к ограниченным в обороте нередко используется специальная терминология. Однако зачастую обращение к специальному законодательству не позволяет определенно установить значение того или иного понятия и, соответственно, не дает полного представления о порядке подтверждения наличия или отсутствия оснований для

отнесения земельного участка к ограниченным в обороте по данному правовому основанию.

Отношения по использованию объектов космической инфраструктуры регулирует ряд норм Закона РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности» (далее – Закон РФ «О космической деятельности»)<sup>206</sup>. Названный закон не содержит определения понятия «космическая инфраструктура» и перечисляет виды объектов, которые составляют космическую инфраструктуру<sup>207</sup>.

Из положений ст. 18 Закона РФ «О космической деятельности» следует, что перечень объектов, относящихся к объектам космической инфраструктуры, является открытым: объекты космической инфраструктуры являются таковыми в той мере, в какой они используются для обеспечения или осуществления космической деятельности.

В связи с этим А.А. Батяев обращает внимание на то, что содержание определения космической инфраструктуры получается несколько шире, чем обычно понимается под инфраструктурой<sup>208</sup>. Кроме того, в перечень объектов космической инфраструктуры включены и так называемые «мобильные средства».

Таким образом, анализ законодательства в данной сфере свидетельствует о недостаточной определенности в вопросе отнесения земельных участков к ограниченным в обороте по данному основанию.

Цели, задачи, принципы космической деятельности (в том числе необходимость соблюдения установленных законом требований охраны государственной тайны при осуществлении космической деятельности), обуславливают то, что материалы практики применения рассматриваемого основания отнесения земельных участков к ограниченным в обороте практически отсутствует. Однако данное обстоятельство не должно умалять значение принципа правовой определенности, который подразумевает в

---

<sup>206</sup> Закон Российской Федерации от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности» (ред. от 15.04.2019) // РГ. 1993. № 186.

<sup>207</sup> 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.

<sup>208</sup> См.: Батяев А.А. Комментарий к Закону РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности» (постатейный). 2010. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

том числе, что нормативные акты должны быть ясными и точными, и при установлении юридических оснований для отнесения земельных участков к ограниченным в обороте.

**3. Ограничение оборота земельных участков, предоставленных для производства ядовитых веществ, наркотических средств.** В соответствии с пп. 11 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, предоставленные для производства ядовитых веществ, наркотических средств.

Проблема отнесения земельных участков к ограниченным в обороте по этому основанию также связана с недостаточной терминологической определенностью специального законодательства.

Если понятие и конкретный перечень наркотических средств определены в Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»<sup>209</sup> (далее – Федеральный закон «О наркотических веществах») и акте Правительства РФ<sup>210</sup>, то определение понятия «ядовитые вещества» и единый универсальный перечень веществ, относящихся к ядовитым веществам, в законодательстве не содержится.

В юридической литературе и законодательстве понятие «ядовитые вещества» используется в основном в сфере уголовного права применительно к преступлениям, связанным с незаконным оборотом наркотических средств, сильнодействующих или ядовитых веществ. Правительством РФ утвержден ряд целевых перечней: Список ядовитых веществ для целей применения статьи 234 и других статей Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающих ответственность за незаконный оборот сильнодействующих или ядовитых веществ (далее – Список ядовитых веществ для целей статьи 234 Уголовного кодекса РФ)<sup>211</sup>, а также номенклатура сильнодействующих и ядовитых веществ, не являющихся прекурсорами наркотических

---

<sup>209</sup> Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ред. от 29.12.2017) // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

<sup>210</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 964 «Об утверждении списков сильнодействующих и ядовитых веществ для целей статьи 234 и других статей Уголовного кодекса Российской Федерации, а также крупного размера сильнодействующих веществ для целей статьи 234 Уголовного кодекса Российской Федерации» (ред. от 19.12.2018) // СЗ РФ. 2008. № 2. Ст. 89.

<sup>211</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 964 «Об утверждении списков сильнодействующих и ядовитых веществ для целей статьи 234 и других статей Уголовного кодекса Российской Федерации, а также крупного размера сильнодействующих веществ для целей статьи 234 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 2. Ст. 89.

средств и психотропных веществ, на которые распространяется специальный порядок ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации<sup>212</sup>.

Правоприменительная практика складывается таким образом, что в отсутствие определенности относительно понятия «ядовитые вещества» уполномоченные органы для толкования рассматриваемого понятия обращаются к различным актам, в том числе, не имеющим нормативного характера. В результате широкого толкования понятия «ядовитые вещества» вопрос о возможности предоставления земельного участка в частную собственность решается отрицательно.

В частности, подобного широкого подхода придерживалось Росимущество в следующих случаях. Так, в одном случае Росимущество отказало обществу в переоформлении права постоянного бессрочного пользования земельным участком на право собственности, поскольку одним из основных направлений деятельности общества является производство аммиака и азотных удобрений, а в соответствии с Директивой начальника штаба гражданской обороны от 4 декабря 1990 г. ДНГО № 2 аммиак входит в состав сильнодействующих ядовитых веществ<sup>213</sup>. В другом случае Росимущество, вновь ссылаясь на указанную Директиву, отказало в предоставлении испрашиваемого земельного участка в собственность в связи с его использованием для производства хлора жидкого, который является сильнодействующим ядовитым веществом, что, по мнению Росимущества, исключает предоставление земельного участка в частную собственность на основании пп. 11 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ<sup>214</sup>.

В обоих случаях суды признали соответствующие отказы Росимущества в предоставлении земельных участков в частную собственность незаконными. При этом во втором случае суды первой и апелляционной инстанций, обратившись к Списку ядовитых веществ для целей статьи 234 Уголовного кодекса РФ, пришли к выводу, что производство хлора жидкого не может быть отнесено к промышленному производству

---

<sup>212</sup> Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 930 «Об утверждении номенклатуры сильнодействующих и ядовитых веществ, не являющихся прекурсорами наркотических средств и психотропных веществ, на которые распространяется порядок ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 1996 г. № 278 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>213</sup> См.: Постановление ФАС Центрального округа от 4 февраля 2014 г. по делу № А35-7853/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>214</sup> См.: Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 26 декабря 2012 г. по делу № А19-15670/2012; решение Арбитражного суда Иркутской области от 16 октября 2012 г. и дополнительное решение от 7 ноября 2012 г. по делу № А19-15670/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

ядовитых веществ, соответственно, земельный участок не относится к ограниченным в обороте. Суд кассационной инстанции согласился с таким решением, однако при этом сослался не на указанный Список, а на ГОСТ<sup>215</sup>, согласно которому хлор жидкий не отнесен к ядовитым веществам и предназначен для производства продукции, относящейся к «высокоопасным по воздействию на организм веществам», но не к ядовитым веществам<sup>216</sup>. В первом же случае суды трех инстанций, признавая отказ Росимущества незаконным, вовсе не обращались к Списку ядовитых веществ для целей статьи 234 Уголовного кодекса РФ и исходили из недостаточности доказательств факта использования или планируемого использования обществом земельного участка для производства аммиака и азотных удобрений, а не из отсутствия аммиака и азотных удобрений в указанном Списке.

Таким образом, уполномоченные органы и суды для решения вопроса об отнесении того или иного производства к производству ядовитых веществ, соответственно, земельного участка, на котором осуществляется такое производство – к ограниченным в обороте, применяют различные акты, в том числе, не имеющие нормативного характера.

Представляется, что формированию подходов к толкованию положений пп. 11 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ должно предшествовать определение задачи, на решение которой направлено ограничение оборота земельных участков по данному правовому основанию.

Понятие «ядовитые вещества», как представляется, стоит в пп. 11 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ в одном ряду с понятием «наркотические средства» не случайно и должно пониматься в узком смысле, придаваемом ему законодательством в сфере регулирования оборота наркотических средств – как вещества, употребляемые и сбываемые как наркотические вещества. Несмотря на то, что ядовитые вещества не упоминаются в Федеральном законе «О наркотических веществах», в специализированной литературе отмечается, что вещества, включенные в Список ядовитых веществ для целей статьи 234 Уголовного кодекса РФ, относятся к

---

<sup>215</sup> ГОСТ 6718-93 (ИСО 2120-72, ИСО 2121-72). Межгосударственный стандарт. Хлор жидкий. Технические условия (введен в действие Постановлением Госстандарта России от 2 июня 1994 г. № 160) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>216</sup> См.: Постановление Федерального Арбитражного Суда Восточно-Сибирского округа от 11 марта 2013 г. по делу № А19-15670/2012// СПС «КонсультантПлюс».

прекурсорам<sup>217</sup>. С этих позиций ограничение оборота земельных участков, предоставленных для целей производства наркотических средств и ядовитых веществ, является вполне последовательным, поскольку направлено на обеспечение государственной монополии на основные виды деятельности, связанные с оборотом наркотических средств, и является своего рода дополнительной мерой обеспечения общественной безопасности и государственного контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

При ином подходе под запрет приватизации могут попасть практически любые земельные участки, на которых осуществляется производство с применением любых токсичных, опасных, высокоопасных и т.п. веществ, т.е. деятельность в крупном сегменте промышленного производства, не являющегося государственной монополией и осуществляемого широким кругом субъектов предпринимательской деятельности.

При широком подходе к толкованию положений пп. 11 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ затруднительно определить задачу, на решение которой направлено ограничение оборота земельного участка в данном случае, и какой публичный интерес обеспечивается посредством применения указанного правового средства.

Проведенный анализ отнесения земельных участков к ограниченным в обороте по критерию их разрешенного использования позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Для отнесения земельного участка, предоставленного для обеспечения нужд обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд, к ограниченным в обороте необходимо устанавливать его фактическое использование для соответствующих нужд. В случае, если в результате репрофилирования деятельности организации земельный участок используется для иных видов деятельности, нежели обеспечение обороны и безопасности, в том числе в результате приватизации государственного и муниципального имущества, следует признавать отсутствие оснований для отнесения земельного участка к ограниченным в обороте.

2. Фактором неопределенности отнесения земельных участков, занятых объектами космической инфраструктуры, к ограниченным в обороте, является отсутствие формально-определенного понятия «космическая инфраструктура».

---

<sup>217</sup> См.: Федоров А.В. Противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ, сильнодействующих и ядовитых веществ: уголовно-политические, уголовно-правовые и международно-правовые аспекты. М., 2011. С. 93 - 99.

3. В целях придания определенности отнесения земельных участков, предоставленных для производства ядовитых веществ, наркотических средств, к ограниченным в обороте следует исходить из того, что к ним относятся земельные участки, которые предоставлены для производства наркотических средств и веществ из Списка ядовитых веществ для целей применения статьи 234 и других статей Уголовного кодекса РФ, предусматривающих ответственность за незаконный оборот сильнодействующих или ядовитых веществ.

### **§ 3. Проблемы отнесения земельных участков к ограниченным в обороте по иным критериям**

В некоторых случаях наличие ограничений оборотоспособности земельных участков связано исключительно с дополнительными элементами правового режима земельного участка: ограничениями использования, связанными с принадлежностью земельных участков к зонам с особыми условиями использования территорий (земельные участки, расположенные в первом и втором поясах охраны зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, независимо от их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования), резервированием земель для государственных или муниципальных нужд.

**1. Ограничение оборотоспособности земельных участков, расположенных в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.** Ограничение оборотоспособности земельных участков, расположенных в первом и втором поясах охраны зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (далее также – зоны санитарной охраны, ЗСО), предусмотренное пп. 14 п.5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, обусловлено дополнительным элементом правового режима земельного участка – ограничениями использования (п. 2 ст. 56 Земельного кодекса РФ) ввиду принадлежности к ЗСО.

Зоны санитарной охраны представляют собой разновидность зон с особыми условиями использования территорий. В силу подп. 5 п. 5 ст. 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» сведения о том, что земельный участок полностью или частично расположен в границах зоны с особыми условиями

использования территории, относятся к числу дополнительных сведений об объекте недвижимости, которые вносятся в соответствующий раздел ЕГРН – кадастр недвижимости. В другой раздел ЕГРН – реестр границ – также вносятся сведения о содержании ограничений использования объектов недвижимости в пределах таких зон (пп. 6 п. 1 ст. 10 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»). При этом земельный участок может быть расположен в границах зоны с особыми условиями использования как полностью, так и частично.

Следовательно, на практике основанием для отказа заявителю в предоставлении земельного участка в собственность во всех случаях должно являться подтвержденное расположение испрашиваемого земельного участка в первом или втором поясе зоны санитарной охраны водного объекта. В отсутствие документального подтверждения нахождения земельного участка в первом или втором поясах ЗСО водных объектов, само по себе расположение земельного участка рядом с водным объектом не может свидетельствовать о его принадлежности к землям, ограниченным в обороте (п. 14 ч. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ)<sup>218</sup>. Исходя из этого, при решении вопроса об отнесении земельного участка к ограниченным в обороте основная задача заключается в определении местоположения границ зон санитарной охраны водных объектов.

Как отмечает Г.А. Волков, в большинстве случаев проекты зон санитарной охраны водных объектов, используемых для водоснабжения, не утверждены, соответственно, границы ЗСО не отражены в государственном кадастре недвижимости. Если в отношении земельных участков, находящихся в первом поясе ЗСО, споров, как правило, не возникает, то определить, какой земельный участок находится в границах второго пояса ЗСО, является сложной задачей. Проблема заключается в отсутствии ясных и точных критериев определения границы зоны санитарной охраны по территории. Все это обуславливает широкие дискреционные полномочия правоприменительных органов<sup>219</sup>.

Отсутствие утвержденного проекта зон санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения также не может свидетельствовать о том, что на земельные участки, попадающие в указанные зоны в

---

<sup>218</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 25 августа 2015 г. № Ф05-2493/2014 по делу № А40-163401/12 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>219</sup> См: *Волков Г.А.* Нормативы зон санитарной охраны источников водоснабжения как важнейшее звено эколого-правового механизма // *Экологическое право.* 2014. № 5. С. 37.

соответствии с требованиями СанПиН 2.1.4.1110-02 (далее – СанПиН)<sup>220</sup>, не распространяются ограничения, установленные законом (п. 1.17 СанПиН).

Анализ литературы и судебной практики свидетельствует об отсутствии единой позиции судов по вопросу о надлежащем установлении границ зон санитарной охраны<sup>221</sup>.

В судебной практике сформулирована позиция о том, что само по себе отсутствие границ зон санитарной охраны источника водоснабжения, утвержденных в порядке, предусмотренном п. 5 статьи 18 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»)<sup>222</sup>, не свидетельствует о том, что такие зоны отсутствуют<sup>223</sup>.

В одних случаях судами отклоняется довод о невозможности установить факт нахождения земельного участка на территории второго пояса зоны санитарной охраны ввиду отсутствия границы зоны санитарной охраны в градостроительных документах<sup>224</sup>. В другом деле судом была отклонена ссылка уполномоченного органа на правила землепользования и застройки городского округа как основание для установления санитарной зоны, поскольку согласно п. 5 ст. 18 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» органы местного самоуправления не наделены действующим законодательством полномочиями по установлению зон санитарной охраны<sup>225</sup>.

Кроме того, судом не был признан надлежащим доказательством представленный ответчиком картографический материал, подготовленный Управлением архитектуры и градостроительства администрации, «поскольку картографический материал не позволяет точно установить удаленность земельного участка от уреза воды при летне-

---

<sup>220</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14 марта 2002 г. № 10 «О введении в действие Санитарных правил и норм «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02» // РГ. № 81.2002.

<sup>221</sup> Подр. см.: *Богданова А.В., Гутарина О.В., Козырин А.Н., Комягин Д.Л., Савенко Г.В., Ялбулганов А.А., Янкевич С.В.* Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. А.А. Ялбулганова. – 2014. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>222</sup> Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

<sup>223</sup> См., напр.: Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 22 апреля 2013 г. по делу № А41-43082/11; Определение Верховного Суда РФ от 1 июня 2017 г. № 25-КГ17-2 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>224</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 1 августа 2014 г. № Ф05-5977/2014 по делу № А41-40558/13. При этом суд указал, что в рассматриваемом случае необходимо было руководствоваться требованиями СанПиН 2.1.4.2625-10 «Зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Москвы» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>225</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 14 октября 2016 г. № Ф09-9181/16 по делу № А07-27009/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

осенней межени Клязьминского водохранилища»<sup>226</sup>. В других актах арбитражных судов обнаруживается противоположный подход<sup>227</sup>.

На решение задачи формирования единых подходов к правовому регулированию установления зон с особыми условиями использования территорий и установления границ таких зон направлен Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон № 342-ФЗ)<sup>228</sup>.

Согласно п. 24 ст. 106 Земельного кодекса РФ в редакции Федерального закона № 342-ФЗ, зоны с особыми условиями использования территорий, в том числе возникающие в силу закона, ограничения использования земельных участков в таких зонах считаются установленными, измененными со дня внесения сведений о зоне с особыми условиями использования территории, соответствующих изменений в сведения о такой зоне в ЕГРН. В целях обеспечения реализации указанной нормы в ч. 12 ст. 26 Федерального закона № 342-ФЗ устанавливается обязанность лиц, в интересах которых установлены зоны с особыми условиями использования территории, а при их отсутствии – органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих полномочия по установлению указанных зон, до 1 января 2022 г. обеспечить внесение в ЕГРН сведений о границах соответствующих зон с особыми условиями использования территории. До 1 января 2022 г. зоны с особыми условиями использования территорий считаются установленными в случае отсутствия сведений о таких зонах в ЕГРН, если такие зоны установлены до дня официального опубликования Федерального закона № 342-ФЗ одним из способов, перечисленных в ч. 8 ст. 26 Федерального закона № 342-ФЗ (решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, принятым в соответствии с законодательством, действовавшим на день принятия этого решения, решением суда и др.), при условии, что установлено или утверждено описание местоположения границ такой зоны в текстовой и (или) графической форме или границы такой зоны обозначены на местности (ч. 9 ст. 26 Федерального закона № 342-ФЗ).

---

<sup>226</sup> Определение Верховного Суда РФ от 20 октября 2009 г. № 4-В09-33 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>227</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 22 апреля 2013 г. по делу № А41-43082/11 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>228</sup> Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32. Ст. 5135.

**2. Ограничение оборотоспособности земельных участков в границах территорий общего пользования.** В п. 12 ст. 85 Земельного кодекса РФ установлен запрет на приватизацию земельных участков в границах территории общего пользования, занятых площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами.

Согласно позиции Верховного Суда РФ, исходя из содержания понятия территории общего пользования, установленный запрет на приватизацию земель общего пользования направлен на обеспечение публичных интересов, свободного доступа граждан к местам общего пользования и природным объектам, предназначенным для удовлетворения общественных интересов населения, поэтому границы такой территории (как существующие, так и планируемые) должны быть установлены в соответствии с требованиями градостроительного законодательства<sup>229</sup>.

Установление границ территорий общего пользования в соответствии с ч. 1 ст. 42 Градостроительного кодекса РФ осуществляется при подготовке проектов планировки территории. Границы территорий общего пользования в соответствии с п. 11 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ обозначают красные линии. Следовательно, для отнесения земельного участка к территориям общего пользования требуется подтверждение его нахождения в границах красных линий. Данный вывод подтверждается материалами судебной практики<sup>230</sup>.

Однако анализ практики применения норм о запрете приватизации земельных участков, расположенных в границах территорий общего пользования (п. 12 ст. 85 Земельного кодекса РФ и ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»), свидетельствует о наличии проблем с отнесением тех или иных земель и земельных участков к территориям общего пользования. Прежде всего это связано с тем, что красные линии обозначают как существующие, так и планируемые (изменяемые или вновь образуемые) границы территорий общего пользования, поэтому в некоторых случаях обозначают только

---

<sup>229</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 4 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 15 ноября 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>230</sup> Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июля 2010 г. № ВАС-8100/10, постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 5 марта 2009 г. № Ф03-669/2009, постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 29 октября 2008 г. по делу № А44-786/2008, постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 16 февраля 2010 г. № Ф09-412/10-С1 // СПС «КонсультантПлюс».

намерение в будущем организовать территорию общего пользования (проектные красные линии)<sup>231</sup>. При этом Земельный кодекс РФ и Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» оперируют понятием «территории общего пользования», не упоминая о красных линиях.

На практике нередко уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления рассматривают наличие красных линий как безусловное основание для отказа в приватизации земельного участка, расположенного в границах территорий общего пользования, не учитывая иные обстоятельства. В частности, на практике возникают ситуации, когда красные линии пересекают земельные участки, на которых расположены объекты недвижимого имущества, не относящиеся к объектам общего пользования. Например, при рассмотрении одного из дел уполномоченный орган настаивал на том, что красная линия обозначает существующую (а не планируемую) территорию общего пользования, и отказал в приватизации земельного участка несмотря на то, что красная линия проходила через здание, находящееся в частной собственности<sup>232</sup>. В подобных случаях расширительное толкование рассматриваемой нормы препятствует реализации исключительного права на приобретение в собственность земельного участка собственником расположенного на нем объекта недвижимости.

Суды в делах об оспаривании отказов в предоставлении земельных участков в частную собственность исходят из того, что факт формирования земельного участка до утверждения красных линий, обозначающих размещение объекта общего пользования, сам по себе не свидетельствует о незаконности оспариваемого отказа, если генеральный план и проект планировки территории в установленном порядке не оспорены и не признаны недействующими<sup>233</sup>. Представляется обоснованной позиция О.Д. Шароваровой, что в таких случаях право граждан и юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков должно защищаться в судебном порядке вне зависимости от того, признан ли проект планировки территории

---

<sup>231</sup> Такое толкование соответствует позиции Верховного Суда РФ (см.: Определение Верховного Суда РФ от 27 октября 2009 г. № 11-В09-19) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>232</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 8 июля 2015 г. № Ф07-4489/2015 по делу № А56-59765/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>233</sup> Определение Верховного Суда РФ от 22 июня 2017 г. № 308-КГ17-2697 по делу № А32-6631/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

недействующим по данному основанию<sup>234</sup>.

Возможность расширительного толкования анализируемых положений о запрете приватизации земельных участков признается судебной практикой. В п. 4 постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» (далее – постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11) указано, что правомерным основанием для отказа в продаже земельного участка может служить то обстоятельство, что в соответствии с генеральным планом развития города, поселка, иного населенного пункта, утвержденным до обращения собственника недвижимости с заявлением о выкупе земельного участка, на данном земельном участке предусмотрено строительство другого объекта<sup>235</sup>.

По мнению А.А. Иванова, «тот аргумент, что в соответствии с генеральным планом развития города земельный участок предназначается под размещение городского парка, указывает, что в будущем спорный земельный участок предназначается служить общественному интересу в обеспеченности городской территории парковыми зонами отдыха», поэтому в соответствии с нормами п. 12 ст. 85 Земельного кодекса РФ, п. 8 ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» такие земельные участки приватизации не подлежат. «Применительно к этим ситуациям закон исходит из того, что в случае столкновения частного интереса с общественным должен быть предпочтен именно последний»<sup>236</sup>.

Следует отметить, что такое основание для отказа в приватизации земельного участка, как отказ «по причине использования его для других целей (государственных или публичных нужд)», которое Высший Арбитражный Суд РФ отнес к числу правомерных<sup>237</sup>, законодательство не содержит. Кроме того, понятие «публичные нужды» в законодательстве не определено.

Однако суды ссылаются на данную позицию Высшего Арбитражного Суда РФ при

---

<sup>234</sup> См.: Шароварова О.Д. Правовые проблемы реализации запрета на приватизацию земельных участков в составе земель общего пользования // Законодательство. 2016. № 4. С. 24.

<sup>235</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Экономика и жизнь. № 17. 2005.

<sup>236</sup> См.: Правовые позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: избранные постановления за 2009 год с комментариями / под ред. А.А. Иванова. М.: Статут, 2012. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>237</sup> См.: абз. 4 п. 4 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11.

разрешении споров о приватизации земельных участков и поддерживают решения об отказе в выкупе земельного участка в связи с тем, что земельный участок, например, расположен в зоне скоростных дорог, дорог общегородского непрерывного и регулируемого движения в соответствии со Схемой функциональных зон Генерального плана муниципального образования<sup>238</sup>, или в связи с тем, что часть земельного участка находится в границах красных линий перспективного развития автодороги<sup>239</sup>.

С точки зрения обеспечения публичного интереса в перспективном развитии территории, а также в размещении в будущем объектов публичного назначения (общего пользования) такой подход является оправданным. Тем не менее отказ в приватизации со ссылкой на такие основания не имеет под собой законодательной основы. Запрет приватизации установлен п. 12 ст. 85 Земельного кодекса РФ лишь в отношении участков общего пользования, *занятых* площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами.

Для обеспечения правовой определенности представляется целесообразным закрепить в законодательстве подход, сформированный в судебной практике исходя из смысла и целей установления запрета на приватизацию земельных участков в границах территорий общего пользования, уточнив, что ограничиваются в обороте земельные участки, расположенные в границах не только существующих территорий общего пользования, но и планируемых (вновь образуемых) территорий общего пользования. При этом в целях исключения злоупотреблений следует предусмотреть, что решение о размещении объектов (создании территории общего пользования) должно предшествовать обращению с заявлением о предоставлении в частную собственность земельного участка, на котором планируется размещение объектов общего пользования (создание территорий общего пользования).

Следует отметить, что отнесение территорий к территориям общего пользования имеет не только формальную, но и содержательную составляющую. Помимо требования к обозначению красными линиями, территории общего пользования должны отвечать признаку общедоступности. В связи с этим в судебной практике сформировался подход,

---

<sup>238</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 18 декабря 2017 г. № 306-КГ17-20417 по делу № А65-13383/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>239</sup> См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 17 января 2018 г. № 303-КГ17-17449 по делу № А51-583/2016; аналогичная позиция содержится в Определении Верховного Суда РФ от 18 декабря 2017 г. № 306-КГ17-20417 по делу № А65-13383/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

согласно которому назначение сооружения изменяет режим земельного участка, расположенного в границах территории общего пользования.

Так, общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о понуждении администрации к заключению договора купли-продажи земельного участка, расположенного под автоматической заправочной станцией, принадлежащей обществу. Администрация полагала, что земельный участок не подлежит приватизации в силу п. 12 ст. 85 Земельного кодекса РФ, поскольку относится к землям общего пользования (расположен за красной линией застройки) и находится в зоне перспективной реконструкции центра города. Однако суд пришел к выводу, что земельный участок подлежит приватизации на основании ст. 36 Земельного кодекса РФ (в действующей редакции – ст. 39.20 Земельного кодекса РФ), поскольку возведение в установленном порядке на таком земельном участке строения или сооружения исключает его общедоступность, которая является обязательным признаком земель общего пользования, и изменяет назначение земель. Земельный участок перестает быть территорией общего пользования в смысле, придаваемом этому понятию Градостроительным кодексом РФ<sup>240</sup>.

Из приведенной позиции следует, что если в процессе использования земельный участок общего пользования утрачивает признак общедоступности, такой земельный участок может быть предоставлен в частную собственность.

Договор аренды, на основании которого земельный участок может использоваться таким образом, что, в конечном счете, утратит признак общедоступности, фактически может являться способом обхода запрета на приватизацию земельных участков, что не отвечает публичным интересам в сохранении данной территории в качестве общедоступной. Учитывая данное обстоятельство, представляется актуальным вопрос о подходах к формированию условий таких договоров аренды.

Следует отметить, что законодательством предусмотрено установление дополнительного требования к договору аренды земельного участка, расположенного в границах территории общего пользования, в целях гарантии обеспечения публичного интереса в сохранении ее общедоступности. Согласно п. 4 ст. 39.8 Земельного кодекса РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или

---

<sup>240</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19 января 2006 г. № Ф08-6405/2005 // СПС «КонсультантПлюс».

муниципальной собственности и расположенного в границах береговой полосы водного объекта общего пользования, заключается при условии обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе.

В целях обеспечения публичных интересов в сохранении территорий общего пользования в качестве общедоступных, условия договоров аренды земельных участков в границах любых территорий общего пользования должны формироваться с позиций недопущения такого использования земельного участка, в процессе которого земельный участок может утратить признак общедоступности.

**3. Ограничение в обороте земельных участков, расположенных в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд.** Согласно пп. 13 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, расположенные в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд.

Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд является способом обеспечения запланированного использования земель в будущем и направлен на удовлетворение публичных (общественных) интересов<sup>241</sup>. Вполне логично, что последствием резервирования является не только возникновение различных ограничений по их использованию, осуществлению хозяйственной деятельности в порядке, предусмотренном ст. 56.1 Земельного кодекса РФ, но и запрет на приватизацию земельного участка. Для подтверждения отнесения земельного участка к ограниченному в обороте по данному основанию требуется наличие решения о резервировании земельного участка в соответствии с требованиями ст. 70.1 Земельного кодекса РФ.

Необходимо отметить, что подход, согласно которому само по себе расположение земельного участка в границах красных линий автоматически влечет за собой отказ в приватизации земельного участка, зачастую основан на ошибочном смешении резервирования земель и установления красных линий.

Учитывая то обстоятельство, что срок резервирования составляет, как правило, три года, а красные линии устанавливаются без срока, представляется обоснованной

---

<sup>241</sup> См.: 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. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

высказанная в литературе позиция, что если закон запрещал бы приватизацию участка в границах проектных красных линий, установление таких линий полностью заменяло бы собой институт резервирования земель, при этом ограничивая права владельцев бессрочно<sup>242</sup>.

Кроме того, необходимо учитывать, что в соответствии со ст. 70.1 Земельного кодекса РФ резервирование земель для государственных или муниципальных нужд осуществляется в случаях, предусмотренных ст. 49 Земельного кодекса РФ, однако к основаниям изъятия для указанных нужд не отнесено создание и благоустройство территорий общего пользования.

Другая проблема с отнесением земельных участков к ограниченным в обороте по рассматриваемому основанию связана с тем, что уполномоченные органы, отказывая в приватизации земельного участка, основываются лишь на содержании документов территориального планирования при отсутствии решения о резервировании земельного участка. Так, предметом одного из судебных споров являлся отказ в предоставлении земельного участка в собственность на том основании, что на месте земельного участка генеральным планом поселения предусмотрено строительство многоэтажного жилого дома. Суды, поддерживая позицию уполномоченного органа, руководствовались в своем решении ст. 46.1 Градостроительного кодекса РФ «Развитие застроенных территорий» и упомянутой позицией ВАС РФ (абз. 4 п. 4 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11). При этом доводы заявителя об отсутствии решения о резервировании земель судом не были приняты во внимание<sup>243</sup>.

Представляется, что единственным подтверждением отнесения земельного участка к ограниченным в обороте по основанию, предусмотренному пп.13 п.5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, является решение о резервировании земельного участка. При необходимости установления запрета на приватизацию земельного участка в связи с планируемым в документах территориального планирования использованием земельного участка для государственных или муниципальных нужд органам

---

<sup>242</sup> См.: Арутюнян Л.В., Кулаков А.И., Митина И.С., Некрестьянов Д.С., Оболенская М.А., Персиянцева А.А., Перфильева В.Ю., Репин Р.Р. Юридический справочник застройщика / под общ. ред. Д.С. Некрестьянова. 2-е изд., испр. и доп. - 2017. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>243</sup> См.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 4 декабря 2013 г. № ВАС-16477/13 по делу № А38-4538/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

государственной власти и органам местного самоуправления следует принимать решение о резервировании земель.

**4. Ограничение оборотоспособности земельных участков, предназначенных для размещения объектов транспорта.** В соответствии с пп. 7 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, 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.

Земли транспорта, являющиеся видом земель промышленности и иного специального назначения, ограничиваются в обороте лишь частично. Соотнесение положений ст. 90 и пп. 7 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ позволяет утверждать, что ограничиваются в обороте не любые земельные участки, относящиеся к категории земель транспорта, а только «предназначенные» для размещения объектов транспорта, указанных в ст. 27 Земельного кодекса РФ.

Следует отметить, что в прежней редакции данного подпункта ограничивались в обороте земельные участки, «предоставленные для нужд организаций транспорта». До внесения изменений в ст. 27 Земельного кодекса РФ судебная практика исходила из того, что земельный участок, фактически предоставленный для нужд организации транспорта, не подлежит приватизации<sup>244</sup>.

В действующей редакции пп. 7 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ указывается на ограничение оборота земельных участков, *предназначенных* для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации (далее также – размещение) объектов транспорта и автомобильных дорог.

Представляется, что приведенная формулировка охватывает как случаи фактического использования земельного участка для эксплуатации объектов транспорта, так и случаи, когда земельный участок только планируется к использованию для

---

<sup>244</sup> Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 октября 2009 г. № ВАС-366/09 по делу № А04-1211/08-8221/08-5/69 // СПС «КонсультантПлюс».

размещения объектов транспортной инфраструктуры.

Отнесение земельных участков к ограниченным в обороте ввиду их фактического использования для эксплуатации транспортной инфраструктуры не должно вызывать особых затруднений на практике. Однако следует отметить, что используемая в Земельном кодексе РФ терминология недостаточно определенно раскрывается в специальном законодательстве, что создает условия для неоднозначных вариантов решения вопроса о допустимости приватизации конкретного земельного участка.

В частности, используемое в пп. 7 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ понятие объектов морского транспорта в законодательстве четко не определено<sup>245</sup>. А.В. Семенов в связи с этим отмечает, что в судебных актах по делам о защите нарушенных прав в отношении объектов морского транспорта не указывается, почему суд приходит к выводу о том, можно данный объект отнести к морскому транспорту или нет<sup>246</sup>.

В ряде подзаконных актов содержатся различные перечни видов объектов морского транспорта, при этом содержание таких перечней, как правило, довольно объемно и варьируется в зависимости от целей определения такого перечня. Так, например, в Техническом регламенте о безопасности объектов морского транспорта<sup>247</sup> в понятие «объекты морского транспорта» включаются также материалы, изделия и оборудование для судов.

Сказанное относится и к «объектам воздушного транспорта» (Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ<sup>248</sup> не содержит такого понятия, оперируя категорией «имущество гражданской и экспериментальной авиации», а на

---

<sup>245</sup> В ст. 9 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ содержится определение понятия «морской порт», под которым понимаются его территория и совокупность размещенных в границах этой территории объектов инфраструктуры морского порта, используемых для осуществления деятельности в целях торгового мореплавания, в том числе для оказания услуг.

Согласно ст. 4 Федерального закона «О морских портах» под объектами инфраструктуры морского порта понимаются здания, сооружения, суда, устройства и оборудование, расположенные на территории морского порта и используемые для осуществления деятельности в целях торгового мореплавания, в том числе для оказания услуг.

Перечень объектов инфраструктуры морских портов в настоящее время утвержден Приказом Минтранса России от 7 ноября 2017 г. № 475 «Об утверждении Перечня объектов инфраструктуры морского порта» и сформулирован весьма широко.

Перечень объектов морского транспорта также содержится в Приказе Следственного комитета Российской Федерации от 15 января 2011 г. № 4 «Об установлении юрисдикции специализированных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации». Однако данный перечень носит ведомственный характер и сформирован для специальных целей - установления юрисдикции специализированных следственных органов по выполнению поставленных задач и реализации полномочий в установленной сфере деятельности.

<sup>246</sup> См.: Семенов А.В. Объекты морского транспорта: понятие и виды, специфика судебной защиты // Транспортное право. 2017. № 3. С. 11.

<sup>247</sup> Постановление Правительства РФ от 12 августа 2010 г. № 620 «Об утверждении технического регламента о безопасности объектов морского транспорта» (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2010. № 34. Ст. 4475.

<sup>248</sup> Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

уровне ведомственного акта утвержден «Перечень объектов единой системы организации воздушного движения»<sup>249</sup>), и «объектам внутреннего водного транспорта (в Кодексе внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ термин используется лишь однажды, и при этом его содержание не раскрывается).

Применительно к случаям, когда земельные участки ограничиваются в обороте в связи с их назначением для размещения (строительства, реконструкции и (или) эксплуатации) объектов транспорта, возникает вопрос: какие именно документы позволяют установить такую «предназначенность».

Представляется, что воля государства на установление «предназначенности» земельного участка для определенных целей может быть выражена посредством принятия решения о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд. Резервирование земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, осуществляется в том числе в случаях, связанных с размещением объектов транспортной инфраструктуры (ст. 70.1 Земельного кодекса РФ). Однако расположение земельного участка в границах зарезервированных земель является самостоятельным основанием для отказа в предоставлении его в частную собственность (пп. 13 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ). Из этого следует, что для отнесения земельных участков к ограниченным в обороте в связи с их предназначенностью для размещения объектов транспортной инфраструктуры не требуется принятие решения о резервировании земельного участка в соответствующих целях.

Правоприменительная практика исходит из того, что достаточным основанием для отказа в приватизации земельного участка является то обстоятельство, что в соответствии с документами территориального планирования участок находится в зоне планируемого размещения объекта транспорта. При этом вопрос о наличии или отсутствии документации по планировке территории судами не исследуется<sup>250</sup>.

Обоснованность такого подхода является по меньшей мере спорной. Исходя из

---

<sup>249</sup> Приказ Минтранса России от 18 апреля 2005 г. № 31 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Объекты единой системы организации воздушного движения» (ред. от 05.06.2017) // РГ. 2005. № 125.

<sup>250</sup> См.: Определения Верховного Суда РФ от 14 августа 2017 г. № 305-КГ17-10543 по делу № А41-45696/2016, от 16 августа 2017 г. № 305-КГ17-10554 по делу № А41-49912/2016, от 27 октября 2016 г. № 305-КГ16-10498 по делу № А41-70884/2015; Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 7 ноября 2017 г. № Ф05-15798/2017 по делу № А41-5687/17 // СПС «КонсультантПлюс».

положений ч. 12 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ, утверждение в документах территориального планирования границ функциональных зон не изменяет правовой режим земельных участков (понимаемый как совокупность прав и обязанностей лиц, использующих земельный участок на законных основаниях<sup>251</sup>), находящихся в границах указанных зон.

Однако согласно подходу, формирующемуся в правоприменительной практике, утверждение документов территориального планирования влечет за собой установление такого элемента правового режима земельного участка, как ограничение его оборотоспособности, тогда как иные, основные элементы правового режима земельного участка, от которых зависит его оборотоспособность (целевое назначение, разрешенное использование, ограничения использования) могут еще не затрагиваться (например, правила землепользования и застройки, которые определяют разрешенное использование земельного участка, могут быть не приведены в соответствие документам территориального планирования, поскольку это не является обязательным).

С одной стороны, планируемое размещение объектов федерального, регионального или местного значения на земельном участке в соответствии с документами территориального планирования само по себе снижает его инвестиционную привлекательность, поскольку утверждение схемы территориального планирования создает для органов государственной власти юридическую возможность принятия решений о резервировании, изъятии, переводе земельных участков в другую категорию и т.д.

С другой стороны, схема территориального планирования не является основанием для размещения указанных в ней объектов федерального, регионального или местного значения. Фактическое или планируемое местоположение указанных объектов в соответствии со схемой территориального планирования является исключительно условием для принятия решения о размещении того или иного объекта капитального строительства. Расположение земельного участка в границах планируемого размещения объектов федерального, регионального или местного значения не свидетельствует о том, что в будущем такой объект будет расположен на данном земельном участке. В этой части схема территориального планирования также не может рассматриваться как

---

<sup>251</sup> См.: *Крассов О.И.* Понятие и содержание правового режима земель // *Экологическое право.* 2003. № 1. С. 20-25.

достаточный информационный ресурс, содержащий сведения о существующих и планируемых объектах федерального, регионального или местного значения.

Законодательство предусматривает в качестве условия для резервирования земель (п. 2 ст. 70.1 Земельного кодекса РФ) и изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд (п. 1 ст. 56.3 Земельного кодекса РФ) наличие в совокупности документов территориального планирования и документации по планировке территории. Такой подход представляется оправданным. Документы территориального планирования определяют планируемое размещение объектов федерального, регионального или местного значения, не обладая при этом высокой степенью точности. Конкретное местонахождение объектов такого рода определяется посредством установления границ зоны планируемого размещения объекта в документации по планировке территории исходя из необходимости обеспечения наиболее эффективного использования территории и обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Учитывая изложенное, практика применения норм пп. 7 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ должна формироваться исходя из того, что ограничиваются в обороте земельные участки, а) фактически используемые для эксплуатации и (или) реконструкции объектов транспорта, б) расположенные в установленных документацией по планировке территории зонах планируемого размещения объектов транспорта и автомобильных дорог федерального, регионального, местного значения, предусмотренных документами территориального планирования.

Вместе с тем документы территориального планирования (в том числе при наличии соответствующей документации по планировке территории) не должны подменять институт резервирования, суть которого и состоит в обеспечении возможности запланированного использования земель в будущем. Представляется, что при наличии необходимости установления запрета на приватизацию земельного участка, предназначенного для размещения объектов транспорта и автомобильных дорог, органам государственной власти и органам местного самоуправления следует принимать решение о резервировании земельного участка. В таком случае норма пп. 7 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ по сути является излишней, поскольку земельный участок признается ограниченным в обороте на основании пп. 13 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ.

Аргументом в пользу предлагаемого подхода является и то обстоятельство, что предусмотренный ст. 70.1 Земельного кодекса РФ срок резервирования земель для государственных и муниципальных нужд составляет, как правило, три года, в то время как минимальный период действия документов территориального планирования федерального, регионального и муниципального уровней, если они предусматривают размещение линейных объектов, составляет двадцать лет, а в остальных случаях – десять лет. Признание земельного участка ограниченным в обороте ввиду его предназначенности для размещения объектов транспорта на основании документов территориального планирования повлечет за собой запрет его приватизации на более длительный срок при отсутствии гарантий размещения объектов транспорта на данном земельном участке в будущем.

Проведенный анализ отдельных видов оснований ограничения оборотоспособности земельных участков позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Установление границ зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, имеет существенное значение не только для обеспечения соблюдения требований по использованию земельного участка, но и для обеспечения определенности в решении вопроса об отнесении земельного участка к ограниченным в обороте.

2. Совокупность норм действующего законодательства, определяющих понятие территорий общего пользования, основания и порядок установления красных линий, не позволяет относить к ограниченным в обороте земельные участки в границах планируемых территорий общего пользования.

Для обеспечения баланса публичных и частных интересов представляется целесообразным закрепить в законодательстве подход, сформированный в судебной практике, в соответствии с которым ограничиваются в обороте земельные участки, расположенные в границах не только существующих территорий общего пользования, но и планируемых (вновь образуемых) территорий общего пользования.

В целях обеспечения публичных интересов в сохранении территорий общего пользования в качестве общедоступных условия договоров аренды земельных участков в границах любых территорий общего пользования должны формироваться с позиций недопущения такого использования земельного участка, в процессе которого земельный

участок может утратить признак общедоступности.

3. Единственным подтверждением отнесения земельного участка к ограниченным в обороте по основанию, предусмотренному пп. 13 п.5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, является решение о резервировании земельного участка.

4. При решении вопроса о наличии правовых оснований для ограничения оборотоспособности земельного участка следует исходить из того, что «предназначенными» для размещения объектов транспорта и ограниченными в обороте для целей пп. 7 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ являются земельные участки, расположенные в установленных документацией по планировке территории зонах планируемого размещения объектов транспорта и автомобильных дорог федерального, регионального, местного значения, предусмотренных документами территориального планирования.

Представляется целесообразным уточнить перечень оснований отнесения земельных участков к ограниченным в обороте с учетом того, что земельные участки, на которых планируется размещение объектов транспорта и автомобильных дорог, должны признаваться ограниченными в обороте лишь в случае принятия решения о резервировании.

#### **§ 4. Проблемы ограничения оборотоспособности земельных участков, подвергшихся загрязнению**

Ограничение оборота земельных участков, загрязненных опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергшихся биогенному загрязнению, иных подвергшихся деградации земель, предусмотренное пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, имеет специфическую связь с правовым режимом земельного участка, поскольку применяется в случае использования земельных участков с нарушением установленных законодательством требований и имеет целью устранить препятствия к использованию земельного участка в соответствии с установленным правовым режимом<sup>252</sup>.

Однако неопределенность в решении вопроса об отнесении земельных участков к ограниченным в обороте по данному правовому основанию существенным образом

---

<sup>252</sup> См. об этом также: *Логунова М.В.* Проблемы ограничения оборотоспособности земельных участков, подвергшихся загрязнению // *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2018. № 8. С. 88 - 95.

нивелирует значение этой нормы в эколого-правовом механизме.

Действующее законодательство использует различную терминологию применительно к загрязненным землям. В соответствии со ст. 14 Земельного кодекса РФ установлены специальные правила использования в отношении *земель и земельных участков, подвергшихся загрязнению химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами*. Согласно ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» отчуждению не подлежат земельные участки в составе *земель, зараженных опасными веществами и подвергшихся биогенному заражению*<sup>253</sup>. Положение о порядке консервации земель с изъятием их из оборота оперировало понятием *«земли, загрязненные нефтью и нефтепродуктами, тяжелыми металлами и другими токсичными химическими веществами, биологическими веществами и микроорганизмами»*<sup>254</sup>. В свою очередь, действующее постановление Правительства РФ от 10 июля 2018 г. № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (далее – Правила проведения рекультивации и консервации земель)<sup>255</sup> использует терминологию, аналогичную ст. 14 Земельного кодекса РФ. Однако согласно пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ ограничиваются в обороте земельные участки, подвергшиеся *загрязнению: а) опасными отходами, б) радиоактивными веществами, в) подвергшиеся биогенному загрязнению*. Таким образом, рассматриваемая норма не учитывает случаи загрязнения земель иными веществами (например, химическими веществами).

Кроме того, используемая в ст. 27 Земельного кодекса РФ терминология не в полной мере соответствует специальным федеральным законам и подзаконным актам. Так, Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»<sup>256</sup> различает понятия «радиоактивные вещества» и «радиоактивные отходы». Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и

---

<sup>253</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ред. от 01.04.2019) // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

<sup>254</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2002 г. № 830 «Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота» (утратило силу) // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4676.

<sup>255</sup> Постановление Правительства РФ от 10 июля 2018 г. № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (ред. от 07.03.2019) // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4441.

<sup>256</sup> Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ред. от 18.03.2019) // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

потребления»<sup>257</sup> в редакции, действовавшей до 10 января 2009 г., оперировал понятием «опасные отходы». Действующим законодательством отходы в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду подразделяются на пять классов опасности, в связи с чем обнаруживается неопределенность в вопросе о том, на отходы каких классов опасности распространяется норма пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ.

Согласно пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ ограничиваются в обороте также подвергшиеся деградации земли. При этом термин «деградация» используется в законодательстве в различных сочетаниях («деградация почв», «деградация земель сельскохозяйственного назначения», «деградация почв и земель») и определяется различным образом: в одних случаях как результат негативного воздействия («ухудшение свойств земель сельскохозяйственного назначения в результате природного и антропогенного воздействий», «ухудшение качества земель в результате негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности, природных и (или) антропогенных факторов»<sup>258</sup>), в других – как явление в динамике («совокупность процессов, приводящих к изменению функций почвы как элемента природной среды, количественному и качественному ухудшению ее свойств и режимов, снижению природно-хозяйственной значимости земель»<sup>259</sup>).

Сопоставление положений п. 5 и п. 7 ст. 13 Земельного кодекса РФ позволяет установить, что в зависимости от характера и уровня загрязнения земель восстановительная функция охраны земель реализуется на двух «уровнях»: 1) в результате загрязнения земель произошло ухудшение качества земель, однако их деградация как результат еще может быть предотвращена посредством рекультивации, 2) негативное воздействие на земли, включая загрязнение, привело к их деградации, и для устранения таких последствий требуется консервация земель. Аналогичный подход к разграничению целей и задач мероприятий по рекультивации и консервации земель применен в Правилах проведения рекультивации и консервации земель: рекультивация

---

<sup>257</sup> Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

<sup>258</sup> Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (ред. от 05.04.2016) // СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399, постановление Правительства РФ от 10 июля 2018 г. № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (ред. от 07.03.2019) // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4441.

<sup>259</sup> Письмо Роскомзема от 27 марта 1995 г. № 3-15/582 «О Методических рекомендациях по выявлению деградированных и загрязненных земель» (п. 2.1.1) // СПС «КонсультантПлюс».

представляет собой мероприятия по *предотвращению* деградации земель и (или) восстановлению их плодородия и должна обеспечивать восстановление земель до состояния, пригодного для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, консервация же направлена на *уменьшение степени деградации земель*, предотвращение их дальнейшей деградации и (или) негативного воздействия нарушенных земель на окружающую среду.

Правилами использования загрязненных земель<sup>260</sup> предусмотрено три возможных режима использования загрязненных земель в зависимости от характера и уровня загрязнения или показателей неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, обусловленного загрязнением. В первом случае загрязненные земли могут использоваться по целевому назначению без установления особых условий их использования и режима хозяйственной или иной деятельности (т.е. без изменения их правового режима), во втором случае земли используются по целевому назначению с установлением особых условий их использования и режима хозяйственной или иной деятельности (т.е. правовой режим земельного участка приобретает дополнительный элемент – ограничения использования), в третьем случае – при переводе в земли запаса для консервации (т.е. изменяется категория земель).

В соответствии с Правилами проведения рекультивации и консервации земель рекультивации в обязательном порядке подлежат нарушенные земли, а также земли, которые подверглись загрязнению химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, содержание которых не соответствует нормативам качества окружающей среды и требованиям законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, нарушенные земли сельскохозяйственного назначения. Консервация земель проводится в отношении нарушенных земель, негативное воздействие на которые привело к их деградации, ухудшению экологической обстановки и (или) нарушению почвенного слоя, в результате которых не допускается осуществление хозяйственной деятельности, если устранение таких последствий путем рекультивации земель в целях обеспечения соблюдения требований, предусмотренных пунктом 5 указанных Правил,

---

<sup>260</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2004 г. № 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» // СЗ РФ. 2004. № 10. Ст. 866.

невозможно в течение 15 лет.

Исходя из изложенного, возникает вопрос: на каком из этапов реализации восстановительной функции охраны земель – на этапе возникновения обязанности обеспечить рекультивацию, или только в случае принятия решения о консервации – должно применяться такое правовое средство, как ограничение оборотоспособности земельного участка?

С одной стороны, формулировка пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ позволяет предположить, что ограничиваются в обороте те земельные участки, в результате загрязнения которых уже произошла деградация земель. Согласно п. 7 ст. 13 Земельного кодекса РФ, когда негативное воздействие на земли привело к их деградации, допускается консервация земель, т.е. мероприятия по уменьшению степени деградации земель. Следовательно, основанием для отнесения земельного участка, подвергшегося деградации, к ограниченным в обороте является решение о его консервации.

С другой стороны, согласно ст. 13 Земельного кодекса РФ даже в случае деградации земель их консервация «допускается», а не требуется в обязательном порядке.

Кроме того, несмотря на четкое разграничение целей и задач мероприятий по рекультивации и консервации, в Правилах проведения рекультивации и консервации земель требования к проведению мероприятий и проектной документации не позволяют точно установить, при каких условиях в случае деградации осуществляется консервация, а в каких – рекультивация земель. В частности, применительно к рекультивации земель указано, что лица, исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны обеспечить разработку проекта рекультивации земель и приступить к рекультивации земель в срок не позднее чем 7 месяцев со дня совершения действия, в результате которого произошла деградация земель, или со дня выявления деградации земель (п. 26). При этом в случае разработки проекта консервации земель последний должен содержать обоснование невозможности обеспечения восстановления земель до состояния, пригодного для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, путем обеспечения соответствия качества земель нормативам качества окружающей среды и требованиям законодательства Российской Федерации при проведении рекультивации

земель в течение 15 лет. Однако представляется затруднительным однозначно установить возможность или невозможность обеспечения соответствия качества земель указанным требованиям путем рекультивации таких земель в течение 15 лет.

Косвенно ответ на этот вопрос дан в Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582<sup>261</sup> (далее – Правила определения размера арендной платы). В соответствии с подп. «а» п. 3 указанных Правил арендная плата в отношении земельного участка, загрязненного опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергнутого загрязнению, заражению и деградации, за исключением случаев консервации земель с изъятием их из оборота, рассчитывается по самой низкой из предусмотренных названными Правилами для случаев предоставления в аренду без торгов ставке – 0,01 процента его кадастровой стоимости.

Согласно принципу экономической обоснованности определения арендной платы, при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель, к которой отнесен такой земельный участок, и его разрешенного использования. Применение минимальной ставки арендной платы может означать, что земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, предоставляются не для извлечения прибыли, а в целях приведения земельного участка в состояние, пригодное для дальнейшего использования в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием.

Однако правоприменительная практика исходит из того, что Правила определения размера арендной платы, предусматривая расчет платы для земельных участков исходя из загрязнения их опасными отходами, не дифференцирует случаи, когда на таких земельных участках ведутся работы с целью рекультивации, в частности путем переработки опасных отходов, или данные работы не проводятся, а опасные

---

<sup>261</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» (ред. от 21.12.2018) // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3821.

отходы просто находятся на таком участке, поскольку в обоих случаях имеет место факт нахождения на земельных участках опасных отходов, которые производят их загрязнение<sup>262</sup>.

Кроме того, в данной норме очевидно разделяются случаи: а) загрязнения и деградации земель, б) консервации. С этих позиций ограничение оборотоспособности земельного участка по рассматриваемому основанию не обусловлено принятием решения о его консервации.

Учитывая неопределенность формулировки пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, существенным является вопрос о порядке признания земельных участков ограниченными в обороте по данному правовому основанию и документальном подтверждении такого признания.

В качестве документа, однозначно подтверждающего признание земельного участка ограниченным в обороте по данному правовому основанию, следует рассматривать решение о консервации земельного участка (п. 25 Правил проведения рекультивации и консервации земель). В отсутствие такого решения устанавливать наличие либо отсутствие обстоятельств, являющихся основанием для признания земельного участка ограниченными в обороте в соответствии с пп.12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, необходимо другими средствами.

Сведения о загрязненности земельного участка не вносятся в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН). В правоустанавливающих документах на земельный участок такие сведения не отражаются (кроме случаев, когда земельный участок предоставляется уже как загрязненный, например, для проведения рекультивации). Соответственно, документально подтвердить ограничение оборотоспособности земельного участка по данному основанию выпиской из ЕГРН или правоустанавливающими документами не представляется возможным.

Анализ не слишком обширной судебной практики по данной категории споров позволяет констатировать отсутствие единообразного подхода в применении норм подп. 12 п. 4 ст. 27 Земельного кодекса РФ, в том числе неопределенность в порядке подтверждения факта ограничения оборота земельного участка, что создает почву для

---

<sup>262</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 16 декабря 2016 г. № Ф09-12121/15 по делу № А60-5735/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

споров и злоупотреблений как со стороны уполномоченных органов, так и со стороны участников оборота.

В судебной практике используются экспертные заключения в качестве подтверждения ограничения оборотоспособности земельного участка<sup>263</sup> либо подтверждения обоснованности применения льготной ставки арендной платы 0,01 процента кадастровой стоимости в соответствии с Правилами определения арендной платы<sup>264</sup>. Однако заключение эксперта является лишь доказательством той или иной степени загрязненности земельного участка, но не может содержать выводов о его ограниченной оборотоспособности. Достаточность установленной экспертизой степени загрязнения земельного участка для признания земельного участка ограниченным в обороте, учитывая неопределенность формулировки пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, оценивается судом по его усмотрению.

В ряде случаев уполномоченные органы отказывали в предоставлении в частную собственность земельных участков, занятых объектами недвижимости, на основании п. 2 и пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, рассматривая как подтверждение ограниченной оборотоспособности земельного участка нахождение на нем объекта недвижимости, эксплуатация которого сопряжена с обращением с опасными отходами или негативным воздействием на окружающую среду.

Так, общество-собственник сооружения хвостохранилища обратилось в суд с иском о признании заключенным договора купли-продажи земельных участков, находящихся под хвостохранилищем. В удовлетворении исковых требований было отказано, при этом суд исходил из того, что факт нахождения на земельном участке хранилища опасных отходов (вольфрама и молибдена) сам по себе свидетельствует о том, что земельный участок загрязнен опасными отходами, следовательно, ограничен в обороте в силу пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ<sup>265</sup>.

В другом деле<sup>266</sup> орган государственной власти отказал в приватизации земельного участка, полагая, что поскольку расположенные на земельном участке

---

<sup>263</sup> Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 25 января 2017 г. по делу № А27-13244/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>264</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17 июля 2014 г. по делу № А63-7611/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>265</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19 апреля 2016 г. по делу № А20-1108/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>266</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 11 октября 2013 г. по делу № А46-30233/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

объекты используются для производства резинотехнических изделий и являются источниками химического воздействия на окружающую среду, испрашиваемые земельные участки согласно пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ являются ограниченными в обороте и не подлежат приватизации. Однако суд указал, что на основании пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ ограничиваются в обороте именно *загрязненные* опасными отходами земельные участки, а не земельные участки, на которых расположены производственные объекты, в процессе функционирования которых образуются опасные отходы.

Представляется, что толкование пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, основанное на признании достаточности для отказа в приватизации земельного участка факта расположения на земельном участке производственных объектов, эксплуатация которых сопряжена с образованием опасных отходов, не соответствует целям установления рассматриваемого ограничения оборотоспособности земельных участков. Ограничиваться в обороте должны загрязненные земельные участки, состояние которых требует проведения специальных восстановительных мероприятий в целях снижения уровня неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, улучшения качества земель и приведения их в состояние, пригодное для использования в соответствии с правовым режимом. В связи с этим неясно, какая цель будет достигнута через запрет приватизации земельного участка собственником расположенного на нем объекта размещения отходов.

В случае переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков вопрос об отнесении земельного участка к ограниченным в обороте имеет существенное значение для правильного определения размера арендной платы. Согласно п. 2 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ» в отношении земельных участков, ограниченных в обороте, годовой размер арендной платы устанавливается в пределах полутора процентов их кадастровой стоимости. С точки зрения возможности применения льготной ставки арендной платы землепользователи-потенциальные арендаторы заинтересованы в признании земельного участка ограниченным в обороте. Следует отметить, что возможность применения льготной ставки арендной платы в определенной мере нивелирует цель обеспечения приведения земельного участка в первоначальное состояние ввиду экономической заинтересованности арендаторов в

отнесении земельного участка ограниченным в обороте по основанию, предусмотренному в пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ. В связи с этим необоснованное отнесение земельного участка к ограниченно оборотоспособным влечет недополучение доходов в соответствующий бюджет и ущемляет интересы публичного собственника.

Следует отметить, что в проекте федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающем отказ от деления земель на категории, рассматриваемое основание ограничения оборотоспособности уточняется указанием на ограничение оборотоспособности только законсервированных земель и земельных участков (пп. 15 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ в редакции законопроекта).

С одной стороны, предлагаемая формулировка создает условия определенности применения правовой нормы. В случае принятия предлагаемых изменений достаточным подтверждением признания земельного участка ограниченным в обороте по данному правовому основанию будет являться решение о консервации земельного участка. Тем самым проблема определения способа подтверждения отнесения земельного участка к ограниченным в обороте по данному правовому основанию (пп. 15 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ в редакции законопроекта) практически будет устранена.

С другой стороны, предлагаемое уточнение неоправданно сужает сферу действия ограничения оборотоспособности земельных участков как правового средства обеспечения публичных экологических интересов. Исходя из приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, следует ограничивать в обороте как земельные участки, в отношении которых принято решение о консервации (за исключением случаев перевода земельных участков в земли запаса, что исключает возможность их предоставления до перевода в земли иных категорий), так и земельные участки, последствия негативного воздействия на которые возможно устранить путем рекультивации.

Земельные участки, в отношении которых принято решение о консервации, и которые не переведены в земли запаса, могут предоставляться в аренду только для проведения мероприятий по предотвращению деградации земель, предусмотренных Правилами рекультивации и консервации земель.

Иные земельные участки, подвергшиеся загрязнению и ограниченные в обороте по данному основанию, в зависимости от характера и уровня загрязнения могут предоставляться для использования с установлением особого режима хозяйственной или иной деятельности при условии выполнения мероприятий по рекультивации, либо только для устранения последствий загрязнения земель и приведения их в состояние, пригодное для использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием. Запрет приватизации таких земельных участков и возможность публичного собственника прекратить права на такой земельный участок посредством расторжения договора аренды позволяют контролировать своевременное приведение загрязненных земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, и не допустить вовлечения в оборот земельных участков, способных оказать неблагоприятное воздействие на здоровье человека и окружающую среду.

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие выводы.

1. При нормативном установлении ограничения оборотоспособности земельных участков должны учитываться все формы загрязнения земель, которым действующее законодательство придает юридическое значение. В связи с этим целесообразно перечислить все формы загрязнения в ст. 27 Земельного кодекса РФ, а также привести терминологию ст. 27 Земельного кодекса РФ в соответствие со специальным законодательством в области обращения с отходами, охраны земель и т.д.

2. Ограничение оборота земельных участков в качестве гарантии реализации восстановительной функции охраны земель должно устанавливаться уже на этапе возникновения обязанности по проведению мероприятий по рекультивации земель. Ограничение оборота земельных участков в данном случае должно гарантировать своевременное выполнение мероприятий по устранению последствий загрязнения земель и приведения их в состояние, пригодное для использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, и недопущение вовлечения в оборот земельных участков, способных оказать негативное влияние на состояние окружающей среды и здоровье человека до завершения рекультивации.

3. В целях обеспечения определенности в решении вопроса об отнесении земельных участков к ограниченным в обороте в соответствии с пп. 12 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ следует определить порядок подтверждения признания

земельных участков ограниченными в обороте по данному правовому основанию при отсутствии решения о консервации. Таким основанием могут являться утвержденный проект рекультивации земель, либо заключение об оценке состояния земель и их дальнейшем использовании, подготовленное органами, осуществляющими государственный земельный надзор, с учетом данных государственного мониторинга земель, результатов проведения проверок в рамках осуществления земельного надзора, результатов административного обследования объектов земельных отношений.

4. При разрешении споров о приватизации земельных участков следует исходить из того, что само по себе нахождение на земельном участке объектов недвижимости, в процессе эксплуатации которых образуются отходы производства, не должно рассматриваться как безусловное основание для отнесения земельного участка к ограниченным в обороте.

## **§ 5. Проблемы информационного обеспечения в сфере ограничений оборотоспособности земельных участков**

Важным элементом правового средства является организационно-правовой механизм, под которым понимается создание и обеспечение органами государственной власти и органами местного самоуправления необходимых условий для реализации предоставленных законом возможностей, включая информационное обеспечение прав и обязанностей в соответствующей сфере общественных отношений. Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что отношения оборота земельных участков складываются в условиях недостаточности информационного обеспечения в сфере ограничений оборотоспособности земельных участков.

Перечень документов, подтверждающих отнесение земельного участка к ограниченным в обороте, не определен ни в законодательстве, ни на уровне подзаконных актов. Применительно к каждому конкретному случаю формируется различный набор средств и способов подтверждения наличия оснований для отнесения земельного участка к ограниченным в обороте.

В целях создания гарантий устойчивости оборота недвижимого имущества, включая информационное обеспечение, государством реализуется ряд функций управления в сфере использования и охраны земель: государственный кадастровый учет земельных участков, государственная регистрация прав на земельные участки.

Г.Л. Землякова выделяет такие функции кадастрового учета, как информационная, учетная, фискальная, управляющая, правовая (юридическая, охранительная) и др., при этом подчеркивая, что основными являются информационная функция государственного кадастра недвижимости и индивидуализирующая функция кадастрового учета<sup>267</sup>.

Учитывая роль ЕГРН в земельных и гражданских отношениях, представляется, что сведения о земельном участке должны включать в себя информацию и об ограничении его оборотоспособности. Следовательно, в идеальной модели регистрационной системы универсальным и достаточным документом, содержащим исчерпывающую информацию о правовом режиме земельного участка, включая информацию об ограничениях его оборотоспособности, должна являться выписка из ЕГРН.

Сопоставление содержания сведений, подлежащих внесению в ЕГРН, и оснований отнесения земельных участков к ограниченным в обороте, а также анализ правоприменительной практики позволили выявить следующие проблемы.

Внесение в ЕГРН сведений об ограничении оборотоспособности земельного участка по общему правилу не предусмотрено. При надлежащем ведении ЕГРН (презюмируя достоверность его сведений) из данных кадастра недвижимости можно почерпнуть сведения об основных и дополнительных элементах правового режима земельного участка: целевом назначении, виде (видах) разрешенного использования, ограничениях использования. Однако фактически эти сведения не всегда отражаются в ЕГРН или отражаются неполно.

Так, например, Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусмотрены ограничения в обороте в отношении земельных участков, относящихся к сельскохозяйственным угодьям. Однако факт принадлежности земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения к сельскохозяйственным угодьям в ЕГРН не отражается.

Как отмечает Н.Г. Нарышева, косвенный вывод о том, что земельный участок включается в состав сельскохозяйственных угодий, можно сделать на основании вида

---

<sup>267</sup> См.: Землякова Г.Л. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук: М., 2016. С.16; она же. Идентификационная функция кадастрового учета в аспекте изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Закон. 2014. № 2. С. 71 - 78.

использования земельного участка, который кадастр недвижимости (ЕГРН) воспроизводит как разрешенное использование земельного участка<sup>268</sup>. ЕГРН не является достаточным источником получения информации о принадлежности земельного участка к сельскохозяйственным угодьям, следовательно, не позволяет точно определить, применимы ли к совершению сделок с земельным участком требования Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Ограничения оборота земельных участков могут быть обусловлены дополнительными элементами правового режима: ограничениями использования ввиду принадлежности к определенной зоне, резервирования. Согласно ст. 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» сведения о том, что земельный участок полностью или частично расположен в границах зоны с особыми условиями использования территории, отображаются в кадастре недвижимости в качестве дополнительных сведений о земельном участке. В другой раздел ЕГРН – реестр границ – вносятся сведения о зонах с особыми условиями использования территорий, включая описание местоположения границ таких зон и территорий (ст. 10 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»).

Однако на практике сведения о нахождении земельного участка в границах зон с особыми условиями использования территорий не всегда отражаются в реестре объектов недвижимости. В литературе указывалось на отсутствие строгой системы государственного учета зон с особыми условиями использования, при этом в судебной практике это не означало, что данная зона не была установлена, что приводило к легализации существования таких зон даже при неуведомлении или неосведомленности как правообладателя, так и третьих лиц о таком обременении<sup>269</sup>.

На решение указанных проблем направлен упомянутый Федеральный закон № 342-ФЗ, которым предусмотрено, что зоны с особыми условиями использования территорий, в том числе возникающие в силу закона, считаются установленными, измененными со дня внесения сведений о зоне с особыми условиями использования территории, соответствующих изменений в сведения о такой зоне в ЕГРН, а также устанавливается обязанность лиц, в интересах которых установлены зоны с особыми

---

<sup>268</sup> Подр. см.: *Нарышева Н.Г.* Проблемы установления и изменения разрешенного использования земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения // *Экологическое право.* 2016. № 2. С. 2.

<sup>269</sup> См.: *Арутюнян Л.В., Кулаков А.И., Митина И.С., Некрестьянов Д.С., Оболенская М.А., Персиянцева А.А., Перфильева В.Ю., Репин Р.Р.* Юридический справочник застройщика / под общ. ред. Д.С. Некрестьянова. 2-е изд., испр. и доп. 2017. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

условиями использования территории, а при их отсутствии – органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих полномочия по установлению указанных зон, до 1 января 2022 г. обеспечить внесение в ЕГРН сведений о границах соответствующих зон с особыми условиями использования территории. Обязательным приложением к решению об установлении зоны с особыми условиями использования территории, а также к решению об изменении зоны с особыми условиями использования территории, предусматривающему изменение границ данной зоны, являются сведения о границах данной зоны, которые должны содержать графическое описание местоположения границ данной зоны, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения ЕГРН (п. 10 ст. 106 Земельного кодекса РФ в редакции Федерального закона № 342-ФЗ).

Однако даже если в отношении земельного участка надлежащим образом будет определено содержание неотъемлемых элементов его правового режима (целевое назначение и разрешенное использование), в тех случаях, когда для отнесения земельного участка к ограниченным в обороте требуется совокупность условий, сведения ЕГРН могут лишь косвенно указывать на возможное ограничение земельного участка в обороте, однако этой информации будет недостаточно.

В отдельных случаях ограничения оборотоспособности земельных участков в момент их возникновения вообще не связаны с правовым режимом земельного участка, соответственно, не могут быть отображены в сведениях ЕГРН о правовом режиме земельного участка, например, в случае ограничения в обороте земельного участка, предназначенного для размещения объектов транспорта и автомобильных дорог (пп. 7 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ).

Сведения о том, что на земельном участке в соответствии с документами территориального планирования предполагается размещение какого-либо объекта, в ЕГРН не вносятся. Учитывая, что схема территориального планирования, не отличающаяся высокой степенью точности, не может служить достоверным источником информации о расположении объекта именно на данном земельном участке, в отсутствие документации по планировке территории участники гражданского оборота, потенциальные или существующие правообладатели земельного участка лишены возможности узнать об ограничении земельного участка в обороте.

Таким образом, в ЕГРН не всегда содержатся сведения, позволяющие достоверно

установить факт ограниченности в обороте земельного участка как по причине того, что не все необходимые для этого сведения вносятся в кадастр недвижимости, так и вследствие того, что сведения о земельном участке зачастую внесены не в полном объеме.

Следует отметить, что Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» все же предусматривает единственный случай отражения в ЕГРН сведений об ограничении оборотоспособности земельных участков: согласно п. 24 ч. 5 ст. 8 данного закона в кадастр недвижимости вносятся в качестве дополнительных сведения об ограничении оборотоспособности земельного участка, предоставленного в соответствии с Федеральным законом «О дальневосточном гектаре». При этом в целях предупреждения возможных злоупотреблений сведения об ограничении оборотоспособности сохраняются и в отношении вновь образованных из него земельных участков.

Наличие в законе указанной нормы стоит оценить положительно. Представляется, что распространение практики включения сведений об ограничении оборотоспособности в состав сведений о земельном участке и на другие случаи ограничения земельных участков в обороте отвечает как интересам участников оборота, так и интересам государства, поскольку упрощает задачу отнесения земельного участка к ограниченным в обороте и минимизирует возникновение спорных ситуаций. Так, например, органы государственной регистрации, получив в порядке межведомственного взаимодействия документы о резервировании земельных участков, или описание границ первого, второго пояса зон санитарной охраны водных объектов, могут самостоятельно включить сведения об ограничении оборотоспособности таких земельных участков с указанием соответствующего правового основания. Аналогичный подход, предполагающий автоматическое включение в ЕГРН органом регистрации прав информации об ограничении оборотоспособности земельных участков при получении сведений в порядке информационного взаимодействия, может быть применен также в отношении земельных участков, расположенных в приграничных территориях, в границах закрытого административно-территориального образования. Кроме того, надлежащее внесение сведений о границах земель, зон, территорий, сведения о которых подлежат внесению в реестр границ в составе ЕГРН (например, границ территорий общего пользования, границ лесничеств и др.), позволило бы органу регистрации прав

самостоятельно включить сведения об ограничении оборотоспособности таких земельных участков с указанием соответствующего правового основания.

Однако по ряду правовых оснований орган государственной регистрации не сможет самостоятельно внести в кадастр недвижимости сведения об ограничении оборотоспособности земельных участков.

Для информационного обеспечения ограничений оборотоспособности в таких ситуациях следует предусмотреть обязательность закрепления сведений об ограничении в обороте земельных участков в документах, в соответствии с которыми образуются земельные участки, в правоустанавливающих документах на земельные участки, например, в отношении земельных участков, занятых объектами обороны и безопасности, космической инфраструктуры, гидротехническими сооружениями. В этих случаях орган регистрации прав будет иметь возможность воспроизвести сведения об ограничении оборотоспособности в ЕГРН при получении соответствующих документов в порядке межведомственного взаимодействия.

Проведенный анализ информационного обеспечения в сфере ограничений оборотоспособности земельных участков позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Информационное обеспечение в сфере ограничений оборота земельных участков недостаточно эффективно. ЕГРН не является достаточным источником достоверной информации о правовом режиме земельного участка, поскольку внесение в ЕГРН сведений об ограничении оборотоспособности земельного участка по общему правилу не предусмотрено.

2. В целях информационного обеспечения ограничения оборотоспособности земельных участков целесообразно включить в состав дополнительных сведений о земельном участке сведения об ограничении оборотоспособности земельного участка, а также предусмотреть обязательность включения сведений об ограничении оборотоспособности земельных участков в документы, в соответствии с которыми образуются земельные участки, в правоустанавливающие документы на земельный участок.

### ГЛАВА III. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ ПРИ ОГРАНИЧЕНИИ ОБОРОТОСПОСОБНОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ОСНОВАНИЯМ

#### § 1. Особенности реализации принципа единства судьбы земельных участков, ограниченных в обороте, и прочно связанных с ними объектов недвижимости

Многогранность и разнонаправленность публичных интересов в сфере использования и охраны земель, описанных в первой главе настоящего исследования, а также необходимость учета частных интересов, под которыми понимаются потребности отдельных физических и юридических лиц, предопределяют необходимость применения земельно-правовых средств, обеспечивающих как достижение конкретной цели, так и баланс различных видов интересов.

Проблемам правового обеспечения баланса публичных и частных интересов в различных сферах общественных отношений посвящено значительное количество научных исследований<sup>270</sup>. В литературе принцип обеспечения баланса частных и публичных интересов определяется как *принцип соразмерности*. В наиболее общем виде под ним понимается необходимость умеренного осуществления государственной власти в отношении индивидов и их объединений, соблюдение таких юридических императивов, как легитимность цели, т.е. значимость публичных целей, ради которых вводятся определенные государственные меры; минимальность и наименьшая обременительность средств, применяемых государством<sup>271</sup>.

---

<sup>270</sup> См., напр.: Кабанова И.Е. Принцип баланса частных и публичных интересов в доктрине и правоприменительной практике // Власть Закона. 2016. № 2. С. 74-84; Пескова А.А. Баланс публичных и частных интересов при реализации права на судебную защиту муниципальной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 10. С. 24 - 29; Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М., 2001. 212 с.; Голубцов В.Г. Сочетание публичных и частных начал в регулировании вещных отношений с участием государства. СПб., 2005. 249 с.; Уманская В.П. Баланс публичных и частных интересов в административном праве // Власть Закона. 2017. № 1. С. 69 - 79.

<sup>271</sup> Подр.см.: См.: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М.: Юристъ, 2002. С. 71-82; Дедов Д.И. Соразмерность ограничения свободы предпринимательства. М.: Юристъ, 2002. - 187 с.; Дедов Д.И. Реализация принципа соразмерности в правовом регулировании предпринимательской деятельности: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03. М., 2005. С. 19-25 Седова Ж.И., Зайцева Н.В. Принцип эстоппель и отказ от права в коммерческом обороте Российской Федерации. М.: Статут, 2014. - 159 с.; Курбатов А.Я. Обеспечение баланса частных и публичных интересов - основная задача права на современном этапе // Хозяйство и право. 2001. № 6. С. 88-97; Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности: монография / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов и др.; отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2016. - 340 с.; Нешатаева Т.Н., Старженецкий В.В. Соблюдение баланса публичного и частного интереса // Вестник ВАС РФ. 2000. № 4. С. 110-112.

Отмечается, что принцип соразмерности прямо не выражен в текстах законодательных актов, но получил воплощение в форме конституционного принципа: согласно позиции Конституционного Суда РФ принцип соразмерности (пропорциональности) закреплен в Конституции РФ и обусловлен природой Российской Федерации как правового государства (ч. 1 ст. 1, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ)<sup>272</sup>. Указанный подход обуславливает обоснованность применения принципа соразмерности в судебной практике<sup>273</sup>.

Учитывая объективное усложнение общественных отношений, многогранность и «подвижность» как публичных, так и частных интересов, вряд ли возможно на законодательном уровне сформулировать универсальное для всех сфер общественной жизни правило установления баланса публичных и частных интересов. В отсутствие нормативно или доктринально определенных критериев сбалансированности частного и публичного интересов основным ориентиром являются прежде всего правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам правовой природы п. 3 ст. 55 Конституции РФ, который в наиболее общем виде определяет соотношение публичных и частных интересов, устанавливая, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства<sup>274</sup>. В

---

<sup>272</sup> Пахаруков А.А. Реализация принципа соразмерности в правовом регулировании отношений несостоятельности // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2018. № 3. С. 28–32; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2002 г. № 1-П Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2002 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова» // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

<sup>273</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 5 марта 2019 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности статьи 15, пункта 1 статьи 200 и статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, абзаца второго пункта 1 статьи 9, пункта 1 статьи 10 и пункта 3 статьи 59 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина В.А. Нужиной» // СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 1046; Постановление Конституционного Суда РФ от 28 марта 2017 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // СЗ РФ. 2017. № 15. Ст. 2284.

<sup>274</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2002 г. № 1-П Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2002 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов

литературе также подчеркивается, что вмешательство государства в чужие права и (ограничения прав) возможны и оправданы только в исключительных случаях, которые исчерпывающим образом определены в п. 3 ст. 55 Конституции РФ<sup>275</sup>.

Конституционный Суд РФ при толковании ст. 55 Конституции РФ исходит из того, что перечень предусмотренных в ней целей является исчерпывающим, а сами ограничения *не должны быть чрезмерными, должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и законных интересов других лиц, носить общий и абстрактный характер*<sup>276</sup>.

На основе предложенных в научной литературе и сформированных в судебной практике подходов принцип баланса интересов (или принцип соразмерности) применительно к ограничению оборотоспособности земельных участков может быть интерпретирован следующим образом. В основу установления ограничения оборотоспособности земельного участка положен публичный интерес, при этом ограничение оборотоспособности должно быть *необходимым* средством защиты публичных интересов – т.е. в отсутствие ограничения земельного участка в обороте публичный интерес не может быть обеспечен, а достижение общественно значимых целей невозможно или существенно затруднено. При этом установление ограничений оборота земельных участков не должно влечь существенного нарушения (умаления) прав правообладателей земельных участков (в первую очередь тех, которые не имеют непосредственной правовой связи с государством), не должно вести к наложению чрезмерного бремени на участников оборота или полностью нивелировать предоставляемые им законом возможности.

Соотнесение обозначенных теоретических подходов к толкованию принципа баланса интересов с законодательством об ограничениях оборотоспособности

---

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова» // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

<sup>275</sup> См.: Мисник Г.А., Мисник Н.Н. Понятие и виды ограничений прав на землю. // Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций, 2008- 2009 гг. Вып. 6. -М., Форгрейфер, 2009. С. 185.

<sup>276</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2003 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И.В. Выставкиной» // СЗ РФ. 2003. № 15. Ст. 1416; Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.2003 № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Складной, Р.М. Складной и В.М. Ширяева» // СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1657.

земельных участков и практикой его применения позволяет говорить о необходимости пересмотра подходов законодателя к обеспечению необходимого баланса публичных и частных интересов, а также различных видов публичных интересов применительно к отдельным случаям ограничения земельных участков в обороте.

В частности, представляется, что баланс публичных и частных интересов не достигается при реализации принципа единства судьбы земельного участка и находящегося на нем объекта применительно к ограниченным в обороте земельным участкам.

Современный российский правопорядок рассматривает земельные участки и расположенные на них строения в качестве самостоятельно участвующих в обороте объектов недвижимости. В то же время неразрывная связь объекта недвижимости с землей, означающая невозможность раздельного владения и пользования этими объектами, обуславливает их взаимное влияние на экономическую ценность друг друга и не может не влиять на правовой режим указанных объектов недвижимости<sup>277</sup>.

В пользу концепции единства юридической судьбы земельного участка и расположенной на нем постройки выступают доводы экономической целесообразности, удобства оборота и определенности правового положения его участников. Однако для отечественного правопорядка, ввиду особенностей правового регулирования оборота недвижимости на различных исторических этапах, принадлежность разным собственникам земельного участка и расположенной на нем постройки не является редкостью, что негативным образом сказывается на обороте недвижимости.

Юридическая взаимосвязь зданий, сооружений и земельного участка под ними нашла отражение в одном из принципов земельного законодательства, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами (пп. 5 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ).

В развитие принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов п. 7 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ» предусматривает, что со дня введения в действие Земельного кодекса РФ не допускается приватизация зданий, строений, сооружений без одновременной

---

<sup>277</sup> См. об этом также: *Логунова М.В.* Особенности реализации принципа единства судьбы земельных участков, ограниченных в обороте, и прочно связанных с ними объектов недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 1. С. 86-97.

приватизации земельных участков, на которых они расположены, за исключением случаев, если такие земельные участки изъяты из оборота или ограничены в обороте.

Согласно п. 1 ст. 39.20 Земельного кодекса РФ собственникам зданий, сооружений принадлежит исключительное право на приобретение в собственность или в аренду земельных участков под этими объектами, если иное не установлено указанной статьей или другим федеральным законом. Данная норма, в целом направленная на обеспечение «единства судьбы» земельного участка и недвижимости на нем, в противовес сформулированному в пп. 5 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ правилу предусматривает, что права на земельный участок следуют за правами на недвижимость.

Своеобразным проявлением «обратного действия» принципа единства судьбы земельных участков и находящихся на них объектов являются случаи отнесения земельных участков к изъятым из оборота (п. 4 ст. 27 Земельного кодекса РФ): земельный участок функционально обеспечивает эксплуатацию и фактически следует судьбе расположенного на нем объекта, который в силу своего назначения может использоваться строго ограниченным кругом субъектов и находится исключительно в федеральной собственности. Ввиду этого запрет на приватизацию земельного участка под такими объектами вполне обоснован.

Анализ правовых оснований отнесения земельных участков к ограниченным в обороте позволяет установить, что в ряде случаев правовой режим ограниченных в обороте земельных участков допускает нахождение на них объектов недвижимости, принадлежащих частным собственникам.

Применительно к земельным участкам, ограниченным в обороте, правило о приватизации собственниками расположенных на них объектов сформулировано в п. 4 ст. 35 Земельного кодекса РФ следующим образом: 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. Следовательно, в данном случае возникновение у собственника объекта недвижимости права приобрести в собственность земельный участок под этим объектом обусловлено наличием прямого указания в законе на такую возможность.

Законодательство, допуская нахождение на ограниченных в обороте земельных участках объектов недвижимости, принадлежащих частным собственникам, по-разному решает вопрос о судьбе ограниченных в обороте земельных участков под такими объектами: в ограниченном перечне случаев прямо допускается приобретение земельного участка в частную собственность, а в остальных случаях продолжает действовать установленный в п. 2 ст. 27 Земельного кодекса РФ запрет на приватизацию.

Дифференцированный подход к реализации принципа единства судьбы земельного участка и находящегося на нем объекта применительно к ограниченным в обороте земельным участкам порождает ряд закономерных вопросов.

В первую очередь возникает вопрос о том, какие факторы лежат в основе решения законодателя о возможности приватизации ограниченного в обороте земельного участка. Представляется, что в рамках общего целеполагания в основу запрета или допущения приватизации земельного участка, расположенного под объектом недвижимости, положен публичный интерес, который в отсутствие ограничения земельного участка в обороте не может быть обеспечен. Исходя из этого, надлежит определить, во всех ли случаях разрыв юридической связи между земельным участком и расположенным на нем объектом недвижимости оправдан и действительно обеспечивает достижение указанной цели.

Кроме того, практическая реализация частным собственником объекта недвижимости исключительного права на приватизацию земельного участка под этим объектом осложнена в данном случае необходимостью решения вопроса о наличии специальной нормы о возможности его приобретения.

Ограничение оборотоспособности земельного участка как правовое средство направлено на обеспечение использования земельного участка в соответствии с установленным правовым режимом. Если правовой режим земельного участка допускает наличие на нем объекта недвижимости, а также возможность обладать таким объектом частному собственнику, то, по существу, не имеет значения, на каком праве используется данный земельный участок – на праве собственности или на праве аренды.

Как указывает Н.Г. Нарышева, одной из задач установления ограничения оборотоспособности земельного участка является обеспечение возможности прекращения прав на земельный участок в случае его ненадлежащего использования

посредством расторжения договора аренды, а не принудительного изъятия земельного участка у собственника, что является значительно более длительной и сложной процедурой<sup>278</sup>. Однако в случае, если ограниченный в обороте земельный участок используется собственником расположенного на нем объекта, указанная задача не может быть достигнута без принудительного прекращения прав на недвижимость. Право частной собственности, будучи одним из конституционно гарантированных прав, прекращается только в случаях, предусмотренных законом, а принудительное изъятие у собственника имущества не допускается, кроме случаев, предусмотренных ст. 235 Гражданского кодекса РФ.

Сопоставление правовых оснований отнесения земельных участков к ограниченным в обороте и практики их применения позволяет сделать вывод о том, что не во всех случаях при решении вопроса о возможности приватизации ограниченного в обороте земельного участка соблюдается баланс частных и публичных интересов, а также обеспечивается публичный интерес как таковой.

С этих позиций спорными представляются нормы об ограничении оборотоспособности земельных участков, расположенных в границах закрытых административно-территориальных образований (за исключением изъятых из оборота земельных участков) (пп. 6 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ), земельных участков во втором поясе зоны санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (пп. 14 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ), а также земельных участков, расположенных под объектами гидротехнических сооружений (пп. 10 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ).

**1. Ограничение оборотоспособности земельных участков, расположенных в границах закрытых административно-территориальных образований.** В соответствии со ст. 1 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» закрытое административно-территориальное образование (далее также – ЗАТО) создается в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных

---

<sup>278</sup> См.: *Нарышева Н.Г.* Особенности применения инструментального метода в земельно-правовых исследованиях // *Экологическое право.* 2017. № 2. С. 17.

и иных объектов (далее – организации и (или) объекты), для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Согласно позиции Минэкономразвития России, предоставление гражданам земельных участков в границах закрытого административно-территориального образования в собственность может привести к нарушению особенностей землепользования в ЗАТО, затруднить осуществление непосредственных целей его создания и обеспечение особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов<sup>279</sup>. Следовательно, необходимо исходить из того, что публичный интерес в обеспечении безопасного функционирования на территории ЗАТО организаций и (или) объектов, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных материалов, военных и иных объектов, определяет цель ограничения оборота земельных участков, расположенных в границах ЗАТО.

При разрешении споров о приватизации земельных участков на территории ЗАТО суды исходят из того, что ни ст. 6 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании», устанавливающей особенности землепользования в ЗАТО, ни иными федеральными законами не предусмотрена возможность предоставления в частную собственность земельных участков, расположенных в границах такого образования.

Статья 8 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» в редакции, действовавшей до 1 января 2012 г., допускала возможность участия в приватизации недвижимого имущества, расположенного на территории закрытого административно-территориального образования, и совершение сделок с ним для граждан РФ, постоянно проживающих в ЗАТО, и юридических лиц, расположенных и зарегистрированных на данной территории. Однако судами отклонялся довод о необходимости применения к данным отношениям указанной нормы, поскольку она не содержала положений, прямо устанавливающих в соответствии с требованиями п. 2 ст.

---

<sup>279</sup> Письмо Минэкономразвития России от 27 октября 2011 г. № ОГ-Д23-1842 «О предоставлении многодетным семьям для индивидуального жилищного строительства земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в границах закрытых административно-территориальных образований» // СПС «КонсультантПлюс».

27 и п. 4 ст. 28 Земельного кодекса РФ право на приватизацию той территории закрытого административно-территориального образования (земельного участка), на которой находятся объекты недвижимого имущества<sup>280</sup>.

Как указал Конституционный Суд РФ, нормы п. 2 и пп. 6 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ учитывают особый статус закрытых административно-территориальных образований и, как нормы, обеспечивающие использование земли в границах ЗАТО в соответствии с его предназначением и учитывающие необходимый баланс конституционно значимых интересов государства и граждан, не могут сами по себе рассматриваться как нарушающие конституционные права<sup>281</sup>.

Вместе с тем некоторые суды заняли позицию, в соответствии с которой частная собственность на земельные участки на территории ЗАТО возможна на основании норм ч. ч. 1, 2 ст. 36 Жилищного кодекса РФ и ст. 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса РФ» о возникновении права общей долевой собственности на земельный участок под многоквартирным жилым домом. Указанные нормы не содержат оговорок относительно их неприменения в отношении ограниченных в обороте земельных участков, на которых расположены многоквартирные жилые дома, допускают исключение из общего правила, установленного п. 2 ст. 27 Земельного кодекса РФ, т.е. являются законами, предусматривающими возникновение частной собственности на земельные участки в границах ЗАТО<sup>282</sup>. Аналогичная позиция высказана Минэкономразвития России<sup>283</sup>. Примечательно, что Росреестр рассматривает указанную норму как исключение из запрета приватизации земельных участков, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий (пп. 1 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ), однако не признает ее в качестве исключения из запрета приватизации земельных участков,

---

<sup>280</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 14 ноября 2012 г. № Ф03-5422/2012 по делу № А24-2035/2012 // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № ВАС-17272/10 по делу № А42-3838/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>281</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 2013 г. № 119-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рабиновича Владимира Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>282</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 марта 2012 г. по делу № А42-2691/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>283</sup> Письмо Минэкономразвития России от 19 июля 2010 г. № Д23-2704 «О праве общей долевой собственности собственников помещений в многоквартирном доме» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2011. № 1.

расположенных в пределах береговой полосы (п. 8 ст. 27 Земельного кодекса РФ)<sup>284</sup>, что представляется не вполне обоснованным.

В то же время законодательство не содержит норм, предусматривающих возможность предоставления в частную собственность земельных участков в границах ЗАТО, расположенных под индивидуальными жилыми домами. Такое расхождение в подходах к обеспечению прав собственников жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах и собственников индивидуальных жилых домов не вполне объяснимо. Как отметил Конституционный Суд РФ, законодатель установил в Жилищном кодексе РФ и Федеральном законе «О введении в действие Жилищного кодекса РФ» правило о принадлежности земельного участка собственникам помещений в расположенном на нем многоквартирном доме в целях обеспечения прав собственников жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах, исходя из правовой природы общего имущества многоквартирных домов *как имущества, не имеющего самостоятельной потребительской ценности и предназначенного в первую очередь для обеспечения возможности пользования указанными помещениями*<sup>285</sup>. Как видится, в отношении земельных участков под индивидуальными жилыми домами в той же мере справедлив тезис об их предназначенности в первую очередь для обеспечения возможности пользования жилыми помещениями.

Представляется, что запрет приватизации земельного участка под зданием, сооружением, принадлежащим частному собственнику, в границах ЗАТО приводит к дисбалансу частных и публичных интересов, поскольку не гарантирует использование земельного участка в соответствии с установленным правовым режимом и не влияет на безопасность функционирования объектов на территории ЗАТО.

Выражая сомнение в необходимости, достаточности и адекватности общего ограничения оборотоспособности земельных участков в ЗАТО, Г.А. Гаджиев отмечает, что административно-правовой режим населенных пунктов в границах одного ЗАТО имеет существенные различия, при этом запрет на приватизацию имеет общий характер. Исходя из этого, Г.А. Гаджиев предлагает закрепить в законодательстве бланкетный

---

<sup>284</sup> Письмо Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве от 23 марта 2016 г. № 6488/2016 // Документ опубликован не был.

<sup>285</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 2010 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности частей 2, 3 и 5 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», частей 1 и 2 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 3 и пункта 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е.Ю. Дугенец, В.П. Минина и Е.А. Плеханова» // СПС «КонсультантПлюс».

характер норм, допускающих объективно необходимую дифференциацию в зависимости от специфики той или иной территории внутри закрытых административно-территориальных образований<sup>286</sup>.

Кроме того, при таком двойственном подходе права собственников индивидуальных жилых домов, расположенных в ЗАТО, необоснованно ущемлены по сравнению с правами собственников жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах.

**2. Ограничение оборотоспособности земельных участков, расположенных во втором поясе зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.** Запрет приватизации земельного участка под объектом недвижимости, расположенным во втором поясе зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (пп. 14 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ), не только не способствует достижению целей ограничения земельного участка в обороте, а напротив, приводит к противоположному результату.

Зоны санитарной охраны для водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, устанавливаются в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. В указанных зонах осуществление деятельности и отведение территории для жилищного строительства, строительства промышленных объектов и объектов сельскохозяйственного назначения запрещаются или ограничиваются в случаях и в порядке, которые установлены санитарными правилами и нормами в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (ст. 43 Водного кодекса РФ).

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>287</sup>, как следует из его преамбулы, направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану

---

<sup>286</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 2013 г. № 119-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рабиновича Владимира Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации»; мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>287</sup> Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

здоровья и благоприятную окружающую среду. Специальный режим зон санитарной охраны источников водоснабжения, таким образом, направлен на решение задачи обеспечения охраны окружающей среды в целом.

Требования к организации и эксплуатации зон санитарной охраны определяются СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения» (далее – СанПиН)<sup>288</sup>, в соответствии с которыми основной целью создания и обеспечения режима в таких зонах является санитарная охрана от загрязнения источников водоснабжения и водопроводных сооружений, а также территорий, на которых они расположены.

Принадлежность к такой зоне (зоне с особыми условиями использования территории) является одним из правовых средств определения правового режима земельного участка. Зоны санитарной охраны организуются в составе трех поясов, в каждом из которых устанавливается специальный режим и определяется комплекс мероприятий, направленных на предупреждение ухудшения качества воды. Следовательно, в рассматриваемом случае ограничение оборотоспособности земельного участка как вспомогательное правовое средство должно дополнительно гарантировать использование и охрану земельных участков в соответствии с установленным правовым режимом, содержащим такой дополнительный элемент, как ограничения использования в связи с принадлежностью земельного участка к зоне санитарной охраны.

Исходя из анализа содержания мероприятий и ограничений, установленных для каждого из поясов зон санитарной охраны, правовой режим второго пояса допускает проживание людей, размещение жилых и хозяйственно-бытовых зданий, строительство объектов, не имеющих непосредственного отношения к эксплуатации, реконструкции и расширению водопроводных сооружений, в том числе жилищное строительство, а также, с определенными ограничениями, строительство промышленных объектов и объектов сельскохозяйственного назначения. При этом на владельцев объектов, оказывающих (или могущих оказать) отрицательное влияние на качество воды источников водоснабжения, в пределах второго и третьего поясов зон санитарной охраны возложена обязанность по выполнению санитарных мероприятий, предусмотренных СанПиН, а за нарушение специального режима осуществления

---

<sup>288</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14 марта 2002 г. № 10 «О введении в действие Санитарных правил и норм «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02» // РГ. 2002. № 81.

хозяйственной и иной деятельности на территории зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения предусмотрена административная ответственность.

Судебная практика исходит из того, что подтвержденное расположение земельного участка во втором поясе зоны санитарной охраны водного объекта во всех случаях является основанием для отказа в его предоставлении в частную собственность, в том числе, если на этом земельном участке расположен принадлежащий заявителю объект недвижимости. Поскольку действующее законодательство не содержит норм, определяющих случаи предоставления в частную собственность земельных участков, находящихся в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, земельные участки, находящиеся во втором поясе такой зоны, ограничиваются в обороте и в силу прямого запрета не предоставляются в частную собственность<sup>289</sup>. Следовательно, право на приобретение земельных участков в собственность граждан и юридических лиц, являющихся собственниками зданий, сооружений, в таком случае не может быть реализовано.

Как отмечает Г.А. Волков, к моменту включения в Земельный кодекс РФ анализируемой нормы значительное количество земельных участков в границах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, уже было приватизировано. На объектах, оставшихся неприватизированными, часто располагаются ветхие жилые дома, старые животноводческие комплексы без современных систем очистки бытовых, производственных стоков, утилизации отходов и другие объекты, которые негативно воздействуют на водные объекты – источники водоснабжения. Отсутствие возможности приватизировать земельные участки сохраняет их деградацию и сложившуюся ситуацию, т.к. у собственников этих жилых домов, старых животноводческих комплексов, как правило, недостаточно денег на их реконструкцию и нет желающих купить эти объекты без покупки земельных участков. В результате рассматриваемая

---

<sup>289</sup> Определение Верховного Суда РФ от 1 ноября 2017 г. № 25-КГ17-18 // СПС «КонсультантПлюс».

норма, призванная обеспечить охрану водных объектов, по сути, не является эффективной, работает в противовес поставленной цели<sup>290</sup>.

Таким образом, ограничение оборотоспособности земельного участка применительно к рассматриваемому случаю не способно решить задачу обеспечения использования и охраны земельного участка в соответствии с установленным правовым режимом, а также охраны окружающей среды в целом. В связи с этим существует необходимость в пересмотре подходов к установлению рассматриваемого запрета на приватизацию.

Проектом федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предлагается исключить из числа ограниченных в обороте земельные участки, расположенные во втором поясе зон санитарной охраны. Однако представляется целесообразным сохранить общий запрет приватизации земельных участков, расположенных во втором поясе ЗСО, сделав исключение из данного правила для земельных участков, расположенных под объектами капитального строительства, при соблюдении следующих условий: 1) виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры земельных участков и расположенных на них объектов соответствуют установленному градостроительному регламенту, 2) размещение и эксплуатация таких объектов соответствует установленному правовому режиму второго пояса зон санитарной охраны.

**3. Ограничение оборотоспособности земельных участков, расположенных под объектами гидротехнических сооружений.** При регулировании оборотоспособности земельных участков, расположенных под объектами гидротехнических сооружений, принцип единства судьбы земельного участка и расположенного на нем объекта реализуется не вполне последовательно. Согласно пп. 10 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ признаются ограниченными в обороте земельные участки, расположенные под объектами гидротехнических сооружений.

Статья 3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (далее – Федеральный закон «О безопасности

---

<sup>290</sup> См.: Волков Г.А. Нормативы зон санитарной охраны источников водоснабжения как важнейшее звено эколого-правового механизма // Экологическое право. 2014. № 5. С. 38.

гидротехнических сооружений)»<sup>291</sup> предусматривает возможность нахождения гидротехнических сооружений как в собственности РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, так и в собственности физических лиц или юридических лиц независимо от организационно-правовой формы, а под «эксплуатирующей организацией» понимается государственное или муниципальное унитарное предприятие либо организация любой другой организационно-правовой формы, на балансе которой находится гидротехническое сооружение.

Предусмотренные ст. 9 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» обязанности по соблюдению обязательных требований при строительстве и эксплуатации гидротехнических сооружений, обеспечению технического обслуживания, эксплуатационного контроля и текущего ремонта, обеспечению контроля (мониторинга) за показателями состояния гидротехнического сооружения, осуществлению регулярной оценки безопасности гидротехнического сооружения возлагаются в равной мере на эксплуатирующие организации и собственников гидротехнических сооружений (которыми могут быть и физические лица).

Поскольку положения п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ действуют в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, если гидротехническое сооружение построено на земельном участке, находящемся в частной собственности, земельный участок под гидротехническим сооружением в таком случае не относится к ограниченным в обороте.

Исходя из изложенного, возникает вопрос о возможности приватизации гидротехнического сооружения, а также о юридической судьбе земельного участка под этим сооружением в случае его приватизации. Имеет ли смысл, учитывая технологическую целостность гидротехнического сооружения и расположенного под ним земельного участка и целесообразность единства системы управления ими, разделение прав на эти объекты между различными (публичными и частными) собственниками?

Согласно п. 3 ст. 3 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», приватизации не подлежит имущество, отнесенное федеральными законами к объектам гражданских прав, оборот которых не допускается

---

<sup>291</sup> Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

(объектам, изъятым из оборота), а также имущество, которое в порядке, установленном федеральными законами, может находиться только в государственной или муниципальной собственности.

Федеральным законом «О безопасности гидротехнических сооружений» не предусмотрено изъятие гидротехнических сооружений из оборота, более того, предусмотрена возможность нахождения гидротехнических сооружений как в собственности РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, так и в собственности физических лиц или юридических лиц независимо от организационно-правовой формы (ст. 3). Поскольку запрет на приватизацию гидротехнических сооружений в законодательстве отсутствует, к отношениям, возникающим при отчуждении гидротехнических сооружений из государственной или муниципальной собственности в частную, применимы положения Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества».

В ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» указано, что приватизация зданий, строений и сооружений осуществляется одновременно с отчуждением лицу, приобретающему такое имущество, земельных участков, занимаемых таким имуществом и необходимых для их использования, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Применительно к гидротехническим сооружениям «иное» предусмотрено в п. 2 и пп. 10 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ: земельные участки, расположенные под объектами гидротехнических сооружений, признаются ограниченными в обороте и не предоставляются в частную собственность. Согласно абз. 5 п. 4 ст. 35 Земельного кодекса РФ 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. Из данных положений следует, что для приватизации земельного участка под гидротехническим сооружением требуется прямое указание в федеральном законе на такую возможность.

Такая специальная норма содержится в ч. 4 ст. 28 Федерального закона «О морских портах» применительно к портовым гидротехническим сооружениям: земельные участки в границах территории морского порта, занятые такими сооружениями, созданными или приобретенными за счет средств инвесторов

(индивидуальных предпринимателей или юридических лиц), могут находиться в их собственности.

При рассмотрении одного из дел об оспаривании отказа в предоставлении в собственность земельного участка, расположенного под ранее приватизированным портовым гидротехническим сооружением, суд кассационной инстанции исходил из того, что передача земельных участков под объектами инфраструктуры порта индивидуальным предпринимателям или юридическим лицам допускается только в случае, если эти лица представят доказательства непосредственного участия в создании этих объектов инфраструктуры порта, а также в их модернизации<sup>292</sup>.

Однако Президиум ВАС РФ с таким толкованием законодательства не согласился, подчеркнув, что в ч. 4 ст. 28 Федерального закона «О морских портах» прямо указано, что такое право предоставлено также юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям – собственникам портовых гидротехнических сооружений, приобретенных за их счет, и смысл названной нормы заключается в предоставлении права любому лицу, являющемуся собственником портовых гидротехнических сооружений, зданий, строений, сооружений, используемых для осуществления деятельности в морском порту, приобрести в собственность земельный участок, на котором расположен соответствующий объект<sup>293</sup>.

В иных случаях, поскольку законом прямо не предусмотрено предоставление в частную собственность земельного участка, занятого гидротехническим сооружением, такой земельный участок не подлежит приватизации.

Исходя из анализа действующего законодательства и правоприменительной практики, позиция законодателя представляется не вполне последовательной. С одной стороны, допускается частная собственность на гидротехнические сооружения (причем как первично возникшее право собственности в результате создания объекта, так и переход права при приватизации). Если такое сооружение построено за счет физических и юридических лиц на земельном участке, находящемся в собственности этих лиц, право частной собственности распространяется и на этот земельный участок, который в данном случае не является ограниченным в обороте. С другой стороны, в отсутствие

---

<sup>292</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 27 декабря 2012 г. № Ф03-5975/2012 по делу № А51-11274/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>293</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 1039/13 по делу № А51-11274/2012 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 11.

запрета на приватизацию гидротехнических сооружений существует запрет на приватизацию расположенных под ними земельных участков на основании пп. 10 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, при этом в отдельных случаях законом предусмотрены исключения (например, в ч. 4 ст. 28 Федерального закона «О морских портах»).

В данном случае не вполне ясно обоснование выборочного исключения из общего запрета на приватизацию земельных участков под гидротехническими сооружениями (применительно к портовым гидротехническим сооружениям), как и собственно цель установления ограничения оборотоспособности земельного участка. Вызывает сомнение, что запрет нахождения земельного участка в частной собственности способен обеспечить соблюдение правового режима такого земельного участка и дополнительно гарантировать безопасность гидротехнического сооружения, учитывая, что обязанности, предусмотренные ст. 9 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений», в равной степени распространяются на собственников и эксплуатирующие такие сооружения организации независимо от формы собственности.

Представляется, что вопрос об ограничении оборотоспособности земельных участков под гидротехническими сооружениями должен решаться в зависимости от особенностей правового режима такого сооружения.

Законодательство не разделяет гидротехнические сооружения на виды в зависимости от круга обслуживаемых ими лиц. По результатам исследования правового режима гидротехнических сооружений Д.О. Сиваков предлагает классифицировать гидротехнические сооружения по признаку их публичности следующим образом: 1) пользовательские сооружения, предназначенные для обслуживания собственников и имеющие внутривладельческое значение (например, заводские водозаборные сооружения); 2) сооружения общего пользования – предназначены для обслуживания других пользователей воды и потребителей (например, плотина водохранилища). Последние должны рассматриваться как объект публичного значения независимо от того, кому они принадлежат, и заслуживают повышенного внимания законодателя и правоприменителя<sup>294</sup>.

Развивая данную мысль, представляется целесообразным вопрос оборотоспособности земельных участков, расположенных под гидротехническими

---

<sup>294</sup> Подр. см.: *Сиваков Д.О.* Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М.: ИЗиСП, Юриспруденция, 2012. С. 253.

сооружениями, решать в зависимости от вида (значения) гидротехнического сооружения: обслуживают ли они только собственника, или же имеют более широкое, публичное назначение. Установлению ограничений оборотоспособности земельных участков, расположенных под гидротехническими сооружениями, должно предшествовать решение вопроса о классификации гидротехнических сооружений в зависимости от характеристики гидротехнического сооружения (вид, назначение, круг обслуживаемых субъектов) с соответствующим ограничением субъектного состава лиц, которые могут являться собственниками и эксплуатантами гидротехнических сооружений, имеющих публичное значение и требующих повышенной ответственности при их эксплуатации. В отсутствие указанных ограничений по субъектному составу следует допустить приватизацию земельных участков, расположенных под находящимися в частной собственности объектами гидротехнических сооружений.

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие выводы.

1. В законодательстве и правоприменительной практике сформирован дифференцированный подход к реализации принципа единства судьбы земельного участка и находящегося на нем объекта применительно к земельным участкам, ограниченным в обороте: приватизация ограниченного в обороте земельного участка собственником расположенного на нем строения обусловлена наличием прямого указания в федеральном законе на такую возможность. Законодательством предусмотрен незначительный перечень таких случаев. Существующие запреты и дозволения зачастую не коррелируют с публичными интересами, для обеспечения которых устанавливается ограничение оборотоспособности земельного участка.

2. Необходимо дифференцировать правило о запрете предоставления в частную собственность земельных участков, расположенных на территории закрытого административно-территориального образования, предусмотрев исключение для случаев приватизации земельных участков гражданами, являющимися собственниками расположенных на них индивидуальных жилых домов.

3. Запрет предоставления в частную собственность земельных участков, расположенных во втором поясе зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, противоречит как интересам частных собственников расположенных на них объектов недвижимости, так и публичным интересам в обеспечении охраны окружающей среды. В связи с этим необходимо

предусмотреть исключения из данного запрета для случаев, когда размещение зданий, сооружений соответствует градостроительному регламенту и правовому режиму указанной зоны.

4. Ограничение оборотоспособности земельных участков под объектами гидротехнических сооружений не является гарантией обеспечения их безопасного функционирования. Установлению ограничений оборотоспособности земельных участков, расположенных под гидротехническими сооружениями, должно предшествовать решение вопроса о классификации гидротехнических сооружений в зависимости от характеристики гидротехнического сооружения с соответствующим ограничением субъектного состав лиц, которые могут являться собственниками и эксплуатантами гидротехнических сооружений, имеющих публичное значение. В отсутствие указанных ограничений по субъектному составу следует допустить приватизацию земельных участков, расположенных под находящимися в частной собственности объектами гидротехнических сооружений.

## **§ 2. Проблемы правового обеспечения баланса публичных и частных интересов при ограничении оборотоспособности земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения**

К специальным правилам оборота земельных участков сельскохозяйственного назначения относятся положения, устанавливающие условия и порядок реализации преимущественного права субъекта Российской Федерации либо (в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации) муниципального образования на приобретение такого земельного участка по цене, за которую он продается (далее также – преимущественное право).

На начальном этапе действия Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» наличие в нем норм о преимущественном праве обосновывалось необходимостью сохранения площадей сельскохозяйственных земель и их перераспределения для наиболее рационального использования, возможностью контролировать рынок земельных участков, в том числе во избежание искажения цен на них<sup>295</sup>; важностью участия государства на первом этапе формирования конъюнктуры

---

<sup>295</sup> См.: Мазуров А.В., Нахратов В.В., Чуркин В.Э. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный). М., 2006. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

спроса и предложения рынка данной категории земель<sup>296</sup>; необходимостью обеспечения публичного интереса при использовании земель, обеспечивающих экономическую основу суверенитета Российской Федерации и ее продовольственную независимость<sup>297</sup>.

Однако по мере формирования практики применения Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» становилась очевидной его неспособность эффективно регулировать оборот земельных участков данной категории, и многие его положения (в том числе о преимущественном праве) стали подвергаться критике.

Основные аргументы против состоят в том, что такой порядок не обеспечивает достижение целей специального правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения<sup>298</sup>, создает существенные препятствия для его участников<sup>299</sup>, а также не лишен коррупциогенной составляющей<sup>300</sup>.

В связи с этим закономерен вопрос о целесообразности сохранения в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» преимущественного права покупки в существующем виде. Целесообразность в данном случае должна оцениваться через призму результативности обеспечения публичного интереса<sup>301</sup>.

В основу правового регулирования законодатель закладывает некую идеальную модель правоотношений, которая позволяет обеспечить определенные интересы, которые трансформируются в цели правового регулирования общественных отношений. Несмотря на отсутствие в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» прямого указания на цели специального правового регулирования, анализ принципов земельного законодательства свидетельствует о том,

---

<sup>296</sup> См.: Калинин Н.И., Удачин А.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изменениями и дополнениями). М., 2004. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>297</sup> См.: Анисимов А.П., Мелихов А.И. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки: Монография. Волгоград, 2009. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>298</sup> См.: Нарышева Н.Г. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2009. № 4. С. 15.

<sup>299</sup> См.: Пасикова Т.А. Особенности гражданского оборота земельных участков сельскохозяйственного назначения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008. С. 8, 20; Румянцев Ф.П. Особенности договора купли-продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 25.

<sup>300</sup> См.: Бугаев И.Е. Преимущественное право покупки земель сельскохозяйственного назначения: необходимое средство регулирования земельных отношений или административный барьер для развития оборота земель сельскохозяйственного назначения // Юрист. 2011. № 20. С. 30.

<sup>301</sup> См. об этом также: Логунова М.В. Преимущественное право покупки земельных участков сельскохозяйственного назначения как способ обеспечения публичных интересов // Законодательство. № 1. С. 19 - 24.

что основная цель специального правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения состоит в сохранении их целевого использования. Указанная цель в свою очередь коррелируется с публичным интересом, который заключается в обеспечении продовольственной безопасности.

Согласно Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 (далее – Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации)<sup>302</sup>, под продовольственной безопасностью Российской Федерации понимается состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни.

Одним из основных направлений государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации в области производства сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия является повышение почвенного плодородия и урожайности, расширение посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель.

Учитывая естественную ограниченность количества земель сельскохозяйственного назначения и их особую социально-экономическую значимость, сохранение целевого использования земель данной категории предполагает недопущение неиспользования земельных участков данной категории, а также использования для целей, не связанных с сельскохозяйственным производством (например, для застройки).

В условиях экономических санкций установление механизмов защиты от выбытия земель из сельскохозяйственного оборота становится одним из основных направлений земельной политики, о чем свидетельствует принятие ряда законов, направленных на совершенствование порядка изъятия земельных участков из земель

---

<sup>302</sup> См.: Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 5. Ст. 502.

сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации<sup>303</sup>.

Представляется, что повышение эффективности использования в сельском хозяйстве земельных ресурсов возможно лишь при условии вовлечения земельных участков в стабильный оборот, позволяющий соблюсти баланс публичных и частных интересов и гарантированно осуществлять инвестиции в развитие сельского хозяйства.

В юридической литературе обоснована позиция о том, что в существующем виде нормы о преимущественном праве покупки земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения не способствуют сохранению целевого использования земель сельскохозяйственного назначения.

Так, указанные земли не включены федеральными законами в перечень имущества, которое необходимо для осуществления полномочий субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Воспользовавшись преимущественным правом покупки земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, субъект Российской Федерации или муниципальное образование не вправе самостоятельно использовать земельный участок и должны его продать. Таким образом, смысл установления преимущественного права покупки заключается лишь в получении средств в бюджет за счет разницы между ценой приобретения и ценой продажи соответствующего земельного участка<sup>304</sup>.

Неспособностью норм о преимущественном праве обеспечивать целевое использование земель сельскохозяйственного назначения обосновываются высказываемые в литературе предложения о том, чтобы полностью исключить преимущественное право покупки из Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>305</sup>.

С аргументацией указанной позиции следует согласиться. Тем не менее ограничение оборота земель сельскохозяйственного назначения посредством

---

<sup>303</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 336-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4269; Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» // СЗ РФ. № 27. Ст. 4287.

<sup>304</sup> См.: *Нарышева Н.Г.* Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения. С. 15.

<sup>305</sup> См., напр.: *Пасикова Т.А.* Указ. соч. С. 8.

предоставления преимущественного права покупки определенному кругу лиц представляется целесообразным.

Несмотря на отсутствие специальных требований к лицам, которые вправе использовать земли сельскохозяйственного назначения, использование земельных участков данной категории в соответствии с целевым назначением возможно только лицами, фактически осуществляющими какую-либо деятельность в сфере сельского хозяйства. В ином случае использование земельного участка не будет соответствовать целевому назначению данной категории земель, следовательно, будет являться нарушением земельного законодательства.

Исходя из сказанного, для целей обеспечения использования земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с целевым назначением и вовлечения указанных земель в хозяйственный оборот, учитывая, что ни субъекты Российской Федерации, ни муниципальные образования не являются лицами, которые непосредственно используют земельный участок в целях сельскохозяйственного производства, представляется целесообразным изменить субъектный состав преимущественного права покупки соответствующих земельных участков. Субъектами, наделенными преимущественным правом покупки, следует признать *сельскохозяйственных товаропроизводителей*.

В действующем законодательстве отсутствует универсальное определение сельскохозяйственного товаропроизводителя, хотя в литературе высказывалось мнение о необходимости придать определенность содержанию этого понятия, чтобы отдавать приоритет данной категории лиц при предоставлении прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения<sup>306</sup>.

В настоящее время понятие «сельскохозяйственный товаропроизводитель» по-разному раскрывается в ряде федеральных законов<sup>307</sup>, следовательно, формирование круга лиц, относящихся к категории сельскохозяйственных товаропроизводителей, происходит по различным критериям и только для целей соответствующих законов.

Одним из критериев отнесения лиц к категории сельскохозяйственных товаропроизводителей является установление требования к минимально необходимой

---

<sup>306</sup> Там же. С. 6.

<sup>307</sup> См.: Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»; Федеральный закон от 26 декабря 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»; Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

доле сельскохозяйственной продукции в общем объеме продукции, производимой лицом. Так, согласно Федеральному закону от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»<sup>308</sup> доля производимой сельскохозяйственной продукции должна составлять в стоимостном выражении более 50 процентов общего объема производимой продукции. В целях Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее – Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»)<sup>309</sup> доля дохода от реализации сельхозпродукции должна составлять не менее 70 процентов за календарный год.

Для целей Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» преимущественное право покупки должно принадлежать любым сельскохозяйственным производителям безотносительно доли их выручки от сельскохозяйственной продукции в общем объеме выручки.

Подобный широкий подход к определению круга лиц, обладающих преимущественным правом покупки земельных участков сельскохозяйственного назначения, реализован в ст. 179 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>310</sup>, устанавливающей особый порядок реализации имущества сельскохозяйственной организации – должника. В соответствии с положениями указанной статьи преимущественное право покупки имеют лица, занимающиеся производством или производством и переработкой сельскохозяйственной продукции и владеющие земельными участками, непосредственно прилегающими к земельному участку должника. В случае отсутствия таких лиц преимущественное право приобретения имущества принадлежит сельскохозяйственным организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам, расположенным в той местности, где находится указанная сельскохозяйственная организация, а также соответствующему субъекту Российской Федерации или соответствующему муниципальному образованию<sup>311</sup>.

---

<sup>308</sup> Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4870.

<sup>309</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 27.

<sup>310</sup> Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ред. от 29.05.2019) // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

<sup>311</sup> В первоначальной редакции ст. 179 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не назвались в числе субъектов преимущественного права приобретения имущества сельскохозяйственной организации. Наделение публично-правовых образований преимущественным правом покупки земельных участков сельскохозяйственной организации — должника не представляется возможным признать обоснованным по причинам, изложенным выше применительно к ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Буквальное толкование приведенной нормы свидетельствует о том, что доля дохода указанных субъектов от реализации сельскохозяйственной продукции не имеет юридического значения для признания за ними преимущественного права. Однако судебной практикой сформирован иной подход к толкованию ст. 179 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в части определения субъекта преимущественного права. Как следует из правовой позиции, изложенной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 декабря 2013 г. № 10125/13 по делу № А12-10006/2012<sup>312</sup>, такие лица должны соответствовать критериям, установленным ст. 3 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства», в частности, доля дохода от реализации сельскохозяйственной продукции должна составлять не менее 70 процентов за календарный год.

Примечательно, что коллегия судей, передавшая указанное дело для рассмотрения в Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ, придерживалась иной позиции. Судьи полагали, что преимущественным правом на покупку имущества должника должны пользоваться лица, занимающиеся производством или производством и переработкой сельскохозяйственной продукции, при этом для реализации этого права не имеет значения объем выручки покупателя от реализации сельскохозяйственной продукции<sup>313</sup>. Как отметила коллегия судей, целью нормы ст. 179 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» является обеспечение сохранения функционального назначения имущества сельскохозяйственной организации для производства или переработки сельскохозяйственной продукции. Иное толкование приведет к ограничению круга потенциальных покупателей и достижению целей, обусловленных данным законоположением.

Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ обосновал свою фактически противоположную позицию тем, что цель нормы ст. 179 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» может быть достигнута только в случае предоставления преимущественного права лицу, являющемуся профессиональным субъектом в данной сфере деятельности.

---

<sup>312</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 декабря 2013 г. № 10125/13 по делу № А12-10006/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>313</sup> См.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ о передаче в Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ дела № А12-10006/2012 от 28 октября 2013 г. № ВАС-10125/13// СПС «КонсультантПлюс».

Подход Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ представляется спорным. С одной стороны, как справедливо отмечено в постановлении, целью нормы ст. 179 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» является обеспечение сохранения функционального назначения имущества сельскохозяйственной организации (в том числе земли) для производства или переработки сельскохозяйственной продукции, что в целом направлено на развитие сельского хозяйства. С другой стороны, предъявление дополнительных требований к сельскохозяйственным производителям не способствует развитию сельского хозяйства. Необходимо учитывать, что небольшой размер доли сельскохозяйственной продукции в общем объеме производимой продукции может быть обусловлен, например, нехваткой необходимых земельных ресурсов. В таком случае приобретение земельного участка способствовало бы увеличению объема производимой сельскохозяйственной продукции и развитию сельскохозяйственного производства в целом. Намерение реализовать преимущественное право покупки свидетельствует о желании сельскохозяйственного производителя расширить собственное сельскохозяйственное производство, используя земельный участок в соответствии с целевым назначением.

Учитывая сказанное, представляется целесообразным применительно к ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предоставить преимущественное право покупки любым сельскохозяйственным производителям без установления минимальной доли выручки от реализации сельскохозяйственной продукции. Иная формулировка повлечет необоснованное ограничение числа потенциальных покупателей, заинтересованных в приобретении земельного участка. Кроме того, не следует ограничивать круг потенциальных покупателей лицами, осуществляющими сельскохозяйственное производство в данной местности, поскольку возможность осуществлять сельскохозяйственное производство в различных климатических условиях позволит диверсифицировать производство и сократить свойственные данному виду деятельности риски. При наличии нескольких претендентов на приобретение земельного участка закон может предусмотреть проведение торгов, организация которых должна быть возложена на администрацию соответствующего муниципального образования.

Во избежание спорных ситуаций преимущественное право должно быть ограничено исключительно договорами купли-продажи. В случае заключения иных

сделок, влекущих переход права собственности на земельный участок, лицам, имеющим преимущественное право покупки, должна быть обеспечена реальная возможность оспаривания совершенных сделок по основанию их притворности, включая своевременное информирование о таких сделках посредством размещения сведений о них на официальном сайте соответствующего муниципального образования.

Анализ преимущественного права покупки как средства обеспечения публичных интересов будет неполным без обсуждения последствий нарушения преимущественного права.

При определении способа защиты нарушенного преимущественного права возникает вопрос, насколько характеру преимущественного права покупки соответствуют последствия его нарушения в виде ничтожности сделки, предусмотренные п. 4 ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

В юридической литературе отмечается, что последствия совершения договора купли-продажи с нарушением преимущественного права (ничтожность такого соглашения) не соответствуют правовой природе преимущественного права<sup>314</sup>. Независимо от воли органа публичной власти, направленной на защиту своего права, сделка считается недействительной, что не способствует стабильности оборота земельных участков. В связи с этим представляется целесообразным вернуться к прежней редакции ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», согласно которой субъект преимущественного права может потребовать перевода на себя прав и обязанностей покупателя по договору купли-продажи земельного участка. Такая норма отвечала бы характеру преимущественного права и позволила бы выявлять реальную волю лиц, направленную на приобретение земельных участков.

К специальным правилам оборота земельных участков сельскохозяйственного назначения относятся положения ст. 3 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», согласно которым иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных

---

<sup>314</sup> См.: *Костина О.В.* Гражданско-правовое регулирование сделок с земельными участками сельскохозяйственного назначения и земельными долями: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 17 - 18.

юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

В юридической литературе вопрос целесообразности ограничений принадлежности сельскохозяйственных угодий иностранным гражданам, юридическим лицам и лицам без гражданства является дискуссионным. Так, Е.А. Галиновская полагает, что желая оградить сельскохозяйственное производство от иностранного вмешательства установлением запрета на приобретение иностранными субъектами в частную собственность земель сельскохозяйственного назначения, законодатель в то же время не сумел предотвратить опасность потерь сельскохозяйственных земель со стороны отечественных субъектов, а предоставление определенных сельхозугодий иностранным субъектам на условиях, предусмотренных законодательством, в том числе с запретом перевода земель в иные категории, создало бы дополнительные условия конкуренции захвату земель в государстве в иных, не сельскохозяйственных целях<sup>315</sup>.

Однако во многих правовых порядках существуют определенные ограничения участия в обороте недвижимости для иностранных граждан и лиц без гражданства. Как отмечал О.И. Крассов, различные ограничения в отношении иностранных граждан в том или ином виде существуют в законодательстве других стран, и ограничения на покупку иностранцами недвижимости устанавливаются в целях обеспечения национальной безопасности, предотвращения экономического доминирования определенной группы лиц, спекуляций с землей<sup>316</sup>.

С.А. Липски полагает, что в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» учтен опыт США по ограничению возможностей иностранных лиц приобрести сельскохозяйственную землю из федеральной собственности из опасений массовой скупки сельскохозяйственных угодий иностранными лицами, чреватой подавлением потенциала отечественных сельхозтоваропроизводителей со стороны зарубежных конкурентов (это уже угроза

---

<sup>315</sup> См.: Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление. С. 168.

<sup>316</sup> См.: Крассов О.И. Права иностранцев на приобретение в собственность земли и иной недвижимости в странах Западной Европы // Экологическое право. 2012. № 3. С. 14-22.

продовольственной безопасности страны), а также обострением социальной напряженности<sup>317</sup>.

В США на федеральном уровне запрет приобретения иностранцами сельскохозяйственных земель отсутствует, при этом в 28 штатах существуют законы, устанавливающие различные по степени жесткости ограничения прав иностранцев на приобретение земель сельскохозяйственного назначения, а в некоторых из них (в особенности тех, экономика которых ориентирована на сельское хозяйство – например, Канзас) действует полный запрет покупки сельскохозяйственных земель иностранцами<sup>318</sup>.

Определенным аргументом в пользу отказа от запрета на принадлежность земельных участков иностранным гражданам, юридическим лицам и лицам без гражданства является то обстоятельство, что в настоящее время земли сельскохозяйственного назначения не используются в сельскохозяйственном производстве в полном объеме, чему, в свою очередь, способствовало бы привлечение иностранных инвестиций в соответствующий сектор экономики.

Исходя из того, что основополагающей целью ограничений оборота земельных участков сельскохозяйственного назначения является обеспечение сохранения целевого использования земельных участков данной категории, вызывает сомнения эффективность такого правового средства, как запрет приобретения сельскохозяйственных угодий в собственность иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Представляется, что в данном случае имеет место конкуренция публичных интересов: интерес в обеспечении продовольственной безопасности как составляющей национальной безопасности, политический интерес, с другой стороны – интерес в обеспечении целевого *использования* земель сельскохозяйственного назначения. Однако понимание продовольственной безопасности как элемента национальной безопасности предполагает, что последняя должна обеспечиваться приоритетно. Кроме того, указанная задача должна решаться в первую очередь посредством обоснованного

---

<sup>317</sup> См.: *Литски С.А.* Правовой механизм государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения в современной России: особенности формирования, тенденции и перспективы // *Право и экономика*. 2011. № 12. С. 18-24.

<sup>318</sup> См.: *Назаренко В.И.* Зарубежный опыт функционирования земельного рынка // URL: <http://www.valnet.ru/m7-114.phtml> // (дата обращения: 1 июня 2019 г.).

сочетания мер экономического стимулирования и административно-правового воздействия в отношении отечественных сельхозпроизводителей.

Опыт законодательного ограничения прав иностранных граждан и юридических лиц на приобретение земель сельскохозяйственного назначения в США и других странах (подобные ограничения существуют также в Ирландии, Японии, Мексике, Новой Зеландии, Австралии, Канаде, Австрии, Чехии, Исландии, Турции<sup>319</sup>) свидетельствует о том, что запрет приобретения сельскохозяйственных земель иностранцами как элемент политики государства по обеспечению продовольственной безопасности и поддержке отечественных сельхозпроизводителей сам по себе не влечет снижение эффективности ведения сельского хозяйства. На развитие сельскохозяйственной отрасли экономики оказывает влияние комплекс взаимосвязанных факторов: количество и качество земельных ресурсов, природные и климатические условия, уровень научно-технического развития и степень освоения новых технологий, поддержка со стороны государства (дотации, государственное страхование), наличие конкурентной среды, рынков сбыта сельскохозяйственной продукции, и т.д.

С учетом этого запрет на принадлежность иностранным гражданам, юридическим лицам и лицам без гражданства земельных участков, используемых как средство производства в сельском хозяйстве, представляется адекватным правовым средством, обеспечивающим продовольственную безопасность Российской Федерации наравне с правовыми мерами, направленными на обеспечение количественного и качественного состояния земель сельскохозяйственного назначения.

Дополнительным аргументом в пользу сохранения запрета принадлежности указанным лицам земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения являются положения ст. 8 Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»<sup>320</sup> о том, что имущество иностранного инвестора или коммерческой организации с иностранными инвестициями не подлежит принудительному изъятию. Ненадлежащее использование земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения со стороны иностранного собственника приведет к конкуренции приведенной нормы и правил, установленных ст.

---

<sup>319</sup> Там же.

<sup>320</sup> Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (ред. от 31.05.2018) // СЗ РФ.1999. № 28. Ст. 3493.

6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», что создаст сложно разрешаемый конфликт интересов, связанных с обеспечением гарантий для иностранных инвесторов, с одной стороны, и обеспечением надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, с другой стороны.

Вместе с тем в юридической литературе отмечается, что запрет иностранным компаниям владеть землями сельскохозяйственного назначения на праве собственности сформулирован крайне формально и успешно обходится созданием корпоративных схем, когда владеющее сельхозземлей российское юридическое лицо находится под контролем иностранной организации<sup>321</sup>. Действительно, правовая конструкция, предусмотренная в ст. 3 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», предоставляет значительное количество возможностей для «обхода» рассматриваемого запрета.

В связи с этим представляется целесообразным поддержать предложенное Основами государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 гг.<sup>322</sup> установление запрета на приобретение права собственности на земельные участки из состава сельскохозяйственных земель не только юридическими лицами, учредителями (участниками) которых являются юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц составляет более чем 50 процентов, но и иными юридическими лицами, конечными бенефициарными владельцами которых являются иностранные граждане и (или) лица без гражданства.

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие предложения, направленные на совершенствование законодательства.

1. В целях обеспечения целевого использования земельных участков сельскохозяйственного назначения следует изменить субъектный состав преимущественного права покупки земельных участков сельскохозяйственного назначения. Такими субъектами должны стать сельскохозяйственные товаропроизводители.

---

<sup>321</sup> См.: Пискунова М. Почва для конфликтов // Корпоративный юрист. 2010. № 6. С. 54 - 58.

<sup>322</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы» (ред. от 28.08.2014) // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

В качестве субъектов преимущественного права покупки следует рассматривать любых лиц, осуществляющих сельскохозяйственное производство в той местности, где расположен земельный участок, без установления требований к объему производимой продукции и осуществлению сельскохозяйственного производства.

2. Правовое последствие несоблюдения преимущественного права должно заключаться в возникновении у лица, заинтересованного в приобретении земельного участка и отвечающего критериям субъекта преимущественного права, права требовать перевода на себя прав и обязанностей покупателя.

3. Сохранение запрета на принадлежность иностранным гражданам, юридическим лицам и лицам без гражданства должно сопровождаться дополнением ст. 3 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» положением о том, что он действует также в отношении иных юридических лиц, конечными бенефициарными владельцами которых являются иностранные граждане и (или) лица без гражданства.

### **§ 3. Проблемы правового обеспечения баланса различных видов публичных интересов при ограничении оборотоспособности лесных участков**

Ограничение оборотоспособности земельных участков из состава земель лесного фонда обусловлено необходимостью обеспечения целевого назначения земель данной категории, т.е. сохранения земли как средства производства в лесном хозяйстве и леса как уникальной экологической системы, которая носит средообразующий характер.

Как указывал О.И. Крассов, вековой опыт регулирования отношений частной собственности на леса во многих странах, в том числе и в нашей стране до революции 1917 г., свидетельствует о том, что ответ на вопрос о целесообразности установления частной собственности на леса будет отрицательным. Поскольку длительный процесс выращивания леса делает вложение средств в восстановление лесов экономически невыгодным для частного собственника, «решать более или менее удовлетворительно вопросы рационального лесопользования и лесовосстановления можно только в условиях государственной собственности на леса и земли лесного фонда»<sup>323</sup>.

Следует отметить, что в некоторых странах существует практика передачи лесов в частную собственность. Так, например, в Финляндии, территория которой на 75%

---

<sup>323</sup> См.: Крассов О.И. Право собственности на леса. // Экологическое право. 2006. № 2. С.12.

покрыта лесами (23 млн га), на долю частных лесов приходится 61%, леса частных компаний составляют 9%, государственные леса - 25%, в других формах собственности находится 5% лесов; лесные площади в Германии (11,1 млн га или 31% площади) распределены по формам собственности следующим образом: государственный лес - 33%, корпоративный лес - 20%, частный лес - 47%<sup>324</sup>.

В Финляндии лесохозяйственная деятельность финансируется в основном за счет средств лесовладельцев под контролем государственных органов. Фактором стимулирования собственников действовать в соответствии с общественными интересами является не только применение мер ответственности за ненадлежащее лесовосстановление (в таком случае лесоиспользование временно приостанавливается), но и использование различных финансовых стимулов: дотаций, налоговых и кредитных инструментов. Поддержку получают лесопользователи, обеспечившие постоянное воспроизводство древесины, в частности за счет ухода за молодыми лесами, многообразие лесов и заботу о здоровье леса. Для обеспечения мероприятий по лесовозобновлению в отдельных случаях Центр по развитию лесного хозяйства, созданный государством, может потребовать внесения залога<sup>325</sup>.

Однако по оценкам специалистов Всемирного фонда дикой природы (WWF), опыт даже такой законопослушной страны, как Финляндия, показывает, что частная собственность на леса связана со многими рисками, прежде всего для сохранения биоразнообразия лесов: короткий оборот рубок, использование всей биомассы на некоторых вырубках неизбежно влияет на снижение биоразнообразия в частных лесах и влечет за собой отсутствие в таких лесах многих видов птиц и животных<sup>326</sup>.

Как отмечает М.И. Васильева, «правовые основы использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, претерпев с начала последнего десятилетия 20 века ряд существенных изменений, исходили в целом из необходимости сохранения и

---

<sup>324</sup> См.: *Шуплецова Ю.И.* Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: монография. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ. 2018. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>325</sup> См.: *Хозяинов А.С., Большаков Н.М.* Изучение зарубежного опыта организации государственного управления воспроизводством лесов: США, Канада, Финляндия // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2012. № 2.

<sup>326</sup> URL: <https://wwf.ru/resources/news/lesa/chastnaya-sobstvennost-na-lesa-zlo-ili-bлаго-opyt-finlyandii/> (дата обращения: 10 июня 2019 г.).

возобновления экологического и экономического потенциала леса, удовлетворения потребностей общества в разнообразных лесных ресурсах»<sup>327</sup>.

Однако на современном этапе развития законодательства отчетливо наметившейся тенденцией является правовое регулирование оборота земельных участков из состава земель лесного фонда исходя из представлений о лесном участке в первую очередь как земельном участке – пространственном территориальном базисе, а не как о незаменимом средстве производства в лесном хозяйстве и компоненте природной среды. С этих позиций публичный экологический интерес отходит на второй план.

Прежде всего, основа такого подхода была заложена в самом Лесном кодексе РФ, который исходит из разграничения понятий «лес» и «земля». По мнению О.И. Крассова, такое разграничение сделано для того, чтобы на его основе появилась возможность применять к земельному участку в составе земель лесного фонда нужные для регулирования в первую очередь отношений частной собственности нормы земельного и гражданского законодательства<sup>328</sup>.

Некоторые ученые придерживаются точки зрения, что несмотря на установление федеральной собственности на лесные участки из состава земель лесного фонда в ст. 8 Лесного кодекса РФ и запрет на их приватизацию в ст. 27 Земельного кодекса РФ, приобретение права частной собственности на лесной участок в составе земель лесного фонда возможно. Так, О.И. Крассов рассматривал нормы п. 3 ст. 71 Лесного кодекса РФ и ст. 624 Гражданского кодекса РФ в совокупности как допускаемое п. 2 ст. 27 Земельного кодекса РФ исключение из правила о запрете предоставления земель лесного фонда в частную собственность<sup>329</sup>. Однако представляется, что в силу нормы ст. 27 Земельного кодекса РФ о запрете приватизации земельных участков из состава земель лесного фонда положения ст. 624 Гражданского кодекса РФ не подлежат применению к отношениям из договора аренды лесных участков. Условие договора аренды земельного участка из состава земель лесного фонда, предусматривающее переход арендуемого участка в собственность арендатора по истечении срока аренды или при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены,

---

<sup>327</sup> См.: *Васильева М.И.* Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе РФ // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 78-79.

<sup>328</sup> См.: *Крассов О.И.* Право собственности на леса. С.13.

<sup>329</sup> См.: *Крассов О.И.* Право собственности на землю в странах Европы: Монография. С. 279.

является недействительным как нарушающее требования ст. 27 Земельного кодекса РФ (п. 2 ст. 168 Гражданского кодекса РФ).

Как отмечает М.И. Васильева, действующим законодательством предусмотрена возможность приватизировать лесной участок из состава земель лесного фонда в «два шага» – в результате изменения его целевого назначения и перевода в иную категорию земель, поскольку особенности перевода земель лесного фонда в земли других категорий (закрытый перечень оснований перевода) установлены только для земель, занятых защитными лесами, или земельных участков в составе таких земель<sup>330</sup>.

Действительно, прекращение режима земель лесного фонда означает утрату такого элемента правового режима, как ограничение оборотоспособности. В этом смысле обеспечение сохранения земельных участков в составе земель лесного фонда в публичной собственности напрямую зависит от сохранения принадлежности этих земельных участков к категории земель.

Однако принятие решения о переводе земельного участка из состава земель лесного фонда в иные категории на уровне Правительства РФ (по общему правилу) практически исключает злоупотребления со стороны органов государственной власти, о чем свидетельствует анализ распоряжений Правительства РФ о переводе земельных участков из состава земель лесного фонда в земли иных категорий. Вместе с тем цели перевода, указанные в этих актах, позволяют констатировать, что, например, развитие промышленности<sup>331</sup>, размещение автомобильной дороги<sup>332</sup> являются публичными интересами, которые превалируют над публичным экологическим интересом.

Приоритет в направлении обеспечения стабильности оборота земельных участков в качестве недвижимого имущества перед сохранением лесных участков как незаменимого средства производства в лесном хозяйстве и компонента природной среды поставлен во главу угла при решении проблемы противоречия сведений ЕГРН и

---

<sup>330</sup> См.: *Васильева М.И.* Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе РФ // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 78.

<sup>331</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28 февраля 2019 г. № 346-р «О переводе земель лесного фонда в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения» // СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 1043; Распоряжение Правительства РФ от 16 марта 2019 г. № 443-р «О переводе земель лесного фонда в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения» // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1336.

<sup>332</sup> Распоряжение Правительства РФ от 16 марта 2019 г. № 444-р «О переводе земель лесного фонда в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения» // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1337.

ГЛР в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель».

В данном случае законодатель столкнулся с серьезной проблемой выбора оптимального способа обеспечения баланса разнонаправленных публичных интересов.

На одной чаше весов находится публичный интерес в сохранении земель лесного фонда исходя из принципа приоритета использования земель в качестве средства производства в лесном хозяйстве, публичные экологические интересы в сохранении лесов как уникальной экосистемы, которые могут быть ущемлены в связи с переводом земель лесного фонда в земли населенных пунктов. На другой – публичный интерес в обеспечении принципа достоверности сведений ЕГРН, обеспечение правовой определенности относительно принадлежности земельного участка к определенной категории земель и обеспечение возможности включения в оборот земельных участков, оказавшихся в силу несовершенства системы учета их границ одновременно в нескольких категориях земель, а также необходимость защиты конституционных прав граждан, проживающих в лесных поселках (право на местное самоуправление, право на жилище, право на приобретение земли в частную собственность).

Общая направленность Федерального закона № 280-ФЗ свидетельствует о том, что законодатель в значительной степени пожертвовал публичным экологическим интересом, заключающимся в сохранении количественного и качественного состава земель лесного фонда и лесов, на них расположенных. Вместе с тем в законе предусмотрен ряд мер, направленных на предотвращение необоснованного исключения земельных участков из земель лесного фонда.

Во-первых, в соответствии со ст. 14 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (в редакции Федерального закона № 280-ФЗ) правило о приоритете сведений ЕГРН применяется лишь в отношении земельных участков, права на которые возникли до 1 января 2016 г., а земельные участки, учтенные в ЕГРН и ГЛР в составе земель лесного фонда, подлежат отнесению к землям населенных пунктов или земель сельскохозяйственного назначения, если они были предоставлены для садоводства, огородничества, ведения личного подсобного хозяйства, строительства жилого дома до 8 августа 2008 г. Установление указанных

«точек отсечения» исключает возможность необоснованного исключения земельных участков из состава земель лесного фонда в будущем, а также злоупотребления, условия для которых могли быть созданы в период обсуждения законопроекта и прохождения процедуры его принятия в Государственной Думе.

Во-вторых, приведенное выше правило о приоритете сведений ЕГРН не распространяется на земельные участки в границах особо охраняемых природных территорий, территорий объектов культурного наследия; в составе земель промышленности и иного специального назначения (при отсутствии на них объектов недвижимости, права на которые зарегистрированы в ЕГРН); в составе земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в случае наличия у уполномоченного органа сведений о результатах проведения государственного земельного надзора, подтверждающих факты неиспользования таких земельных участков по целевому назначению или их использования с нарушением законодательства РФ).

В-третьих, ст. 36 Градостроительного кодекса РФ (в редакции Федерального закона 280-ФЗ) устанавливает, что до установления градостроительных регламентов в отношении земельных участков, включенных в границы населенных пунктов из земель лесного фонда (за исключением лесных участков, которые до 1 января 2016 г. предоставлены гражданам или юридическим лицам либо на которых расположены объекты недвижимого имущества, права на которые возникли до 1 января 2016 г., и разрешенное использование либо назначение которых до их включения в границы населенного пункта не было связано с использованием лесов), такие земельные участки используются с учетом ограничений, установленных при использовании городских лесов в соответствии с лесным законодательством.

Следует признать, что последняя мера носит половинчатый характер: правовой режим городских лесов сохраняется лишь до утверждения градостроительных регламентов, содержание которых законодатель не посчитал необходимым предопределить.

Однако эта мера определяет необходимость обратиться к вопросу об ограничении оборотоспособности лесных участков, на которых располагаются городские леса.

Допуская нахождение лесных участков в составе иных категорий земель (ст. 6, 23 Лесного кодекса РФ), законодательство прямо не относит их к ограниченным в обороте. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий, на которых осуществляется лесоустройство, различны и определяются в соответствии с земельным законодательством.

Лесные участки, не принадлежащие к категории земель лесного фонда, также могут быть отнесены к ограниченным в обороте, но уже по другим правовым основаниям. Так, лесные участки на землях обороны и безопасности могут быть ограничены в обороте на основании пп. 5 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ (как предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд). Оборотоспособность лесных участков в составе земель особо охраняемых природных территорий зависит от правового режима особо охраняемой природной территории (изъятые из оборота (земельные (лесные) участки, занятые находящимися в федеральной собственности государственными природными заповедниками и национальными парками), или в иных случаях – ограничены в обороте (пп.1 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ).

В отношении ограниченности в обороте лесных участков, занятых городскими лесами, такая определенность в действующем законодательстве отсутствует.

В соответствии с п. 12 ст. 85 Земельного кодекса РФ земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации. Содержание приведенной нормы свидетельствует о том, что городские леса определенно не отнесены к перечню объектов, которые могут располагаться на земельных участках общего пользования.

Согласно п. 12 ст. 85 Земельного кодекса РФ в обороте ограничены территории общего пользования, однако ст. 1 Градостроительного кодекса РФ также не относит городские леса к числу объектов общего пользования. Напротив, ст. 35 указанного Кодекса устанавливает, что территории, занятые городскими лесами, могут включаться в состав зон рекреационного назначения. Принадлежность земельных участков к указанным зонам не является основанием для ограничения оборотоспособности земельных участков.

Как обосновано выше, ограничения оборотоспособности земельных участков выполняет ряд функций, в том числе функцию обеспечения использования и охраны земельного участка в соответствии с установленным для него режимом, поскольку позволяет прекратить ненадлежащее использование способами, отличными от принудительного прекращения права собственности. В этом смысле ограничение оборотоспособности земельного участка является адекватным правовым средством в тех случаях, когда использование земельного участка обеспечивает тот или иной публичный интерес. Представляется, что городские леса как элемент зеленого фонда городов являются основой для реализации публичного интереса в благоприятной среде жизнедеятельности и благоприятной окружающей среде в населенных пунктах. В связи с этим целесообразным представляется отнесение лесных участков, занятых городскими лесами, к ограниченным в обороте посредством включения соответствующих положений в ст. 27 Земельного кодекса РФ.

В 2018 г. в Лесной кодекс РФ внесены изменения<sup>333</sup>, которыми частично устранен существовавший длительное время законодательный пробел, связанный с отсутствием норм, определяющих правовой режим лесов на землях иных категорий, помимо перечисленных в ст. 23 Лесного кодекса РФ: ст. 123 Лесного кодекса РФ (в редакции, вступающей в силу с 1 июля 2019 г.) прямо признается возможность нахождения лесов на землях сельскохозяйственного назначения.

Однако в отношении земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, на которых расположены леса, не устанавливаются какие-либо дополнительные ограничения оборотоспособности помимо предусмотренных Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

С одной стороны, поскольку ст. 123 Лесного кодекса РФ (в редакции, вступающей в силу с 1 июля 2019 г.) предусматривает возможность использования лесов на землях сельскохозяйственного назначения в соответствии с целевым назначением земель данной категории и в порядке, установленном Правительством РФ<sup>334</sup>, можно признать ограничения оборотоспособности земельных участков, предусмотренных Федеральным

---

<sup>333</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий» // СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8464.

<sup>334</sup> По состоянию на 17 июня 2019 г. соответствующий акт Правительства РФ не принят.

законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», достаточными для обеспечения правового режима земельных участков данной категории, на которых расположены леса.

Вместе с тем, учитывая многообразные полезные функции лесов, их глобальное экологическое значение, а также длительность их выращивания и иные природные свойства лесов, при установлении особенностей оборота земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения необходимо учитывать признанный законодателем факт возможности наличия на таких земельных участках лесов.

В связи с этим представляется целесообразным в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду установить в законодательстве запрет приватизации земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, на которых расположены леса.

Проявлением утраты приоритета в обеспечении публичного экологического интереса, который трансформируется в цель правового регулирования, заключающуюся в сохранении количественного и качественного состояния лесов, по сравнению с иными публичными интересами являются также отдельные нормы Федерального закона от 1 мая 2016 г. № 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»<sup>335</sup>.

Указанный закон направлен на достижение целей закрепления населения на территории Дальнего Востока, т.е. в конечном счете нацелен на обеспечение экономического развития страны и интересов национальной безопасности.

Для достижения указанной цели законом предусмотрено предоставление гражданам земельных участков, в том числе из состава земель лесного фонда, в безвозмездное пользование на пять лет. По истечении пятилетнего срока действия договора безвозмездного пользования земельный участок предоставляется в собственность, а земельный участок из состава земель лесного фонда – в аренду.

---

<sup>335</sup> См. об этом также: *Логунова М.В.* Проблемы правового обеспечения публичных интересов при предоставлении «дальневосточных гектаров» из состава земель лесного фонда // *Экологическое право.* 2018. № 1. С. 20 - 24.

В Федеральном законе № 119-ФЗ описанный М.И. Васильевой двухэтапный способ приобретения лесного участка в частную собственность через перевод лесного участка в состав иных категорий земель упрощен благодаря специальному порядку изменения принадлежности земельных участков к определенной категории земель.

В основу данного механизма положен принцип свободного выбора гражданином любого вида использования земельного участка при соблюдении условий, предусмотренных Федеральным законом № 119-ФЗ. Ограничением выбора вида разрешенного использования земельного участка является наличие утвержденного градостроительного регламента применительно к территории, в границах которой расположен предоставленный земельный участок: в таком случае гражданин выбирает вид разрешенного использования из числа предусмотренных градостроительным регламентом. Вместе с тем анализ практики реализации Федерального закона № 119-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что градостроительные регламенты в большинстве случаев отсутствуют. В таких случаях гражданин вправе использовать земельный участок в соответствии с любыми видами разрешенного использования земельных участков независимо от принадлежности такого земельного участка к той или иной категории земель.

Кроме того, разрешенное использование земельного участка, установленное до даты предоставления земельного участка гражданину в безвозмездное пользование, не является препятствием для выбора иного вида разрешенного использования земельного участка. При этом принятие решения об изменении вида разрешенного использования земельного участка не требуется.

В срок до одного года со дня заключения договора безвозмездного пользования земельным участком гражданин должен направить в уполномоченный орган уведомление о выбранном им виде (видах) разрешенного использования такого земельного участка. В случае, если выбранные гражданином вид или виды разрешенного использования земельного участка не соответствуют категории земель, к которой относится земельный участок, уполномоченный орган направляет в Росреестр сведения о принадлежности земельного участка к определенной категории земель в зависимости от выбранного гражданином вида разрешенного использования земельного участка, без принятия решения о переводе земельного участка из одной категории

земель в другую категорию или отнесения земельного участка к определенной категории земель.

Одним из проявлений разрешительного типа правового регулирования является то, что правообладатель не вправе самостоятельно определять целевое назначение земельного участка (принадлежность к категории земель), а вид разрешенного использования может быть выбран лишь из числа видов разрешенного использования, предусмотренных градостроительным регламентом.

Правовые механизмы перевода земель из одной категории в другую, заложенные Федеральным законом № 119-ФЗ, фактически характеризуются отказом от разрешительного типа правового регулирования отношений в пользу дозволистского: «разрешено все, что прямо не запрещено», который характерен для гражданско-правовых, а не земельно-правовых отношений.

В отношении земельных участков из состава земель лесного фонда в Федеральном законе № 119-ФЗ все же предусмотрены отдельные ограничения выбора вида использования.

Земельные участки из состава земель лесного фонда могут использоваться для осуществления любых видов использования лесов, предусмотренных ст. 25 Лесного кодекса РФ, а также для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности. Кроме того, выбор осуществляется с учетом существующих ограничений прав на землю и возможности сочетания выбранных видов использования земельного участка с деятельностью, осуществляемой на смежных земельных участках.

В случае, если земельный участок предоставляется из состава земель лесного фонда и на нем расположены защитные леса, гражданин вправе использовать такой земельный участок только для осуществления видов использования лесов, предусмотренных Лесным кодексом РФ, с соблюдением ограничений, предусмотренных правовым режимом защитных лесов соответствующей категории.

Использование лесов на земельных участках из состава земель лесного фонда для предоставления «дальневосточных гектаров» само по себе является оправданным, однако выбор разрешенного использования лесов без учета требований лесохозяйственного регламента может привести к деградации и утрате

средообразующего значения леса. Использование же земельного участка из состава земель лесного фонда для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства или индивидуального жилищного строительства дает возможность возведения объектов капитального строительства, т.е. использовать лесной участок в качестве пространственного территориального базиса, что противоречит целевому назначению земель данной категории.

Тем не менее согласно Федеральному закону № 119-ФЗ, если выбранный гражданином вид разрешенного использования земельного участка предусматривает жилищное строительство, в том числе на землях лесного фонда, при получении от гражданина соответствующего уведомления уполномоченный орган направляет в Росреестр сведения о принадлежности такого земельного участка к категории земель населенных пунктов. При этом ч. 13 ст. 8 Федерального закона № 119-ФЗ оговорено, что такой земельный участок к городским лесам не относится.

По данным практики применения Федерального закона № 119-ФЗ, виды разрешенного использования, предусматривающие возможность жилищного строительства, выбираются гражданами примерно в 40 процентах случаев<sup>336</sup>. Применительно к земельным участкам из состава земель лесного фонда это означает, что в таких случаях (в результате выбора гражданами видов разрешенного использования, предусматривающих возможность индивидуального жилищного строительства) лесные участки переводятся в упрощенном порядке в земли населенных пунктов (изменяются сведения в ЕГРН относительно принадлежности земельного участка к категории земель лесного фонда на принадлежность к землям населенных пунктов)<sup>337</sup>, при этом фактически такие земельные участки не включены в границы какого-либо населенного пункта<sup>338</sup>.

---

<sup>336</sup> URL: [https://minvr.ru/press-center/news/20894/?sphrase\\_id=869370](https://minvr.ru/press-center/news/20894/?sphrase_id=869370) (дата обращения: 22 мая 2019 г.)

<sup>337</sup> URL: [https://rosreestr.ru/wps/portal/p/cc\\_ib\\_portal\\_services/online\\_request!/ut/p/z1/pVHLUuMwEPwWDRmike0EJzcRqOwSFhYIEPvikp1Z25Qtu-TRLvw9km0eB0gOq9JIWj3T3SMWsy2Llfbx5pLKRsnK1IE8S1Y3wTlfBny9uuEnIH6KNff5CmAzZY97Cdecxf\\_TbwmuH745Amx\\_vFdi6R0gOluHRC5YnFdNOuxDqNQPCxZr\\_IMa9bHRFi6I2m4xgQm8SLXD52NtJvAVu2g6Ytt3Eots\\_pME-A\\_BReCtr882cxC3PjxcXnkeAGd3zl7WKNJNVaFm0QTuUOqsEJn7I\\_fa9XVCLy2yaCnOkqv7X6fnt-4pNWW1K1VuddwYuUuUqVk0my7AXwz5-MLz-h1ozN3A6NNIOWhEpA32sEmfMKOBUzSmw5FOUIPSNI058KfzAdWI9CbdUIbIDT5bIAjns2CQIaqwRjWymvRpMOgKVJmpUy1Vhon1NjKqPkLqNvGhMwa3BfRjyrgjx4Lm4yMHs3K1podNdv6fgvl7\\_oxpBD8Ovzu\\_hNHR6\\_U1mDU/p0/IZ7\\_01HA1A42KODT90AR30VLN22001=CZ6\\_GQ4E1C41KGQ170AIAK131G00T5=MEcontroller!QCPOjectDataController==/?object\\_data\\_id=65:3:1:221&dbName=firLite&region\\_key=165](https://rosreestr.ru/wps/portal/p/cc_ib_portal_services/online_request!/ut/p/z1/pVHLUuMwEPwWDRmike0EJzcRqOwSFhYIEPvikp1Z25Qtu-TRLvw9km0eB0gOq9JIWj3T3SMWsy2Llfbx5pLKRsnK1IE8S1Y3wTlfBny9uuEnIH6KNff5CmAzZY97Cdecxf_TbwmuH745Amx_vFdi6R0gOluHRC5YnFdNOuxDqNQPCxZr_IMa9bHRFi6I2m4xgQm8SLXD52NtJvAVu2g6Ytt3Eots_pME-A_BReCtr882cxC3PjxcXnkeAGd3zl7WKNJNVaFm0QTuUOqsEJn7I_fa9XVCLy2yaCnOkqv7X6fnt-4pNWW1K1VuddwYuUuUqVk0my7AXwz5-MLz-h1ozN3A6NNIOWhEpA32sEmfMKOBUzSmw5FOUIPSNI058KfzAdWI9CbdUIbIDT5bIAjns2CQIaqwRjWymvRpMOgKVJmpUy1Vhon1NjKqPkLqNvGhMwa3BfRjyrgjx4Lm4yMHs3K1podNdv6fgvl7_oxpBD8Ovzu_hNHR6_U1mDU/p0/IZ7_01HA1A42KODT90AR30VLN22001=CZ6_GQ4E1C41KGQ170AIAK131G00T5=MEcontroller!QCPOjectDataController==/?object_data_id=65:3:1:221&dbName=firLite&region_key=165) (дата обращения: 22 мая 2019 г.)

<sup>338</sup> URL: [https://rosreestr.ru/wps/portal/p/cc\\_ib\\_portal\\_services/online\\_request!/ut/p/z1/pVHLUoQwEPwWD3s1E2Cft7haq65vV124UIEdAQsCFSbq\\_r3Jgo-Dj4OpXKanZ7o7YRFbs0jJ5yKTVNRKlrYOo1G8uA6O-Dzgy8U1H4M4EUvu8wXAasgefiVcchb9Z94S3Dz8cATY-ehXibn3B8FZ\\_EvklEVZWSfdewiV-](https://rosreestr.ru/wps/portal/p/cc_ib_portal_services/online_request!/ut/p/z1/pVHLUoQwEPwWD3s1E2Cft7haq65vV124UIEdAQsCFSbq_r3Jgo-Dj4OpXKanZ7o7YRFbs0jJ5yKTVNRKlrYOo1G8uA6O-Dzgy8U1H4M4EUvu8wXAasgefiVcchb9Z94S3Dz8cATY-ehXibn3B8FZ_EvklEVZWSfdewiV-)

Возможные негативные последствия такого «уведомительного» порядка перевода земельных участков из категории земель лесного фонда в земли населенных пунктов заключаются в следующем.

Такой земельный участок выбывает из числа ограниченных в обороте в соответствии со ст. 27 Земельного кодекса РФ, и по истечении пятилетнего срока действия договора безвозмездного пользования может быть предоставлен гражданину по его выбору как в аренду, так и в собственность. Между тем, ограничение оборотоспособности лесных участков является одним из правовых средств обеспечения надлежащего использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. В отношении такого участка сохраняются лишь установленные ст. 11 Федерального закона № 119-ФЗ ограничения оборотоспособности в виде запрета на совершение в отношении «дальневосточных гектаров» сделок с иностранными государствами, международными организациями, иностранными гражданами, лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами. Однако эти ограничения обусловлены интересами национальной безопасности. Таким образом, в Федеральном законе № 119-ФЗ реализован относительно простой механизм вовлечения в оборот земельных участков из состава земель лесного фонда с отступлением от установленного в ст. 1 Земельного кодекса РФ приоритета охраны земли как средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества.

Кроме того, предложенная законодателем конструкция создает условия для неопределенности юридической судьбы земельного участка, переведенного в упрощенном порядке из земель лесного фонда в земли населенных пунктов, в случае прекращения договора безвозмездного пользования таким земельным участком. Федеральный закон № 119-ФЗ не содержит положений, которые позволяли бы установить, сохраняется ли принадлежность земельных участков, в отношении которых прекращен договор безвозмездного пользования, к землям населенных пунктов, или они подлежат переводу в земли лесного фонда.

---

JOMRRofUaPeN9rCOVHTzgYwgK1UG3zd12YA37HzuiW2\_iCx00Yfx8CPBReBt7w8XE1B3Phwf3bheQCc3Tp7aa1I1  
2WJmoUDuEWp01yk7o9ct93VMW0bZOFcHMYXd-  
cHRzeulZii3BQqsZpujdzEy1QsHA1nnjfr8nmzIYxcV2PmFoZfVspOIyRtcAeb5AIT6jh5bVrs6SQ1xU3dFh1\_OO1QjUjv0g  
2luVzhqwWm\_jgIOhmiEitUPatOnjqDrkCVmirRUqUYW289o9xFSNxLfGr02W0BuyRFltPnjIVNSkb3ZmVjzfaaTXW3h  
uKqepjQBPxq8tN9EXt7b2H8eUM!/p0/IZ7\_01HA1A42KODT90AR30VLN22001=CZ6\_GQ4E1C41KGGQ170AIAK131G  
00T5=MEcontroller!QCPObjectDataController==/?object\_data\_id=65:22:2:506&dbName=firLite&region\_key=165 (дата  
обращения: 22 мая 2019 г.)

Правовые конструкции Федерального закона № 119-ФЗ ориентированы на привлечение населения на Дальний Восток и упрощение вовлечения земельных участков в оборот. Однако представляется, что Федеральный закон № 119-ФЗ нуждается в совершенствовании в направлении обеспечения баланса между разнонаправленными публичными интересами: публичным интересом в заселении территории Дальнего Востока как стратегически важной территории с точки зрения экономического развития и национальной безопасности страны и публичным экологическим интересом в сохранении лесов, использовании земель лесного фонда в первую очередь как средства производства в лесном хозяйстве.

Проведенный анализ проблем правового обеспечения разного рода публичных интересов при установлении ограничений оборотоспособности лесных участков позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Ограничение оборотоспособности лесных участков в составе земель лесного фонда обусловлено принадлежностью к соответствующей категории земель. Перевод земли иных категорий (отнесение к землям иных категорий) влечет за собой прекращение ограничения оборотоспособности земельного участка как производного элемента его правового режима. Следствием этого является то, что оценка результативности ограничения оборотоспособности лесных участков в составе лесного фонда как правового средства обеспечения публичных экологических интересов неразрывно связана с сохранением таких участков в составе земель лесного фонда.

2. Развитие земельного и лесного законодательства характеризуется направленностью на приоритетное обеспечение стабильности оборота земельных участков в качестве недвижимого имущества перед сохранением лесных участков как незаменимого средства производства в лесном хозяйстве и компонента природной среды, о чем свидетельствуют положения Федерального закона № 280-ФЗ.

3. Действующее законодательство характеризуется неопределенностью отнесения лесных участков, занятых городскими лесами, к ограниченным в обороте, что следует устранить посредством включения в ст. 27 Земельного кодекса РФ положений об ограничении оборотоспособности лесных участков, занятых городскими лесами.

4. Представляется целесообразным в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду установить запрет приватизации земельных

участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, на которых расположены леса.

5. Федеральный закон № 119-ФЗ нуждается в совершенствовании в направлении обеспечения баланса между разнонаправленными публичными интересами: интересами, связанными с заселением территории Дальнего Востока как стратегически важной территории с точки зрения экономического развития и национальной безопасности страны, с одной стороны, и публичным экологическим интересом в сохранении лесов, использовании земель лесного фонда в первую очередь как средства производства в лесном хозяйстве, с другой стороны.

Указанный баланс не может быть обеспечен полным отказом от предоставления «дальневосточных гектаров» из состава земель лесного фонда, однако введение дополнительных требований является необходимым.

Выбор вида использования земельного участка из состава земель лесного фонда для использования лесов должен осуществляться на основе лесохозяйственного регламента.

Предоставлению земельных участков для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства и садоводства, в том числе из состава земель лесного фонда, должно предшествовать зонирование территории с целью компактного расположения объектов индивидуального жилищного строительства и дальнейшего создания населенных пунктов, обособленных территорий ведения садоводства и огородничества. Как следствие, выбор земельного участка гражданином, планирующим осуществление указанных видов деятельности, должен быть ограничен определенными зонами.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ограничение оборота земельных участков является *гарантией* сохранения отдельных земельных участков в публичной собственности и собственности отдельных категорий субъектов. В свою очередь, сохранение отдельных земельных участков в публичной собственности и собственности отдельных категорий субъектов является *гарантией* использования и охраны земельного участка в соответствии с установленным в отношении него правовым режимом, либо правовым режимом, который будет установлен в будущем. В этом смысле ограничение оборота земельных участков является правовым средством, направленным на обеспечение различных видов публичных интересов.

Учитывая общий балансовый характер правового регулирования земельных отношений (как баланс публичных и частных интересов, так и баланс публичных интересов различных видов), ограничения оборота земельных участков должны устанавливаться в тех случаях, когда а) они направлены на обеспечение публичных интересов посредством выполнения одной или нескольких функций; б) публичный интерес в отсутствие ограничения земельного участка в обороте не может быть обеспечен, а достижение общественно значимых целей невозможно или существенно затруднено; в) ограничения оборотоспособности земельных участков установлены с учетом принципа соразмерности, который предполагает, что ограничения существенно не нарушают баланс между различными видами интересов, как частными, так и публичными, не влекут существенного нарушения (умаления) прав правообладателей земельных участков (в первую очередь тех, которые не имеют непосредственной правовой связи с государством).

Кроме того, основания ограничения земельных участков в обороте должны отвечать признакам правовой определенности, в противном случае это может привести как к затруднению реализации публичных интересов, так и к нарушению прав и охраняемых интересов правообладателей земельных участков и иных лиц.

С этих позиций представляется целесообразным внести следующие предложения по совершенствованию законодательства в сфере ограничений оборотоспособности земельных участков.

1. Учитывая необходимость сохранения и надлежащего использования объектов культурного наследия, цели и задачи создания территории объектов культурного наследия, представляется целесообразным расширить сферу действия ограничений в обороте земельных участков за счет включения в нее не только земельных участков, непосредственно занятых объектами культурного наследия (пп. 4 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ), но и расположенных в границах территории объектов культурного наследия.

2. При нормативном установлении ограничения оборотоспособности земельных участков должны учитываться все формы загрязнения земель, которым действующее законодательство придает юридическое значение. В связи с этим целесообразно перечислить все формы загрязнения в ст. 27 Земельного кодекса РФ, а также привести терминологию ст. 27 Земельного кодекса РФ в соответствие со специальным законодательством.

3. Ограничение оборота земельных участков, подвергшихся загрязнению, должно гарантировать своевременное выполнение мероприятий по устранению последствий загрязнения земель и приведения их в состояние, пригодное для использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, и недопущение вовлечения в оборот земельных участков, способных оказать негативное влияние на состояние окружающей среды и здоровье человека. Исходя из этого предлагается закрепить в законе, что ограничение оборота земельных участков в качестве гарантии реализации восстановительной функции охраны земель устанавливается уже на этапе возникновения обязанности по проведению мероприятий по рекультивации земель, а не только в отношении законсервированных земельных участков.

4. Действующее законодательство характеризуется неопределенностью отнесения лесных участков, занятых городскими лесами, к ограниченным в обороте, что следует устранить посредством включения соответствующих положений в ст. 27 Земельного кодекса РФ.

5. Представляется целесообразным закрепить в Земельном кодексе РФ подход, сформированный в судебной практике, в соответствии с которым ограничиваются в обороте земельные участки, расположенные в границах не только

существующих территорий общего пользования, но и планируемых (вновь образуемых) территорий общего пользования.

6. Необходимо дифференцировать правило о запрете предоставления в частную собственность земельных участков, расположенных на территории закрытого административно-территориального образования (пп. 6 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ), предусмотрев исключение для случаев приватизации земельных участков гражданами, являющимися собственниками расположенных на них индивидуальных жилых домов.

7. Целесообразно предусмотреть исключения из запрета предоставления в частную собственность земельных участков, расположенных во втором поясе зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения для случаев, когда размещение зданий, сооружений соответствует градостроительному регламенту и правовому режиму указанной зоны.

8. Установлению ограничений оборотоспособности земельных участков, расположенных под гидротехническими сооружениями (пп. 10 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ), должно предшествовать решение вопроса о классификации гидротехнических сооружений в зависимости от характеристики гидротехнического сооружения с соответствующим ограничением субъектного состава лиц, которые могут являться собственниками и эксплуатантами гидротехнических сооружений, имеющих публичное значение. В отсутствие указанных ограничений по субъектному составу следует допустить приватизацию земельных участков, расположенных под находящимися в частной собственности объектами гидротехнических сооружений.

9. В случае установления федеральным законом допустимости возведения жилого дома на земельном участке из состава земель сельскохозяйственного назначения, предоставленном для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, необходимо установить в законе ограничения оборота земельных участков, предоставленных для осуществления деятельности фермерского хозяйства, предусмотрев возможность последующего отчуждения таких земельных участков только крестьянским (фермерским) хозяйствам.

10. Представляется необходимым в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду установить в законодательстве запрет приватизации

земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, на которых расположены леса.

11. В целях сохранения благоприятных санитарных и экологических условий представляется целесообразным рассмотреть вопрос об отнесении к ограниченным в обороте земельным участкам, расположенным в первой зоне санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

12. В целях обеспечения целевого использования земельных участков сельскохозяйственного назначения необходимо изменить субъектный состав преимущественного права покупки земельных участков сельскохозяйственного назначения. В качестве субъектов преимущественного права покупки следует рассматривать любых лиц, осуществляющих сельскохозяйственное производство в той местности, где расположен земельный участок, без установления требований к объему производимой продукции.

13. Правовое последствие несоблюдения преимущественного права покупки земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения должно заключаться в возникновении у лица, заинтересованного в приобретении земельного участка и отвечающего критериям субъекта преимущественного права, права требовать перевода на себя прав и обязанностей покупателя. В связи с этим необходимо вернуться к прежней редакции п. 4 ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

14. Сохранение запрета на принадлежность земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения иностранным гражданам, юридическим лицам и лицам без гражданства должно сопровождаться дополнением ст. 3 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» положением о том, что он действует также в отношении иных юридических лиц, конечными бенефициарными владельцами которых являются иностранные граждане и (или) лица без гражданства.

15. Пункт 2 ст. 4 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» целесообразно дополнить исключением из установленного запрета в отношении лиц, являющихся сельскохозяйственными товаропроизводителями и использующих принадлежащие им на праве собственности и иных правах земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения

без правонарушений, повлекших привлечение к административной ответственности, предусмотренной ст. 8.7, 8.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

16. Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 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» нуждается в совершенствовании в направлении обеспечения баланса между разнонаправленными публичными интересами: интересами экономического развития и национальной безопасности страны, с одной стороны, и публичным экологическим интересом – с другой. Выбор вида использования земельного участка из состава земель лесного фонда для использования лесов должен осуществляться на основе лесохозяйственного регламента. Предоставлению земельных участков для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства и садоводства должно предшествовать зонирование территории с целью компактного расположения объектов индивидуального жилищного строительства и дальнейшего создания населенных пунктов, обособленных территорий ведения садоводства и огородничества. Выбор земельного участка гражданином, планирующим осуществление указанных видов деятельности, должен быть ограничен определенными зонами.

17. В целях информационного обеспечения ограничения оборотоспособности земельных участков целесообразно включить в состав дополнительных сведений о земельном участке в ЕГРН сведения об ограничении оборотоспособности земельного участка, а также предусмотреть обязательность включения сведений об ограничении оборотоспособности земельных участков в документы, в соответствии с которыми образуются земельные участки, в правоустанавливающие документы на земельный участок.

Представляется возможным дать следующие рекомендации по формированию единообразной правоприменительной практики в сфере ограничений оборотоспособности земельных участков.

1. При отнесении земельных участков к ограниченным в обороте следует исходить из того, что таковыми являются земельные участки в границах особо охраняемых природных территорий как в составе категории земель особо охраняемых

природных территорий, так и в составе земель иных категорий, в том числе населенных пунктов.

2. Для отнесения земельного участка, предоставленного для обеспечения нужд обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд, к ограниченным в обороте необходимо устанавливать его фактическое использование для соответствующих нужд. В случае если в результате перепрофилирования деятельности организации земельный участок используется для иных видов деятельности, нежели обеспечение обороны и безопасности, в том числе в результате приватизации государственного и муниципального имущества, следует признавать отсутствие оснований для отнесения земельного участка к ограниченным в обороте.

3. В целях придания определенности отнесения земельных участков, предоставленных для производства ядовитых веществ, наркотических средств, к ограниченным в обороте следует исходить из того, что к ним относятся земельные участки, которые предоставлены для производства наркотических средств и веществ из Списка ядовитых веществ для целей применения статьи 234 и других статей Уголовного кодекса РФ, предусматривающих ответственность за незаконный оборот сильнодействующих или ядовитых веществ.

4. Единственным подтверждением отнесения земельного участка к ограниченным в обороте по основанию, предусмотренному пп. 13 п.5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, должно являться решение о резервировании земельного участка.

5. При решении вопроса о наличии правовых оснований для ограничения оборотоспособности земельного участка следует исходить из того, что «предназначенными» для размещения объектов транспорта и ограниченными в обороте для целей пп. 7 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ являются земельные участки, расположенные в установленных документацией по планировке территории зонах планируемого размещения объектов транспорта и автомобильных дорог федерального, регионального, местного значения, предусмотренных документами территориального планирования.

6. В целях обеспечения публичных интересов в сохранении территорий общего пользования в качестве общедоступных условия договоров аренды земельных участков в границах любых территорий общего пользования должны формироваться с

позиций недопущения такого использования земельного участка, в процессе которого земельный участок может утратить признак общедоступности.

7. При разрешении споров о приватизации земельных участков следует исходить из того, что само по себе нахождение на земельном участке объектов недвижимости, в процессе эксплуатации которых образуются отходы производства, не должно рассматриваться как безусловное основание для отнесения земельного участка к ограниченным в обороте.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. 21.07.2014) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
3. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.
4. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 06.06.2019) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
6. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
8. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 14.
9. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16.
10. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. № 23. Ст. 2381.
11. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 18.12.2018) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
12. Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (ред. от 29.06.2018) // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.
13. Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ред. от 29.07.2018) // ВСНД и ВС РФ. 1993. №17. Ст. 594.
14. Закон Российской Федерации от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности» (ред. от 15.04.2019) // РГ. 1993. № 186.

15. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
16. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ред. от 18.03.2019) // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.
17. Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4870.
18. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.
19. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.
20. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ред. от 29.12.2017) // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219.
21. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.
22. Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (ред. от 05.04.2016) // СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.
23. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1999. №14. Ст. 1650.
24. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (ред. от 31.05.2018) // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.
25. Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.
26. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ред. от 01.04.2019) // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.
27. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (ред. от 21.02.2019) // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

28. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.
29. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ред. от 29.05.2019) // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.
30. Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (ред. от 23.06.2014) // СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.
31. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2881.
32. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
33. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 15.
34. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (ред. от 18.07.2017) // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3127.
35. Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2380.
36. Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.
37. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 27.
38. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (в ред., действовавшей до 01.01.2017) // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.
39. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5557.
40. Федеральный закон от 19 июня 2007 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3075.

41. Федеральный закон от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд» (ред. от 23.06.2014) // СЗ РФ. 2007. № 21. Ст. 2455.

42. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (ред. от 05.10.2015) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

43. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3434.

44. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 23.06.2014) // СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 6971.

45. Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3377.

46. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3378.

47. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2015. № 1. Ст. 26.

48. Федеральный закон от 13 июля 2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4344.

49. Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 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» (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2016. № 18. Ст. 2495.

50. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 336-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4269.

51. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» // СЗ РФ. № 27. Ст. 4287.

52. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2017. № 31. Ст. 4766.

53. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» // СЗ РФ. 2017. № 31. Ст. 4829.

54. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32. Ст. 5135.

55. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий» (вступ. в силу с 01.07.2019) // СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8464.

56. Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 5. Ст. 502.

57. Указ Президента Российской Федерации от 9 января 2011 г. № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» (ред. от 11.04.2016) // СЗ РФ. 2011. № 2. Ст. 268.

58. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1. Ст. 212.

59. Постановление Совета Министров РСФСР от 27 мая 1991 г. № 282 «О создании национального парка «Тункинский» Министерства лесного хозяйства РСФСР в Бурятской ССР» // СПС «КонсультантПлюс».

60. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 г. № 930 «Об утверждении номенклатуры сильнодействующих и ядовитых веществ, не являющихся прекурсорами наркотических средств и психотропных веществ, на которые распространяется порядок ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 1996 г. № 278» (ред. от 25.05.2017) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4122.

61. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2004 г. № 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» // СЗ РФ. 2004. № 10. Ст. 866.

62. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 964 «Об утверждении списков сильнодействующих и ядовитых веществ для целей статьи 234 и других статей Уголовного кодекса Российской Федерации, а также крупного размера сильнодействующих веществ для целей статьи 234 Уголовного кодекса Российской Федерации» (ред. от 19.12.2018) // СЗ РФ. 2008. № 2. Ст. 89.

63. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» (ред. от 04.10.2012) // СЗ РФ. 2008. № 30. Ст. 3646.

64. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» (ред. от 21.12.2018) // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3821.

65. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2010 г. № 620 «Об утверждении технического регламента о безопасности объектов морского транспорта» (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2010. № 34. Ст. 4475.

66. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2018 г. № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (ред. от 07.03.2019) // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4441.

67. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (ред. от 28.09.2018) // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

68. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 421.

69. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы» (ред. от 28.08.2014) // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

70. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. № 346-р «О переводе земель лесного фонда в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения» // СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 1043.

71. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 марта 2019 г. № 443-р «О переводе земель лесного фонда в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения» // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1336.

72. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 марта 2019 г. № 444-р «О переводе земель лесного фонда в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения» // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1337.

73. Приказ Госкомзема Российской Федерации от 9 июля 1997 г. № 48 «Об очередных задачах земельной реформы в России» (ред. от 14.05.2001) // СПС «КонсультантПлюс».

74. Приказ Минтранса России от 18 апреля 2005 г. № 31 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Объекты единой системы организации воздушного движения» (ред. от 05.06.2017) // РГ. 2005. № 125.

75. Приказ Минприроды России от 11 ноября 2013 г. № 496 «Об утверждении Перечня, форм и порядка подготовки документов, на основании которых осуществляется внесение документированной информации в государственный лесной реестр и ее изменение» (ред. от 15.01.2019) // РГ. 2014. № 21.

76. Приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (ред. от 04.02.2019) // РГ. 2014. № 217.

77. Приказ Минэкономразвития России от 25 сентября 2014 г. № 611 «Об утверждении Федерального стандарта оценки «Оценка недвижимости (ФСО № 7)» // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

78. Приказ Минтранса России от 7 ноября 2017 г. № 475 «Об утверждении Перечня объектов инфраструктуры морского порта» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2018.

79. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14 марта 2002 г. № 10 «О введении в действие Санитарных правил и норм «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02» // РГ. 2002. № 81.

80. Распоряжение Вице-мэра Москвы от 2 марта 1992 г. № 110-РВМ «Об аренде земли как основной форме земельно - правовых отношений в г. Москве» (ред. от 11.01.1996) // Документ опубликован не был. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

### **Нормативные правовые акты, утратившие силу**

1. Декрет II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов от 8 ноября (26 октября) 1917 г. «О земле» (принят II Всероссийским съездом Советов

рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 26 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

2. Декрет ВЦИК от 19 февраля 1918 г. «О социализации земли» // СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346.

3. Постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 г. «О введении в действие Гражданского кодекса Р.С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.

4. Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 г. «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 сессии IX созыва» // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

5. Постановление ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г. «Об утверждении общих начал землепользования и землеустройства» // СЗ СССР. 1928. № 69. Ст. 642.

6. Закон РСФСР от 11 июня 1964 г. «Об утверждении Гражданского кодекса РСФСР» // ВВС РСФСР. 1964. № 24. Ст.406.

7. Закон РСФСР от 1 июля 1970 г. «Об утверждении Земельного кодекса РСФСР» // ВВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.

8. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле (приняты ВС СССР 28 февраля 1990 г.) // ВСНД СССР и ВС СССР. 1990. № 10. Ст. 129.

9. Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

10. Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1 «О земельной реформе» // ВСНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 327.

11. Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // ВСНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 324.

12. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

13. Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610.

14. Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

15. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также

предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности» от 14 июня 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 25. Ст. 1427.

16. Указ Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» // САПП. 1993. № 44. Ст. 4191.

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2002 г. № 830 «Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота» // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4676.

### **Материалы судебной практики**

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.

2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова» // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2003 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И.В. Выставкиной» // СЗ РФ. 2003. № 15. Ст. 1416.

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2003 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан

О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширяева» // СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1657.

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 2010 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности частей 2, 3 и 5 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», частей 1 и 2 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 3 и пункта 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е.Ю. Дугенец, В.П. Минина и Е.А. Плеханова» // СЗ РФ. 2010. № 24. Ст. 3069.

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой» // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1708.

7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2011 г. № 29-П «Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Авиационная компания «Полет» и открытых акционерных обществ «Авиакомпания «Сибирь» и «Авиакомпания «ЮТэйр» // СЗ РФ. 2012. № 2. Ст. 397.

8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июня 2015 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье» // СЗ РФ. 2015. № 24. Ст. 3547.

9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и

муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // СЗ РФ. 2017. № 15. Ст. 2284.

10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 марта 2018 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой некоммерческого партнерства «Спортивно-охотничий клуб «Румелко-Спортинг» // СЗ РФ. 2018. № 15. Ст. 2238.

11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2019 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности статьи 15, пункта 1 статьи 200 и статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, абзаца второго пункта 1 статьи 9, пункта 1 статьи 10 и пункта 3 статьи 59 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина В.А. Нужина» // СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 1046.

12. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 2013 г. № 119-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рабиновича Владимира Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

13. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Экономика и жизнь. № 17. 2005.

14. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 15 ноября 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

15. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 октября 2010 г. № 3199/10 по делу № А57-1017/09-5 // СПС «КонсультантПлюс».

16. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 1039/13 по делу № А51-11274/2012 // Вестник ВАС РФ. 2013. №11.

17. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2013 г. № 10125/13 по делу № А12-10006/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

18. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 июня 2014 г. № 4890/14 // СПС «КонсультантПлюс».

19. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № ВАС-17272/10 по делу № А42-3838/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

20. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2007 г. № 17392/07 // СПС «КонсультантПлюс».

21. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 марта 2008 г. № 3450/08 // СПС «КонсультантПлюс».

22. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15 октября 2009 г. № ВАС-366/09 по делу № А04-1211/08-8221/08-5/69 // СПС «КонсультантПлюс».

23. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации о передаче в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации дела № А12-10006/2012 от 28 октября 2013 г. № ВАС-10125/13 // СПС «КонсультантПлюс».

24. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2013 г. № ВАС-16477/13 по делу № А38-4538/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

25. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 октября 2009 г. № 11-В09-19) // СПС «КонсультантПлюс».

26. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 305-ЭС15-7931 по делу № А41-8460/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

27. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 июня 2017 г. № 25-КГ17-2 // СПС «КонсультантПлюс».

28. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2017 г. по делу № 308-КГ17-2697, А32-6631/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

29. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 августа 2017 г. № 305-КГ17-10543 по делу № А41-45696/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

30. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 августа 2017 г. № 305-КГ17-10554 по делу № А41-49912/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

31. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 октября 2016 г. № 305-КГ16-10498 по делу № А41-70884/2015 // СПС «КонсультантПлюс».
32. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2017 г. № 25-КГ17-18 // СПС «КонсультантПлюс».
33. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2017 г. № 305-КГ17-10748 по делу № А40-153892/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
34. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 декабря 2017 г. № 306-КГ17-20417 по делу № А65-13383/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
35. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 января 2018 г. № 303-КГ17-17449 по делу № А51-583/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
36. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19 января 2006 г. № Ф08-6405/2005 // СПС «КонсультантПлюс».
37. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 6 сентября 2007 г. по делу № КГ-А41/8963-07 // СПС «КонсультантПлюс».
38. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 26 сентября 2007 г. по делу № КА-А41/9616-07 // СПС «КонсультантПлюс».
39. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26 февраля 2008 г. № Ф08-697/08-246А // СПС «КонсультантПлюс».
40. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 6 марта 2008 г. № А66-6534/2007 // СПС «КонсультантПлюс».
41. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 29 октября 2008 г. по делу № А44-786/2008 // СПС «КонсультантПлюс».
42. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 5 марта 2009 г. № Ф03-669/2009 // СПС «КонсультантПлюс».
43. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 16 февраля 2010 г. № Ф09-412/10-С1 // СПС «КонсультантПлюс».
44. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 22 февраля 2012 г. № Ф03-41/2012 по делу № А51-8150/2011 // СПС «КонсультантПлюс».
45. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 марта 2012 г. по делу № А42-2691/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

46. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 14 ноября 2012 г. № Ф03-5422/2012 по делу № А24-2035/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

47. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 27 декабря 2012 г. № Ф03-5975/2012 по делу № А51-11274/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

48. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 11 марта 2013 г. по делу № А19-15670/2012// СПС «КонсультантПлюс».

49. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 22 апреля 2013 г. по делу № А41-43082/11 // СПС «КонсультантПлюс».

50. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17 июня 2013 г. по делу № А10-4172/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

51. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 11 октября 2013 г. по делу № А46-30233/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

52. Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 4 февраля 2014 г. по делу № А35-7853/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

53. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 14 марта 2014 г. № Ф09-659/14 по делу № А76-13626/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

54. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17 июля 2014 г. по делу № А63-7611/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

55. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 1 августа 2014 г. № Ф05-5977/2014 по делу № А41-40558/13 // СПС «КонсультантПлюс».

56. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 8 июля 2015 г. № Ф07-4489/2015 по делу № А56-59765/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

57. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 25 августа 2015 г. № Ф05-2493/2014 по делу № А40-163401/12 // СПС «КонсультантПлюс».

58. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 3 марта 2016 г. № Ф08-10162/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

59. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19 апреля 2016 г. по делу № А20-1108/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

60. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 14 октября 2016 г. № Ф09-9181/16 по делу № А07-27009/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

61. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 16 декабря 2016 г. № Ф09-12121/15 по делу № А60-5735/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

62. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 7 ноября 2017 г. № Ф05-15798/2017 по делу № А41-5687/17 // СПС «КонсультантПлюс».

63. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 6 июня 2017 г. № Ф03-1178/2017 по делу № А51-9349/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

64. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 26 декабря 2012 г. по делу № А19-15670/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

65. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 18 марта 2013 г. по делу № А10-4172/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

66. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 25 января 2017 г. по делу № А27-13244/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

67. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 25 марта 2014 г. по делу № 33-2283/2014 о признании незаконным отказа отдела Управления Росреестра по Республике Бурятия в государственной регистрации договора купли-продажи и перехода права собственности на земельный участок // СПС «КонсультантПлюс».

68. Решение Арбитражного суда Иркутской области от 16 октября 2012 г. и дополнительное решение от 7 ноября 2012 г. по делу № А19-15670/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

69. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 14 ноября 2016 г. по делу № А40-153892/16-115-1393 // СПС «КонсультантПлюс».

#### **Учебники, учебные пособия, монографии, комментарии к законодательству, другие книги**

1. Аксененок Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. – М., 1950. – 305 с.

2. Аксененок Г.А. Земельные отношения в СССР. – М.: Госюриздат, 1958. – 424 с.

3. Аксененок Г.А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения / Сельское хозяйство и право в СССР. – М.: Юрид. лит., 1977.
4. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. I – М.: Юрид. лит. 1981. – 360 с.
5. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 576 с.
6. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М., 1989. – 288 с.
7. Андреева Г.Н. Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции Российской Федерации. – М. : Норма, 2009. – 366 с.
8. Анисимов А.П. Земельная реформа в Российской Федерации: проблемы и перспективы. Учебное пособие. – Волгоград, ВФ МУПК. 2001. – 48 с.
9. Анисимов А.П., Мелихов А.И. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки: монография. – Волгоград: Мастер, 2009. – 216 с.
10. Арутюнян Л.В., Кулаков А.И., Митина И.С., Некрестьянов Д.С., Оболенская М.А., Персиянцева А.А., Перфильева В.Ю., Репин Р.Р. Юридический справочник застройщика / под общ. ред. Д.С. Некрестьянова. 2-е изд., испр. и доп. – 2017. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
11. Батяев А.А. Комментарий к Закону РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности» (постатейный) / 2010. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
12. Белов В.А. Гражданское право. Общая часть. Т. II. Лица, блага, факты: учебник / В. А. Белов. – М. : Издательство Юрайт, 2011. – 1093 с.
13. Богданова А.В., Гутарина О.В., Козырин А.Н., Комягин Д.Л., Савенко Г.В., Ялбулганов А.А., Янкевич С.В. Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. А.А. Ялбулганова – 2014. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
14. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. – М.: Норма, 2011. – 544 с.
15. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. - М.: Изд-во МГУ. 2003. – 424 с.
16. Винницкий А.В. Публичная собственность. – М.: Статут, 2013. – 732 с.

17. Витрянский В.В. Реформа российского гражданского законодательства: промежуточные итоги. – М.: Статут, 2016. – 431 с.
18. Волков Г.А. Принципы земельного права. – М.: Городец, 2005. – 336 с.
19. Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации / Подготовлен для системы «КонсультантПлюс». 2002. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
20. Воронович Б.А. Философские проблемы взаимодействия общества и природы. – М., 1982. – 72 с.
21. Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). – М.: Юристъ, 2002. – 286 с.
22. Галиновская Е.А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения: Научно-практическое пособие. – М., 2012. – 272 с.
23. Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. – М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. – 272 с.
24. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учеб. пособие для вузов. – М.: Городец, 2008. – 448 с.
25. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. – М.: Изд-во МГУ, 1992. – 160 с.
26. Голубцов В.Г. Сочетание публичных и частных начал в регулировании вещных отношений с участием государства. – СПб., 2005. – 249 с.
27. Горшунов Д.Н. Интерес в частном праве: Вопросы теории: Монография. – Казань. 2005. – 176 с.
28. Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: Сборник памяти С.А. Хохлова / Авилов Г.Е., Алексеев С.С., Брагинский М.И., Витрянский В.В., и др.; Отв. ред.: Маковский А.Л. – М.: Изд-во Международ. центра финансово-эконом. развития, 1998. – 480 с.
29. Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М.К. Треушникова. – М.: Издательство «Статут», 2014. – 504 с.
30. Гражданское право: Учебник: В 4 т. Общая часть / Под ред. Е.А. Суханова. – М.: Волтерс Клувер, 2008. Т. 1. – 736 с.

31. Гришаев С.П. Эволюция законодательства об объектах гражданских прав. 2015. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
32. Дедов Д.И. Реализация принципа соразмерности в правовом регулировании предпринимательской деятельности: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03. – М., 2005. – 423 с.
33. Дедов Д.И. Соразмерность ограничения свободы предпринимательства. – М.: Юристъ, 2002. – 187 с.
34. Евтихийев И.И. Регулирование земельных отношений в городах. – Горки, 1929.
35. Жариков Ю.Г., Масевич М.Г. Недвижимое имущество: правовое регулирование / Научно-практическое пособие. – М.: БЕК, 1997. – 265 с.
36. Земельное право: учебник / В.Х. Улюкаев, В.Э. Чуркин, В.В. Нахратов и др. – М.: Частное право, 2010. – 344 с.
37. Земельное право: учебник / О.И. Крассов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 560 с.
38. Земля и право: Пособие для российских землевладельцев/ С.А. Боголюбов и др. – М.: Норма, 1997. – 360 с.
39. Землякова Г.Л. Ведение государственного кадастра недвижимости как функция управления в сфере использования и охраны земель. – М., 2014. – 357 с.
40. Игнатъева И.А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России. – М.: Изд-во МГК, 2007. – 384 с.
41. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1999. – 127 с.
42. Иконицкая И.А. Проблемы эффективности в земельном праве. – М., Издательство «Наука». – 183 с.
43. Ильина О.Ю. Проблемы интереса в семейном праве Российской Федерации. – М.: Городец, 2007. – 192 с.
44. История римского права / Покровский И.А.; Науч. ред.: Ем В.С. – М.: Статут, 2004. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
45. Калинин Н.И., Удачин А.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изменениями и дополнениями). М.: Международная академия оценки и консалтинга. 2004. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

46. Кассо Л.А. Русское поземельное право. – М.: 1906. – 260 с.
47. Керимов Д.А. Основы философии права. – М., 1992. – 191 с.
48. Ковалев В.И. Мотивы поведения и деятельность. – М.: Наука, 1988. – 192 с.
49. Козлов Д.В. Совокупный (комплексный) правовой режим земельных участков: монография. – 2015. – Режим доступа: СПС «Гарант».
50. Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. – М., 1972. – 227 с.
51. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (части первой) (постатейный) / Под ред. О.Н. Садикова. М., 2003. – 788 с.
52. Комментарий к земельному законодательству Российской Федерации. / Отв. ред. С.А. Боголюбов. – М., 1998. – 350 с.
53. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) / С.Н. Волков, М.И. Васильева, Е.А. Галиновская и др.; отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. – М.: Юстицинформ, 2009. – 864 с.
54. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой. – М.: Юрид. дом. Юстицинформ, 2002. – 592 с.
55. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой / С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, А.В. Мазуров и др.; под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Юрайт-Издат, 2006. – 560 с.
56. 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.
57. Корнеев А.Л. Сделки с земельными участками: Учебное пособие. – М.: «Городец», 2006. – 192 с.
58. Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – 624 с.
59. Крассов О.И. Земельное право: Учебник. / О.И. Крассов, 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 560 с.
60. Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. – М.: Норма, Инфра-М, 2014. – 400 с.
61. Кратенко М.В. Злоупотребление свободой договора: частноправовые и публично-правовые аспекты: Монография. – М.: Волтерс Клувер. 2010. – 208 с.

62. Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. – М., 2001. – 212 с.
63. Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. – М.: Городец, 2004. – 384 с.
64. Мазуров А.В. Комментарий к водному законодательству и ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах» (постатейный). – М.: Частное право, 2013. – 1039 с.
65. Мазуров А.В., Нахратов В.В., Чуркин В.Э. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный). – М., 2006. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
66. Малько А.В., Шундииков К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Монография. – Саратов: Изд-во СГАП, 2003. – 296 с.
67. Мачин И.Ф. История политических и правовых учений: конспект лекций. – М.: Юрайт-Издат, 2007. – 208 с.
68. Морозова Л.А. Теория государства и права. Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Российское юридическое образование, 2010. – 384 с.
69. Общая психология: Словарь / Под ред. А.В. Петровского. М., 2005. – 251 с.
70. Общая теория государства и права. Академический курс. В 3 т. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Т. 3. – М., 2001. – 518 с.
71. Общая теория советского земельного права / Отв. ред.: Аксененок Г.А., Иконицкая И.А., Краснов Н.И. – М.: Наука, 1983. – 357 с.
72. Правовые средства регулирования экономики / Под ред. З.М. Фаткудинова, Н.Е. Карягина, З.А. Ахметьяновой. – Казань, 2002. – 243 с.
73. Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. М.: Бек, 1995. – 557 с.
74. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Первая часть: Вотчинные права/ Учебник. – М.: Статут, 2002. – 800 с.
75. Правовые позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: избранные постановления за 2009 год с комментариями / под ред. А.А. Иванова. – М.: Статут, 2012. – 510 с.
76. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В.Б. Агафонов, В.К. Быковский,

Г.В. Выпханова и др.; под ред. Н.Г. Жаворонковой. – М.: Норма, Инфра-М, 2014. – 160 с.

77. Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности: монография / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов и др.; отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. – М.: Юстицинформ, 2016. – 340 с.

78. Римское частное право: Учебник / В.А. Краснокутский, И.Б. Новицкий, И.С. Перетерский и др.; под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. – М.: Юристъ, 2004. – 544 с.

79. Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. II: Обязательственное право / Отв. ред. Е.А. Суханов. – 2-е изд., стереотип. – М.: Статут, 2011. – 1208 с.

80. Саурин А.А. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения. – М., «Статут», 2014. – 351 с.

81. Седова Ж.И., Зайцева Н.В. Принцип эстоппель и отказ от права в коммерческом обороте Российской Федерации. М.: Статут, 2014. – 159 с.

82. Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности. Монография. – М.: ИЗиСП, Юриспруденция, 2012. – 352 с.

83. Советский энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. – М.: Советская энциклопедия, 1984. – 1600 с.

84. Судебная практика в современной правовой системе России: монография / Т.Я. Хабриева, В.В. Лазарев, А.В. Габов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, НОРМА, ИНФРА-М, 2017. – 432 с.

85. Суханов Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк. – М.: Статут, 2017. – 560 с.

86. Суханов Е.А. Гражданское право России - частное право. – М.: Статут, 2008. – 588 с.

87. Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ. 1997. – 672 с.

88. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: БЕК, 1995. – 496 с.

89. Трифонов А.С. Правовой режим земель промышленности – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 168 с.

90. Федоров А.В. Противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ, сильнодействующих и ядовитых веществ: уголовно-политические, уголовно-правовые и международно-правовые аспекты. – М.: Юрист, 2011. – 406 с.

91. Федорова М.М. Классическая политическая философия. – М.: Издательство «Весь Мир». 2001. – 224 с.

92. Филиппова С.Ю. Инструментальный подход в науке частного права. – М.: Статут, 2013. – 350 с.

93. Чубаров В.В. Проблемы правового регулирования недвижимости. – М.: Статут, 2006. – 336 с.

94. Шуплецова Ю.И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: монография. – М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2018. – 216 с.

95. Ялбулганов А.А. Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. – 2014. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

#### **Статьи в периодических изданиях и сборниках**

1. Абызова Е.Р., Рябов А.А. Обязательные неналоговые платежи и конституционный принцип определенности правовых норм // Финансовое право. 2017. № 3. – С. 23 - 27.

2. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. – С. 12 - 19.

3. Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 12. – С. 46 - 53.

4. Боголюбов С.А. Совершенствование лесного законодательства России // Законодательство и экономика. 2004. № 5. – С. 84 - 88.

5. Бондарь Н.С. Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. – С. 4 - 11.

6. Борисова Л.В. О проблеме законодательного регулирования оборотоспособности объектов гражданских прав в контексте реформы гражданского

кодекса Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права, 2017. – № 1. – С.126 - 131.

7. Борисова Л.В. Гражданско-правовое регулирование вещных прав: новеллы проекта Федерального закона о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации // Гражданское право. 2017. № 5. – С. 10 - 12

8. Бугаев И.Е. Преимущественное право покупки земель сельскохозяйственного назначения: необходимое средство регулирования земельных отношений или административный барьер для развития оборота земель сельскохозяйственного назначения // Юрист, 2011, № 20. – С. 27 - 31.

9. Васильева М.И. О правовом обеспечении доступности водных объектов и береговых полос для граждан // Правовые вопросы недвижимости. 2013. № 1. – С. 29 - 32.

10. Васильева М.И. Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе РФ // Журнал российского права. 2007. № 1. – С. 75 - 86.

11. Васильева М.И. Конституционная норма о земле и других природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов в правовых позициях Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. 2017. № 10. – С. 15 - 18.

12. Винницкий А.В. Ограничения оборотоспособности земель вблизи водных объектов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 9. – С. 106 - 110.

13. Волков Г.А. Нормативы зон санитарной охраны источников водоснабжения как важнейшее звено эколого-правового механизма // Экологическое право. 2014. № 5. – С. 32 - 38.

14. Волков Г.А. О методологии природоресурсных отраслей права // Экологическое право. 2018. № 1. – С. 3 - 12.

15. Волков Г.А. Уровни нормативного регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2018. № 6. – С. 5 - 9.

16. Дикарев И.С. Принцип правовой определенности и стабильность окончательных судебных решений в уголовном процессе // Судья. 2014. № 10. – С. 33 - 36.

17. Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Проблемы совершенствования понятийного аппарата в сфере охраны и использования природных лечебных ресурсов,

лечебно-оздоровительных местностей и курортов // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 4. – С. 186 - 194.

18. Землякова Г.Л. Идентификационная функция кадастрового учета в аспекте изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Закон. 2014. № 2. – С. 71 - 78.

19. Игнатьева И.А. Изменения в правовом режиме земельных участков иных собственников и пользователей в границах национальных парков и судебная практика // Судья. 2015. № 9. – С. 25 - 29.

20. Ильюшихин И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Федеральный закон «О землеустройстве» // Право и экономика. 2005. №№ 10, 11, 12.

21. Кабанова И.Е. Принцип баланса частных и публичных интересов в доктрине и правоприменительной практике // Власть Закона. 2016. № 2. – С. 74 - 84.

22. Карамышева О.В. Пути развития земельного законодательства Российской Федерации (материалы «круглого стола») // Государство и право. 1999. № 1. – С. 41 - 63.

23. Козлов Д.В. Совокупный (комплексный) правовой режим земельных участков: монография. – СПС «Гарант». 2015.

24. Корнилова У.В. Понятие ограничения оборотоспособности земельных участков // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. – С. 40 - 52.

25. Краснов Н.И. Земельная реформа и земельное право в современной России // Государство и право. 1993. № 12. – С. 3 - 13.

26. Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1. – С. 20–25.

27. Крассов О.И. Право собственности на леса // Экологическое право. 2006. №№ 2, 3.

28. Крассов О.И. Земельный участок – основа понятийного аппарата земельного права // Экологическое право. 2011. № 4. – С. 4 - 12.

29. Крассов О.И. Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка // Экологическое право. 2012. № 2. – С. 16 - 21.

30. Крассов О.И. Права иностранцев на приобретение в собственность земли и иной недвижимости в странах Западной Европы // Экологическое право. 2012. № 3. – С. 14 - 22.
31. Крыжан В.А. О содержании принципа правовой определенности // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2018. № 1. – С. 91 - 98.
32. Курбатов А.Я. Обеспечение баланса частных и публичных интересов - основная задача права на современном этапе // Хозяйство и право. 2001. № 6. С. 88 - 97.
33. Липски С.А. Правовой механизм государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения в современной России: особенности формирования, тенденции и перспективы // Право и экономика. 2011. № 12. – С. 18 - 24.
34. Лунева Е.В. Специфика и тенденции развития законодательства в сфере гражданского оборота земельных участков особо охраняемых природных территорий // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2. – С. 94 - 106.
35. Лунева Е.В. Юридическая природа исключительного права национального парка приобретать земельные участки, расположенные в его границах // Юридический мир. 2014. № 7. – С. 27 - 30.
36. Лунева Е.В. Проблема разграничения ограниченных и изъятых из гражданского оборота земельных участков в особоохраняемых природных территориях // Правовые вопросы недвижимости. 2016. № 1. – С. 23 - 27.
37. Малахов В.П., Лановая Г.М. Конституционно-правовые гарантии: сущность и роль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. – С. 7 - 12.
38. Маленков Н.А. Вправе ли коммерческая организация иметь в собственности земельный участок с разрешенным использованием - дачное строительство? // «Право и экономика», 2008, № 6. – С. 75 - 79.
39. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. – С. 66 - 77.
40. Мельников Н.Н. Категория «ограничение оборотоспособности земельных участков» в системе норм, регулирующих правовой режим объектов гражданских прав // Хозяйство и право. 2014. № 9. – С. 111 - 118.
41. Минаева А.А. Понятие «правовой режим земель» и его значение в земельном праве // Правовые вопросы недвижимости. 2005. № 1. – С. 29 - 34.

42. Мисник Г.А., Мисник Н.Н. Некоторые виды ограничений вещных прав на землю // Правовые вопросы строительства. 2008. № 1. – С. 25 - 27.
43. Мисник Г.А., Мисник Н.Н. Понятие и виды ограничений прав на землю // Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций, 2008- 2009 гг. Вып. 6. -М., Форгрейфер, 2009. – С. 185 - 194.
44. Морозова Л.А. Правовая определенность как общеправовой универсальный принцип реализации права // Социально-экономические явления и процессы. 2017. № 3. – С. 250 - 256.
45. Назаренко В.И. Рынок земли в дореволюционной России // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2002. № 8. – С. 21 - 27.
46. Назаренко В.И. Зарубежный опыт функционирования земельного рынка // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.valnet.ru/m7-114.phtml> // (дата обращения: 1 июня 2019 г.).
47. Нарышева Н.Г. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2009. № 4. – С. 13 - 17.
48. Нарышева Н.Г. Проблемы установления и изменения разрешенного использования земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2016. № 2. – С. 12 - 18.
49. Нарышева Н.Г. Особенности применения инструментального метода в земельно-правовых исследованиях // Экологическое право. 2017. № 2. – С. 11 - 18.
50. Нарышева Н.Г. Юридическое значение документов территориального планирования // Экологическое право. 2017. № 5. – С. 7 - 12.
51. Нешатаева Т.Н., Старженецкий В.В. Соблюдение баланса публичного и частного интереса // Вестник ВАС РФ. 2000. № 4. – С. 110 - 112.
52. Пахаруков А.А. Реализация принципа соразмерности в правовом регулировании отношений несостоятельности // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2018. № 3. – С. 28 - 32.
53. Пескова А.А. Баланс публичных и частных интересов при реализации права на судебную защиту муниципальной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 10. – С. 24 - 29.

54. Петрова Т.В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. – С. 29 - 34.
55. Пискунова М. Почва для конфликтов // Корпоративный юрист. 2010. № 6. – С. 54 - 58.
56. Подшивалов Т.П. Запрет обхода закона в российском гражданском законодательстве и судебной практике // Вестник гражданского права. 2015. № 2. – С. 87 - 115.
57. Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9. – С. 5 - 12.
58. Пугинский Б.И. Инструментальная теория правового регулирования // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2011. № 3. – С. 22 - 31.
59. Румянцев Ф.П. Особенности договора купли-продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения // Журнал российского права. 2013. № 8. – С. 25 - 33.
60. Семенов А.В. Объекты морского транспорта: понятие и виды, специфика судебной защиты // Транспортное право. 2017. № 3. – С. 11 - 13.
61. Серебрянный К.С. Гражданско-правовой режим земельных участков в новейшей редакции Земельного кодекса Российской Федерации // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2017. № 3. – С. 101 - 108.
62. Струнков С.К. Виды юридических средств // Вестник Волжского университета. Тольятти, 2003. Вып. 28. – С. 28 - 35.
63. Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4. – С. 70 - 79.
64. Тихомиров Ю.А. Право и публичный интерес // Законодательство и экономика. № 3 (215). 2002. – С. 4 - 7.
65. Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. – С. 19 - 25.
66. Уманская В.П. Баланс публичных и частных интересов в административном праве // Власть Закона. 2017. № 1. – С. 69 - 79.
67. Харьков В.Н. Принцип деления земель на категории по целевому назначению как основное начало государственного управления в сфере использования и охраны земель // Современное право. 2016. № 9. – С. 82 - 89.

68. Хозяинов А.С., Большаков Н.М. Изучение зарубежного опыта организации государственного управления воспроизводством лесов: США, Канада, Финляндия // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2012. № 2.

69. Шароварова О.Д. Правовые проблемы реализации запрета на приватизацию земельных участков в составе земель общего пользования // Законодательство. 2016. № 4. – С. 21 - 28.

70. Яковлев В.Ф. Экономика. Право. Суд. Проблемы теории и практики. М. МАИК «Наука / Интерпериодика». 2003. – С. 124 - 127.

### **Диссертации и авторефераты диссертаций**

1. Василишина М.И. Правовое обеспечение публичных интересов в лесном законодательстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. – 28 с.

2. Волков Г.А. Принципы земельного права: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – 446 с.

3. Дудиков М.В. Правовое обеспечение публичных интересов в горном праве: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2015 г. – 494 с.

4. Завьялов Ю.С. Проблема интереса в марксистской теории социалистического права: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1968. – 153 с.

5. Землякова Г.Л. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. – М., 2016. – 55 с.

6. Ким Д.Ч. Ограниченные вещные права на недвижимое имущество: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 30 с.

7. Корнилова У.В. Правовое регулирование ограничений оборотоспособности земельных участков: Дисс. ... кандидата юрид. наук. – М., 2017. – 152 с.

8. Кудряшов О.В. Социально-экономические и юридические гарантии обеспечения законности в правоприменительной деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – 24 с.

9. Ломаев А.Ю. Публичный интерес как правовая категория. Автореф. дисс. ... канд. наук. – Казань, 2012. – 22 с.

10. Лошкарев А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. – 28 с.
11. Митягин К.С. Гражданско-правовой режим земельных участков: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 24 с.
12. Пасикова Т.А. Особенности гражданского оборота земельных участков сельскохозяйственного назначения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008. – 24 с.
13. Петрушкин В.А. Системный анализ гражданско-правовой модели оборота недвижимости: проблемы теории и практики: дисс ... доктора юрид. наук. М., 2014. – 417 с.
14. Сиваков Д.О. Правовой режим земель водного фонда: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 209 с.
15. Чикильдина А.Ю. Гражданско-правовой режим дачных, садовых и огородных земельных участков: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2010. – 202 с.

#### **Иные материалы**

1. Письмо Минэкономразвития России от 19 июля 2010 г. № Д23-2704 «О праве общей долевой собственности собственников помещений в многоквартирном доме» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2011. № 1.
2. Письмо Минэкономразвития России от 27 октября 2011 г. № ОГ-Д23-1842 «О предоставлении многодетным семьям для индивидуального жилищного строительства земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в границах закрытых административно-территориальных образований» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Письмо Минэкономразвития России от 25 августа 2017 г. № Д23и-4953 «Об ограничении оборотоспособности земельных участков» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Письмо Минфина России от 5 апреля 2017 г. № 03-05-04-02/19881 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Письмо Управления Росреестра по Москве от 23 марта 2016 г. № 6488/2016 // Документ опубликован не был.

6. ГОСТ 6718-93 (ИСО 2120-72, ИСО 2121-72). Межгосударственный стандарт. Хлор жидкий. Технические условия (введен в действие Постановлением Госстандарта России от 2 июня 1994 г. № 160) // СПС «КонсультантПлюс».

7. Письмо Федеральной налоговой службы России от 4 мая 2017 г. № ПА-4-21/8521@ «О налогообложении земельных участков, ограниченных в обороте и предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

8. Письмо Роскомзема от 27 марта 1995 г. № 3-15/582 «О Методических рекомендациях по выявлению деградированных и загрязненных земель» // СПС «КонсультантПлюс».

9. Письмо Рослесхоза от 16 сентября 2014 г. № ВЛ-03-54/11079 «О защите прав и законных интересов Российской Федерации на земли лесного фонда» (вместе с «Информацией по итогам обобщения и анализа судебной практики по вопросу защиты прав и законных интересов Российской Федерации на земли лесного фонда») // СПС «КонсультантПлюс».

10. Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 190741-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности бесхозяйных гидротехнических сооружений» // СПС «КонсультантПлюс».

11. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров» // СПС «Консультант Плюс».

12. Проект федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)» // [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 12 июня 2019 г.).

13. Сведения о наличии и распределении земель в Российской Федерации (по состоянию на 1 января 2018 г.) // [Электронный ресурс]. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-ossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 29 марта 2019 г.).

14. Доклад Минсельхоза России о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения РФ в 2017 году // [Электронный ресурс]. URL: <http://mcsx.ru/upload/iblock/126/126b1552f6db8d71c3736a5a2354a698.pdf> (дата обращения: 12 июня 2019 г.).

15. Проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=87980> (дата обращения: 10 июня 2019 г.).

### **Интернет – ресурсы**

1. <https://www.torgi.gov.ru>
2. <http://sozd.duma.gov.ru>
3. <https://rosreestr.ru>
4. <http://kad.arbitr.ru>