



ЮРИДИЧЕСКИЙ СПРАВОЧНИК ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЯ

Комитет по
законодательству

ЮРИДИЧЕСКИЙ
СПРАВОЧНИК
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЯ

Санкт-Петербург
2022

ПРЕДИСЛОВИЕ

У вас в руках результат объединения экспертных знаний и опыта двух ведущих российских команд юристов, специализирующихся в сфере земли, недвижимости и строительства – Адвокатского бюро «Качкин и Партнеры» и юридической фирмы Land Law Firm (ранее – Содружество Земельных Юристов).

В основу создания настоящего справочника была положена идея «Юридического справочника застройщика» – доступным языком структурно изложить актуальные для практиков вопросы так, чтобы было понятно не только юристам.

Мы постарались максимально приблизить сложные формулировки и конструкции Земельного кодекса РФ к практике, а также учесть актуальные вопросы регулирования земельных отношений не только на федеральном уровне, но и на примере Москвы и Санкт-Петербурга.

В первом издании справочника мы сознательно остановились на анализе наиболее актуальных институтов общей части земельного права: понятие и способы образования земельных участков, содержание и различные основания возникновения прав на землю, изъятие и резервирование земельных участков, надзорные функции и административная ответственность в сфере земельных отношений. Это далеко не всё, что нужно знать о регулировании земельных отношений, и в будущем мы планируем дополнить текст анализом других актуальных проблем. Авторы справочника будут благодарны за любые комментарии и предложения, так как мы заинтересованы в том, чтобы итог нашей работы позволил практикующим юристам и собственникам бизнеса ориентироваться в регулировании земельных отношений.

«Юридический справочник землепользователя» будет полезен для юристов, кадастровых инженеров, иных специалистов, сталкивающихся



*Денис ЛИТВИНОВ
управляющий партнёр
юридической фирмы
Land Law Firm, адвокат*



*Дмитрий НЕКРЕСТЬЯНОВ
кандидат юридических наук,
партнёр, руководитель
практики по недвижимости
и инвестициям адвокатского
бюро «Качкин и Партнеры»,
руководитель Комитета по
законодательству Российской
гильдии управляющих
и девелоперов, адвокат*

ся в своей работе с земельными отношениями, а также частных инвесторов и землепользователей. Именно для этого в справочнике мы попытались адаптировать часто запутанное регулирование земельных отношений для понимания широкого круга читателей.

Мы выражаем благодарность всему авторскому коллективу сборника: Алексею Максиму, Голубничему Вячеславу, Дятловой Екатерине, Водопянову Юрию, Лобачеву Павлу, Максимкиной Юлии, Перфильевой Веронике, Розум Екатерине, Семякину Никите, Степановой Людмиле, Строкань Марине, Труновой Валерии, Ульяновой Ксении, Шмойловой Арине, Яковлевой Анастасии, а также нашей совместной команде маркетологов двух фирм: Бобиной Надежде, Давыдовой Инне, Ивановой Юлии, Качкиной Полине и Романчевой Марии.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1. Земельный участок и его разрешённое использование	7
1.1. Понятие земельного участка	7
1.2. Принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов	10
1.3. Категории земель	21
1.4. Виды разрешённого использования участка	54
1.5. Оборотоспособность участков	68
1.6. Разграничение собственности на земельные участки	80
Глава 2. Образование земельных участков	91
2.1. Способы образования участков	91
2.2. Особенности образования участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности	99
2.3. Требования к образуемым и изменённым земельным участкам	103
2.4. Сохранение обременений при образовании участков	110
Глава 3. Права на земельные участки	113
3.1. Право собственности на земельные участки	113
3.2. Аренда земельных участков	118
3.3. Безвозмездное пользование земельными участками	128
3.4. Постоянное (бессрочное) пользование	139
3.5. Пожизненное наследуемое владение	144
3.6. Право ограниченного пользования чужим земельным участком (частный сервитут)	147
3.7. Иные права на участки	175
3.8. Использование земель или земельных участков, находящихся в публичной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута	178
Глава 4. Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности	182
4.1. Общие правила предоставления	182
4.2. Предоставление участков в собственность	185
4.2.1. Предоставление земельных участков в собственность без торгов за плату	185
4.2.2. Предоставление земельных участков в собственность без торгов бесплатно	193
4.2.3. Предоставление земельных участков в собственность на торгах	200

4.3.	Предоставление участков в аренду.....	201
4.3.1.	Предоставление земельных участков в аренду без торгов.....	202
4.3.2.	Порядок определения размера арендной платы.....	221
4.4.	Процедура предоставления земельных участков в собственность или в аренду.....	225
4.5.	Целевое предоставление земельных участков для инвестиционных проектов.....	230
4.6.	Исключительные права собственников зданий и сооружений на участки, необходимые для их эксплуатации.....	235
4.7.	Особенности аренды и выкупа земельных участков собственниками объектов незавершённого строительства.....	244
Глава 5. Иные основания для возникновения прав на участки в публичной собственности.....		248
5.1.	Обмен земельных участков.....	248
5.2.	Перераспределение земельных участков.....	251
Глава 6. Осуществление и защита прав на участки.....		260
6.1.	Особенности осуществления прав на участки.....	260
6.2.	Защита прав на участки.....	267
Глава 7. Ограничение прав на участки.....		281
7.1.	Общие положения об ограничениях прав на участки.....	281
7.2.	Ограничения частного характера.....	286
Глава 8. Изъятие и резервирование земельных участков.....		288
8.1.	Изъятие земельных участков.....	288
8.2.	Резервирование участков.....	301
Глава 9. Надзорные функции в сфере землепользования.....		316
9.1.	Государственный земельный надзор.....	316
9.2.	Муниципальный земельный контроль.....	333
Глава 10. Административная ответственность в сфере земельных отношений.....		342
10.1.	Порча земель.....	344
10.2.	Самовольное занятие земельных и лесных участков.....	348
10.3.	Нецелевое использование земельных участков.....	350
10.4.	Виды административных наказаний в сфере земельных правоотношений и особенности их назначения.....	352

ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК И ЕГО РАЗРЕШЁННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ

1.1. ПОНЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Объектом права собственности на землю является земельный участок, понятие которого закреплено в п. 3 ст. 6 ЗК РФ: это недвижимая вещь, представляющая собой часть земной поверхности и имеющая характеристики, позволяющие определить её в качестве индивидуально определённой вещи.

Следует отметить, что ранее понятие «земельного участка» ограничивало возможности индивидуализации исключительно наличием кадастрового учёта, что вызывало многочисленные споры о правах на реформированные участки. Например, в исках по спорам о признании права собственности на участок, который был реформирован после отчуждения, у истца возникали сложности с индивидуализацией участка в связи с прекращением ранее существовавшего кадастрового учёта.

Отметим, что в соответствии со ст. 37 ЗК РФ объектом купли-продажи могут быть только земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учёт. Это связано с необходимостью осуществления действий по государственной регистрации возникновения права и его последующего перехода, что не может быть осуществлено без внесения сведений в ЕГРН.

Все сведения о земельном участке как объекте права подлежат внесению в кадастр недвижимости, являющийся частью ЕГРН, представляющий собой свод достоверных систематизированных сведений в текстовой и графической форме об объектах недвижимости.

Индивидуализация земельного участка и его границ важна для установления границ распространения права собственности. Так, право собственности

на земельный участок распространяется в пределах установленных границ на поверхностный (почвенный) слой и на то, что находится над и под поверхностью участка в пределах границ, установленных законодательством о недрах и об использовании воздушного пространства.

В соответствии с действующим законодательством недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью (ст. 1.2 Закона о недрах¹). При этом собственникам земельных участков предоставлено право осуществлять в границах данных земельных участков без необходимости получать лицензию на недропользование следующие действия:

- в связи с использованием для собственных нужд общераспространённых полезных ископаемых, имеющих в границах земельного участка и не числящихся на государственном балансе;
- работы по добыче подземных вод, объём извлечения которых должен составлять не более 100 кубических метров в сутки, из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного водоснабжения;
- строительство подземных сооружений на глубину до 5 метров в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Региональные перечни полезных ископаемых, относимых к общераспространённым, определяются отдельно по каждому субъекту РФ, и такие перечни определяются МПР России совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ и федеральным органом исполнительной власти в области горного надзора².

В судебной практике возникал вопрос, нужна ли лицензия на осуществление собственниками земельных участков деятельности по добыче общераспространённых полезных ископаемых, эксплуатацию скважин и т. п. В ст. 19 Закона о недрах об этом прямо не говорится, однако слова «по своему усмотрению» означают, что в указанных случаях лицензия не требуется.

¹ Ст. 19 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».

² Распоряжение МПР РФ от 07.02.2003 № 47-р «Об утверждении «Временных методических рекомендаций по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с формированием, согласованием и утверждением региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространённым».

Из этого же исходил и ВАС РФ, указывая в одном из определений, что собственники, землевладельцы, землепользователи в силу ст. 19 Закона РФ «О недрах» вправе без лицензии осуществлять добычу полезных ископаемых в границах своего земельного участка¹.

Воздушное пространство над земельным участком не признаётся его частью и не рассматривается как особый объект права собственности. Однако эксплуатация земельного участка, возведение на нём определённых строений и сооружений, выращивание растений и т. п. предполагают использование определённого воздушного пространства.

Таким образом, использование воздушного пространства собственником земельного участка возможно в тех пределах, которые необходимы для надлежащего использования земельного участка с учётом его целевого назначения и допустимых предельных параметров строительства, установленных градостроительным законодательством, например, налагаемые ограничения на использование земельных участков при осуществлении высотного строительства в границах приаэродромной территории.

Многоконтурный земельный участок

Под *многоконтурным* земельным участком понимается часть земной поверхности, границы которой представляют собой несколько замкнутых контуров, отделённых друг от друга иными земельными участками или землями (т. е. контуры границы многоконтурного земельного участка не имеют общих характерных точек границ). При этом часть земной поверхности в пределах отдельного контура границы многоконтурного земельного участка не является земельным участком или частью многоконтурного земельного участка², т. е. не является самостоятельным объектом земельных отношений (и кадастрового учёта). В свою очередь, границы частей многоконтурного земельного участка (многоконтурных частей) представляют собой совокупность контуров, не имеющих между собой общих характерных точек.

До 01.03.2008, в соответствии с ФЗ от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»³, Порядком ведения государственного реестра земель кадастрового района, утв. Приказом Росземкадастра от 15.06.2001 № П/119, при осуществлении государственного кадастрового учёта многоконтурному земельному участку присваивалось наименование «единое землепользование», а входящим в его состав земельным участкам – «обособленные»

¹ Определение ВАС РФ от 03.08.2009 № ВАС-9787/09 по делу № А44-3570/2008.

² Граница отдельного контура может совпадать с границей части многоконтурного земельного участка (многоконтурной части).

³ Утратил силу с 17.05.2008.

или «условные» земельные участки¹. При этом государственный кадастровый учёт с присвоением отдельного кадастрового номера осуществлялся в отношении как многоконтурного земельного участка (единого землепользования), так и в отношении всех земельных участков, входящих в его состав.

Согласно п. 9 ст. 22 закона № 218-ФЗ² площадью земельного участка является площадь геометрической фигуры, образованной проекцией границ земельного участка на горизонтальную плоскость.

Соответственно, площадь многоконтурного земельного участка является сумма площадей всех геометрических фигур, образованных проекцией контуров границ такого участка на горизонтальную плоскость.

1.2. ПРИНЦИП ЕДИНСТВА СУДЬБЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ И ПРОЧНО СВЯЗАННЫХ С НИМИ ОБЪЕКТОВ

В российском земельном законодательстве реализована модель признания земельного участка и объекта, возведённого на нём, двумя обособленными недвижимыми вещами. Вследствие подобного раздельного правового регулирования двух юридически связанных вещей к основным началам земельного законодательства отнесён принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, закреплённый в ст. 1 ЗК РФ: все объекты, прочно связанные с землёй, следуют судьбе земельных участков³.

Реализация принципа единства судьбы участка и объектов на нём

1. Судьба прав на землю при приобретении объекта недвижимости:

1.1. При создании новой недвижимой вещи

Согласно п. 1 ст. 218 ГК РФ, право собственности на новую вещь, изготовленную или созданную лицом для себя с соблюдением закона и иных право-

¹ Письмо Министерства экономического развития РФ от 16.01.2009 № 266-ИМ/Д23 «О многоконтурных земельных участках», от 22.12.2009 № 22409-ИМ/Д23 «О многоконтурных земельных участках».

² Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – закон № 218-ФЗ).

³ Более подробно см. Бевзенко Р.С. Принцип единства судьбы прав на земельный участок и на строения на нём // Введение в российское право недвижимости. Вып. 2, Москва: М-Логос, 2020.

вых актов, приобретается этим лицом. В случае, если такой объект правомерно возведён на чужом земельном участке, правообладатель строения обладает исключительным правом на использование части земельного участка под объектом в силу принципа единства¹. Исключения составляют объекты, возведённые на чужой земле, находящейся в публичной собственности, без оформленных арендных отношений – в силу ст. 222 ГК РФ такой объект может быть признан самовольной постройкой, а его возведение не наделяет правами на землю.

Также данное правило применяется при продаже как объектов недвижимого имущества, строительство которых завершено, так и объектов незавершённого строительства.

1.2. При приватизации зданий или сооружений

Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» установлена универсальная формула, согласно которой собственники приватизированных объектов недвижимости вправе одновременно приобрести в собственность (общую долевую собственность после приватизации всех частей зданий и сооружений) земельный участок, на котором расположен такой объект. Данное право является исключительным, то есть никто, кроме собственника здания, сооружения, не имеет права на приватизацию земельного участка, занятого соответствующим зданием, сооружением².

Размер доли в праве собственности на земельный участок определяется пропорционально отношению площади соответствующего здания или сооружения или его части к общей площади всех зданий или сооружений на участке.

1.3. При приобретении помещений в многоквартирном доме

Согласно п. 5 ст. 16 Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 214-ФЗ) государственная регистрация возникновения права собственности на объект долевого строительства одновременно является государственной регистрацией неразрывно связанного с ним права общей долевой собственности на общее имущество.

Конституционный Суд РФ, основываясь на принципе единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, в Постановлении

¹ Ст. 35 ЗК РФ.

² П. 5 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства».

от 28.05.2010 № 12-П¹ указал, что федеральный законодатель в целях обеспечения прав собственников жилых и нежилых помещений в таких домах установил в ЖК РФ общее правило о принадлежности земельного участка собственникам помещений в расположенном на нём многоквартирном доме.

Таким образом, к общему имуществу жильцов многоквартирного дома, в соответствии со ст. 36 ЖК РФ, относится земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства. При регистрации права собственности на помещение в многоквартирном доме у такого собственника автоматически возникает право общей долевой собственности на земельный участок, необходимый для эксплуатации многоквартирного дома.

Следует отметить, что судебная практика сформировала устойчивую позицию о том, что возникновение права на земельный участок у собственников помещений в многоквартирном доме возникает в силу закона только с момента формирования земельного участка, необходимого для эксплуатации многоквартирного дома². Например, при строительстве нескольких многоквартирных домов на участке до его раздела и формирования участков для эксплуатации каждого конкретного многоквартирного дома право собственности на участок не возникает.

При этом даже в отсутствие такого права собственности у собственников таких объектов недвижимости всегда существует право на доступ к объекту недвижимости и пользование им в объёме, необходимом для его эксплуатации (п. 1 ст. 271 ГК РФ).

Исходя из разъяснения Департамента недвижимости Министерства экономического развития³, если за всеми участниками долевого строительства зарегистрированы права на все объекты долевого строительства, однако государственная регистрация права общей долевой собственности на земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, не осуществлена, государственная регистрация прекращения права собственности застройщика на земельный участок возможна на основании заявления застройщика о прекращении права собственности.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28.05.2010 № 12-П «По делу о проверке конституционности частей 2, 3 и 5 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса РФ», частей 1 и 2 статьи 36 Жилищного кодекса РФ, пункта 3 статьи 3 и пункта 5 статьи 36 ЗК РФ в связи с жалобами граждан Е.Ю. Дугенец, В.П. Минаева и Е.А. Плеханова».

² Например, Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 08.04.2021 по делу № 2-220/2021; Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 14.01.2020 по делу № 2-4676/2019.

³ Письмо Росреестра от 11.12.2018 № 14-12405-ГЕ/18 «О рассмотрении обращения».

1.4. При приобретении прав на вторичные объекты недвижимости (помещения)

Реализация принципа единства относительно помещений в нежилых зданиях отличается от реализации этого же принципа относительно жилых. При продаже помещений в нежилом здании у покупателя с момента государственной регистрации перехода права собственности возникает то право на земельный участок, которое принадлежало продавцу недвижимости.

Таким образом, если земельный участок находился в собственности у застройщика, то аналогичное право возникает и у покупателя, в случае если у застройщика земля на праве аренды – с момента государственной регистрации права собственности на помещения на стороне арендатора автоматически возникает множественность лиц¹.

В соответствии с п. 1 ст. 6 ГК РФ к отношениям собственников помещений, расположенных в нежилом здании, возникающим по поводу общего имущества в таком здании, подлежат применению нормы законодательства, регулирующие сходные отношения, в частности ст.ст. 249, 289 и 290 ГК РФ и ст. ст. 44–48 ЖК РФ. Право собственности на долю в праве на земельный участок возникает у покупателя помещений в силу закона с момента государственной регистрации перехода к нему права собственности на помещения в здании².

1.5. При приобретении прав на первичный объект недвижимости (здание или сооружение) по договору купли-продажи

В соответствии со ст. 552 ГК РФ покупателю одновременно с передачей права собственности на такую недвижимость передаются права на земельный участок, занятый такой недвижимостью и необходимый для её использования.

При этом если участок находится у продавца в собственности, то покупатель в силу прямого указания закона получает право собственности на участок, необходимый для эксплуатации приобретённого объекта недвижимости.

В ситуации, когда продавцу на праве собственности принадлежит земельный участок и несколько зданий, расположенных на нём, для продажи одного из зданий ему необходимо выделить под ним самостоятельный земельный участок.

Данный вывод подтверждается судебной практикой. Так, в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 23.11.2017 № 307-ЭС17-5707 по делу А56-33380/2016 отмечено, что в слу-

¹ Определение ВАС РФ от 21.04.2014 № ВАС-4099/14 по делу № А55-23231/2012; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 27.04.2012 по делу № А82-1806/2011; Постановление ФАС Поволжского округа от 18.02.2014 по делу № А55-1486/2013.

² Например, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 29.09.2020 № Ф05-1248/2019 по делу № А41-10902/2018.

чае, когда под зданием (частью здания) возможно выделить часть земельного участка, такие объекты подлежат совместной продаже.

Сделки, воля сторон по которым направлена на отчуждение здания, сооружения без соответствующего земельного участка или отчуждение земельного участка без находящихся на нём объектов недвижимости, если земельный участок и расположенные на нём объекты принадлежат на праве собственности одному лицу, являются ничтожными¹.

Возникновение права на земельный участок является следствием возникновения права на объект недвижимости, и необходимость отдельной государственной регистрации прав на земельный участок отсутствует. Требование регистрирующего органа о предоставлении в общем порядке документов на государственную регистрацию перехода права общей долевой собственности на земельный участок не может быть признано правомерным².

При отсутствии препятствий для раздела исходного участка собственник отдельно стоящего здания, являющийся соарендатором земельного участка, на котором расположены иные здания, не находящиеся в его собственности, вправе приобрести в собственность часть земельного участка, занятую принадлежащим ему зданием и необходимую для его эксплуатации³.

2. Судьба прав на участок при приобретении прав на объект недвижимости

2.1. Исключительное право на выкуп или аренду участка из государственной или муниципальной собственности, на котором расположены здание, сооружение

Ст. 39.20 ЗК РФ предусмотрено исключительное право граждан, юридических лиц на приобретение земельных участков в собственность или в аренду при условии, что такие лица являются собственниками зданий, сооружений, расположенных на испрашиваемых земельных участках.

Исходя из этого, правообладатель объекта недвижимости, расположенного на земельном участке в силу закона, обладает правомочиями пользования и распоряжения земельным участком. В дальнейшем эти правомочия подлежат оформлению в виде права аренды или собственности⁴.

¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства».

² Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19.04.2019 № Ф02-1359/2019 по делу № А19-20408/2018.

³ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 20.03.2018 № 305-КГ17-18472 по делу № А41-55816/2016.

⁴ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 24.03.2021 № 56-КАД21-3-К9, Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 26.01.2021 № 305-ЭС20-15655 по делу № А40-287158/2019.

Следует отметить, что это право не является абсолютным, так как ст. 39.16 ЗК РФ предусмотрен достаточно широкий перечень оснований для отказа в реализации этого права.

2.2. При передаче объекта недвижимости в ипотеку

Согласно ст. 62 Закона об ипотеке¹, по договору об ипотеке могут быть заложены земельные участки постольку, поскольку соответствующие земли на основании федерального закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте. Однако земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, могут быть предметом залога только при условии, что такие земельные участки предназначены для жилищного строительства или для комплексного освоения в целях жилищного строительства и передаются в обеспечение возврата кредита, предоставленного кредитной организацией на обустройство данных земельных участков посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры.

На земельном участке, заложенном по договору об ипотеке, залогодатель вправе без согласия залогодержателя возводить в установленном порядке здания или сооружения, если иное не предусмотрено договором об ипотеке. По общему правилу ипотека распространяется и на эти вновь возведённые здания и сооружения.

В соответствии со ст. 69 Закона об ипотеке, если залогодатель владеет земельным участком на праве аренды, при ипотеке находящихся на данном земельном участке зданий или сооружений заложным считается право аренды земельного участка. Право аренды земельного участка может быть передано в залог в связи с ипотекой здания (сооружения), расположенного на этом участке, без согласия арендодателя, если иное не предусмотрено договором аренды².

2.3. При мене земельного участка

Мена земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности, допускается при условии, что здания и сооружения, расположенные на земельных участках, являющихся предметом договора мены, также являются предметом договора мены.

Согласно п. 4 ст. 39.22 ЗК РФ при заключении договора мены земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности,

¹ Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

² Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.04.2018 № Ф08-2134/2018 по делу № А32-9115/2017.

на земельный участок, находящийся в частной собственности, земельные участки и расположенные на них объекты недвижимого имущества, за исключением объектов недвижимого имущества, передаваемых безвозмездно в государственную или муниципальную собственность, подлежат обязательной оценке для установления их рыночной стоимости в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности.

При обмене земельными участками между частными субъектами установлены аналогичные требования. Так, согласно п. 4 ст. 35 ЗК РФ не допускается отчуждение земельного участка без находящихся на нём здания, сооружения в случае, если они принадлежат одному лицу.

2.4. При утрате прав собственности на земельный участок

2.4.1. При утрате прав в случае реквизиции земельного участка

Ст. 242 ГК РФ и ст. 51 ЗК РФ установлено, что в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, земельный участок может быть временно изъят у его собственника уполномоченными исполнительными органами государственной власти в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства от возникающих в связи с этими чрезвычайными обстоятельствами угроз с возмещением собственнику земельного участка причинённых убытков (реквизиция) и выдачей ему документа о реквизиции. Исходя из принципа единства, при реквизиции изъятию подлежит как земельный участок, так и объекты недвижимости, расположенные на нём.

Реквизиция подразумевает временный характер изъятия. В случае, если изъятый земельный участок невозможно вернуть правообладателю, собственнику предлагается на выбор либо выплата рыночной стоимости изъятых объектов, либо предоставление равноценного участка в другом месте.

2.4.2. При утрате прав в результате конфискации земельного участка, объектов, расположенных на нём

Конфискация является единственным безвозмездным способом изъятия земельного участка. Земельный участок совместно с постройками на нём может быть безвозмездно изъят у его собственника исключительно по решению суда и/или в виде санкции за совершение преступления¹. Не допускается раздельная конфискация указанных объектов. Конфискованное имущество обращается в собственность государства.

¹ Например, Приговор Московского городского суда от 13.10.2017 по делу № 2-53/2017, Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 13.07.2020 № 22-415/2020 по делу № 1-393/2019.

Основания конфискации установлены гражданским (ст. 243 ГК РФ), земельным (ст. 50 ЗК РФ) и уголовным законодательством. Так, согласно ст. 104.1 УК РФ, конфисковано может быть имущество (в том числе земельный участок), которое:

- а) получено в результате совершения преступлений, перечень которых приведён в уголовном законе (за исключением имущества, подлежащего возвращению законному владельцу);
- б) получено в результате совершения преступления, а доходы от этого имущества были частично или полностью превращены, или преобразованы;
- в) используется или предназначено для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооружённого формирования, преступного сообщества (преступной организации).

Конституционным Судом РФ отмечается специальный характер конфискации как публично-правовой меры, содержание которой заключается в осуществляемом в судебном порядке принудительном лишении правонарушителя, т. е. вопреки его воле, права собственности на имущество, определённым образом связанное с совершением правонарушения, и безвозмездном его обращении в собственность государства¹.

В случае конфискации земельного участка либо здания, расположенного на нём, должен соблюдаться принцип единства. Это означает, что при конфискации земельного участка конфискуется и здание (сооружение), расположенное на нём, аналогично конфискуется и земельный участок, если взыскание обращено на здание (сооружение) на нём².

2.4.3. При утрате прав при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд

Земельный участок может быть изъят для государственных или муниципальных нужд. Порядок изъятия регламентирован главой VII.1 ЗК РФ, а также ст. 279 ГК РФ. Под государственными (муниципальными) нуждами обычно понимают общественно значимые потребности, необходимость в удовлетворении которых обусловлена интересами широкого круга субъектов³.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.03.2017 № 5-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 81 и статьи 401.6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданина А.Е. Певзнера».

² П. 11 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства».

³ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 07.04.2021 № 09АП-7705/2021-ГК по делу № А40-72481/2020.

Изъятие земельных участков для таких нужд осуществляется на основании решений уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъекта РФ либо органов местного самоуправления. Земельные участки изымаются совместно с расположенными на них объектами недвижимого имущества за плату, определяемую в соответствии с Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹.

2.4.4. В случае изъятия земельных участков, находящихся в приграничных территориях

Федеральным законодательством введены ограничения для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц в осуществлении права землепользования. Установлены изъятия из национального режима регулирования права частной собственности на землю.

В соответствии с Указом Президента РФ от 09.01.2011 № 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» утверждён перечень приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками².

В случае, если земельный участок, находящийся на такой приграничной территории, принадлежит на праве собственности иностранному физическому или юридическому лицу, то такой земельный участок подлежит отчуждению в соответствии со ст. 238 ГК РФ.

Таким образом, если в собственности лица оказалось имущество, которое в силу закона не может ему принадлежать, это имущество должно быть отчуждено собственником в течение года с момента возникновения права собственности на имущество, если законом не установлен иной срок. Отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, за исключением указанных в законе случаев, проводится вместе с земельным участком. Отчуждение земельного участка без находящихся на нём здания, строения, сооружения в случае, если они принадлежат одному лицу, не допускается.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 15.10.2019 № 303-ЭС19-18134 по делу № А51-10399/2018.

² Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 08.10.2019 по делу № 33-33605/2019; Апелляционное определение Ростовского областного суда от 19.07.2017 по делу № 33-9074/2017.

2.4.5. При утрате прав при виндикации земельного участка

Виндикация земельного участка невозможна без разрешения судьбы расположенных на нём объектов недвижимости, поскольку такое истребование противоречит закреплённому в земельном законодательстве принципу единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов¹.

Иск об истребовании земельного участка из чужого незаконного владения может быть предъявлен собственником такого участка одновременно либо с иском о сносе самовольной постройки (при её самовольности), либо с иском о признании права собственности на такую постройку.

3. Исключения из принципа единства судьбы земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости

П. 4 ст. 35 ЗК РФ предусмотрены исключения из рассматриваемого принципа: отчуждение здания, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком, за исключением следующих случаев:

3.1. Отчуждение части здания, сооружения, которые не могут быть выделены в натуре вместе с частью земельного участка

В ситуациях, когда продавец является собственником земельного участка, на котором находится такая недвижимость, покупателю передаётся право собственности на земельный участок, занятый такой недвижимостью и необходимый для её использования, если иное не предусмотрено законом².

3.2. Отчуждение здания, сооружения, находящихся на земельном участке, изъятом из оборота в соответствии со ст. 27 ЗК РФ

Земельные участки, отнесённые к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством.

По общему правилу отчуждение здания, сооружения вместе с ограниченным в обороте земельным участком не допускается, однако в случае, если федеральным законом разрешено предоставлять такой земельный участок

¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 19.11.2015 № 308-ЭС15-8731 по делу № А32-8510/2012, Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 23.03.2017 № 308-ЭС15-18307 по делу № А32-29074/2013.

² Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 30.06.2014 по делу № А70-10846/2013; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 04.03.2014 по делу № А70-8200/2013.

в собственность граждан и (или) юридических лиц, то отдельное отчуждение здания не допускается.

3.3. Отчуждение сооружения, которое расположено на земельном участке на условиях сервитута, на основании публичного сервитута

4. Последствия нарушения принципа единства судьбы земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости

Нарушение принципа единства допускается в исключительных случаях, строго установленных законом.

П. 11 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» регламентированы последствия его нарушения. Так, сделки, воля сторон по которым направлена на отчуждение здания, строения, сооружения без соответствующего земельного участка или отчуждение земельного участка без находящихся на нём объектов недвижимости, если земельный участок и расположенные на нём объекты принадлежат на праве собственности одному лицу, являются ничтожными¹.

Застроенный земельный участок либо его часть имеет только одно потребительское и функциональное назначение – место расположения здания или сооружения, в связи с чем невозможно по-разному определять правовую судьбу здания и земельного участка под ним².

Рассматриваемый принцип земельного законодательства и обусловленное им правовое регулирование объективно predeterminedены тесной связью земельного участка и расположенных на нём объектов недвижимости. Вместе с тем указанное общее правило не исключает ситуаций, когда земельные участки принадлежат одним лицам, а расположенные на них объекты недвижимого имущества – другим. Возможность таких ситуаций, а также возникающие при этом взаимные права и обязанности собственников земельных участков и собственников зданий, сооружений регулируются действующим законодательством (п.п. 3 и 5 ст. 35 ЗК РФ, ст. 271 и п. 3 ст. 552 ГК РФ).

Если при отчуждении помещений в здании невозможен выдел земельного участка, расположенного под данными помещениями, земельный участок по-

¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 10.03.2017 по делу № 301-ЭС16-13752, А38-3075/2014; Определение Верховного Суда РФ от 03.07.2018 № 306-ЭС18-8108 по делу № А55-30191/2015.

² Постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.07.2020 № Ф05-9472/2020 по делу № А41-74181/2019.

стует в общую долевую собственность продавца и покупателя. Право собственности на долю в праве на земельный участок возникает у покупателя помещений в силу закона с момента государственной регистрации перехода к нему права собственности на помещения в здании.

1.3. КАТЕГОРИИ ЗЕМЕЛЬ

В РФ все земли делятся по целевому назначению на категории. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определённой категории и виду разрешённого использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Из указанного следует, что первичное значение для определения правового режима земель имеет категория, а затем вид разрешённого использования (далее – ВРИ), который устанавливается исходя из принадлежности земельного участка к той или иной территориальной зоне / категории.

Собственники и иные правообладатели земельных участков обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением, определяемым категорией и разрешённым использованием: нарушение такой обязанности в отдельных случаях может влечь за собой принудительное изъятие земельных участков в судебном порядке.

Согласно п. 1 ст. 7 ЗК РФ земли подразделяются на следующие категории:

1. земли сельскохозяйственного назначения;
2. земли населённых пунктов;
3. земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
4. земли особо охраняемых территорий и объектов;
5. земли лесного фонда;
6. земли водного фонда;
7. земли запаса.

Правовой режим каждой категории регулируется ЗК РФ, а также специальным законодательством, принятым в отношении отдельных категорий: федеральными законами, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, градостроительными регламентами, которые устанавливаются отдельно для каждого населённого пункта.

Характеристика категорий земель

1. Земли сельскохозяйственного назначения

Земли сельскохозяйственного назначения находятся *за границами населённого пункта* и используются для нужд сельского хозяйства, поскольку предназначены именно для этих целей. Сельскохозяйственные земли в границах населённых пунктов относятся к категории «земли населённых пунктов».

В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, а также земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, мелиоративными защитными лесными насаждениями, водными объектами (в том числе прудами, образованными водоподпорными сооружениями на водотоках и используемыми для целей осуществления прудовой аквакультуры), зданиями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

В силу п. 6 ст. 36 ГрК РФ градостроительные регламенты не устанавливаются в отношении сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения.

Цели использования земель сельскохозяйственного назначения определены в ст. 78 ЗК РФ, в соответствии с которой сельскохозяйственные земли могут быть использованы для ведения сельскохозяйственного производства, создания мелиоративных защитных лесных насаждений, научно-исследовательских и учебных целей, иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, целей аквакультуры (рыбоводства).

Законом определён и круг лиц, который может использовать сельскохозяйственные земли по целевому назначению:

- крестьянские (фермерские) хозяйства (для осуществления их деятельности, гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество);
- хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные коммерческие организации;
- некоммерческие организации, в том числе потребительские кооперативы, религиозные организации;
- казацкие общества;
- опытно-производственные, учебные, учебно-опытные и учебно-производственные подразделения научных организаций, образовательные организации, осуществляющие подготовку кадров в области сельского хозяйства, и общеобразовательные организации;

- общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (для сохранения и развития их традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов).

Специальные правила, связанные с владением, пользованием и распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, а также с оборотом таких участков, определены в Федеральном законе от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – закон № 101-ФЗ) и Федеральном законе от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

В частности, в законе № 101-ФЗ устанавливается перечень лиц, которые могут выступать участниками сделок по возникновению или прекращению прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения: граждане РФ, российские юридические лица, РФ и её субъекты, муниципальные образования.

Иностранцы граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 %, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды, за исключением случаев, предусмотренных законом № 119-ФЗ¹.

Законом № 101-ФЗ определены случаи принудительного изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения у собственника такого участка:

- нецелевое использование земельного участка, повлекшее существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения² или причинение вреда окружающей среде³;
- неиспользование земельного участка по целевому назначению или использование земельного участка в нарушение законодательства РФ (не для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной

¹ Федеральный закон от 01.05.2016 № 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».

² Постановление Правительства РФ от 22.07.2011 № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

³ П. 3 ст. 77 и п. 1 ст. 78 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

с сельскохозяйственным производством деятельности)¹ в течение трёх и более лет подряд.

Федеральный законодатель также определил преимущественное право субъекта РФ и муниципального образования на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения по цене, за которую он продётся (п. 1 ст. 8 закона № 101-ФЗ). Нарушение преимущественного права покупки влечёт ничтожность сделки.

В связи с этим на продавце земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения лежит обязанность известить в письменной форме высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления о намерении продать земельный участок с указанием цены, размера, местоположения земельного участка и срока, до истечения которого должен быть осуществлён взаимный расчёт (не более 90 дней).

Закон № 101-ФЗ определяет и иные особенности оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Отдельно отметим, что судебной практикой выработан подход, согласно которому изменение ВРИ земельных участков, относящихся к категории сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, не допускается без изменения категории земельных участков².

2. Земли населённых пунктов

Согласно ст. 83 ЗК РФ землями населённых пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населённых пунктов.

Границы городских, сельских населённых пунктов отделяют земли населённых пунктов от земель иных категорий. Границы населённых пунктов устанавливаются и изменяются утверждением или изменением Генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населённых пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования, либо утверждением или изменением схемы территориального планирования муниципального района, отображающей границы сельских населённых пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях) (п. 1 ст. 84 ЗК РФ). Утверждение изменения границ городов федерального зна-

¹ Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1482 «О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации».

² Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 2013 года, утверждённый Президиумом Верховного Суда РФ 04.06.2014, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 14.03.2018 по делу № А52-1883/2017, Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 12.10.2011 по делу № А13-13580/2010.

чения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя осуществляется по решению Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Порядок описания местоположения границ объектов землеустройства установлен Приказом Минэкономразвития РФ от 03.06.2011 № 267¹.

В соответствии со ст. 85 ЗК РФ в состав земель населённых пунктов могут входить земельные участки, отнесённые в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам:

- 1) жилым;
- 2) общественно-деловым;
- 3) производственным;
- 4) инженерной и транспортной инфраструктуры;
- 5) рекреационным – используются для отдыха граждан и туризма;
- 6) сельскохозяйственного использования;
- 7) специального назначения;
- 8) военных объектов;
- 9) иным территориальным зонам.

Градостроительный регламент определяется Правилами землепользования и застройки, которые содержат ВРИ и предельные параметры строительства для каждой территориальной зоны. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, сооружений.

Поскольку целевое назначение земель населённых пунктов сводится к застройке населённых пунктов различными объектами недвижимости, правовое регулирование режима данных земель осуществляется ЗК РФ и градостроительным законодательством (Градостроительный кодекс РФ, Правила землепользования и застройки, документация по планировке территории).

Необходимо обратить внимание, что в составе земель населённых пунктов выделяют земли с разрешённым использованием «для сельскохозяйственного использования» – такое ВРИ не делает такие земельные участки приравненными к статусу земель сельскохозяйственного назначения как категории и не накладывает особенностей на оборот таких земель, предусмотренных специальным законом.

Также следует отменить выделение в составе земель населённых пунктов земельных участков общего пользования (площади, улицы, скверы, пляжи и др.). Эти участки могут находиться только в публичной собственности (чаще всего муниципальной) и не подлежат приватизации.

¹ Приказ Минэкономразвития России от 03.06.2011 № 267 «Об утверждении порядка описания местоположения границ объектов землеустройства».

3. Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения (далее – земли промышленности и иного специального назначения)

Согласно п. 1 ст. 87 ЗК РФ землями такой категории признаются земли, которые расположены за *границами населённых пунктов* и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, объектов для обеспечения космической деятельности, объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Землями промышленности являются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Правовой режим земель промышленности не имеет специального регулирования на уровне федерального законодательства за исключением ст. 88 ЗК РФ. Как правило, размещение определённых объектов промышленности устанавливается в территориальных схемах субъектов РФ.

Земли энергетики используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов энергетики. В целях обеспечения деятельности организаций и объектов энергетики могут предоставляться земельные участки для: размещения гидроэлектростанций, атомных станций, ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, тепловых станций и других электростанций, обслуживающих их сооружений и объектов; размещения объектов электросетевого хозяйства и иных определённых законодательством РФ об электроэнергетике объектов электроэнергетики.

Классификатор видов разрешённого использования земельных участков, утверждённый Приказом Росреестра от 10.11.2020 № П/0412¹ (далее – Классификатор), также уточняет перечень объектов, которые могут быть размещены на землях энергетики: объекты гидроэнергетики, тепловые станции и другие

¹ Приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешённого использования земельных участков».

электростанции, обслуживающие и вспомогательные сооружения (золоотвалы, гидротехнические сооружения), объекты электросетевого хозяйства, объекты использования атомной энергии, атомные станции, ядерные установки, обслуживающие и вспомогательные для электростанций сооружения.

Специального регулирования для указанной категории земель не установлено.

Землями транспорта признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного, трубопроводного и иных видов транспорта.

Согласно п.п. 2–6 ст. 90 ЗК РФ земельные участки такой категории земель могут предоставляться для:

- размещения железнодорожных путей; размещения, эксплуатации и реконструкции зданий, сооружений, в том числе железнодорожных вокзалов, железнодорожных станций, а также устройств и других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта; установления полос отвода¹;
- размещения автомобильных дорог; размещения объектов дорожного сервиса, объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, стационарных постов органов внутренних дел; установления полос отвода автомобильных дорог²;
- размещения искусственно созданных внутренних водных путей; размещения объектов инфраструктуры морских портов, объектов речных портов, причалов, пристаней, гидротехнических сооружений, других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, сооружений, устройств и других объектов морского, внутреннего водного транспорта; выделения береговой полосы;
- размещения аэропортов, аэродромов, аэровокзалов, взлётно-посадочных полос, других наземных объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, сооружений, устройств и других объектов воздушного транспорта;

¹ Постановление Правительства РФ от 12.10.2006 № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог».

² Приказ Минтранса России от 18.08.2020 № 313 «Об утверждении Порядка установления и использования полос отвода автомобильных дорог федерального значения».

- размещения наземных объектов системы нефтепроводов, газопроводов, иных трубопроводов; размещения наземных объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, сооружений, устройств и других объектов трубопроводного транспорта.

Согласно Классификатору ВРИ «Транспорт» (код 7.0) охватывает размещение различного рода путей сообщения и сооружений, используемых для перевозки людей или грузов либо передачи веществ (содержание включает в себя содержание ВРИ с кодами 7.1–7.5), что полностью соответствует целям предоставления, указанным в ст. 90 ЗК РФ.

Отдельные вопросы правового регулирования земель транспорта устанавливаются специальными законами¹ и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти (например, по вопросам установления и использования полос отвода железных дорог и автомобильных дорог федерального значения).

Землями связи, радиовещания, телевидения, информатики признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов связи, радиовещания, телевидения, информатики. Земельные участки такой категории земель могут предоставляться для размещения объектов соответствующей инфраструктуры.

Уточнение объектов, подлежащих размещению на землях связи, радиовещания, телевидения, информатики, содержится в описании кода 6.8 Классификатора: объекты связи, радиовещания, телевидения, включая воздушные радиорелейные, надземные и подземные кабельные линии связи, линии радиофикации, антенные поля, усилительные пункты на кабельных линиях связи, инфраструктуру спутниковой связи и телерадиовещания.

Правовое регулирование использования земель связи, радиовещания, телевидения, информатики осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи», Федеральным законом от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Постановлением Правительства РФ от 11.02.2005 № 68 «Об особенностях государственной регистрации права собственности и других вещных прав на линейно-кабельные сооружения связи».

Земли для обеспечения космической деятельности – земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности орга-

¹ Например, Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

низаций и (или) объектов космической деятельности. В целях обеспечения космической деятельности могут предоставляться земельные участки для размещения наземных объектов космической инфраструктуры: космодромы, стартовые комплексы и пусковые установки, командно-измерительные комплексы, центры и пункты управления полётами космических объектов, пункты приёма, хранения и переработки информации, базы хранения космической техники, районы падения отделяющихся частей ракет, полигоны приземления космических объектов и взлётно-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.

Использование земель такой категории осуществляется в соответствии с законом РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности» и ЗК РФ.

Землями обороны и безопасности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности Вооружённых Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции по вооружённой защите целостности и неприкосновенности территории РФ, защите и охране государственной границы РФ, информационной безопасности, другим видам безопасности в закрытых административно-территориальных образованиях. Земельные участки могут предоставляться для: строительства, подготовки и поддержания в необходимой готовности Вооружённых Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов (размещение военных организаций, учреждений и других объектов, дислокация войск и сил флота, проведение учений и иных мероприятий); разработки, производства и ремонта вооружения, военной, специальной, космической техники и боеприпасов (испытательных полигонов, мест уничтожения оружия и захоронения отходов); размещения запасов материальных ценностей государственного материального резерва.

Отдельного специального законодательства, регулирующего правовой режим земель обороны и безопасности, в РФ нет. Более того, Градостроительный кодекс РФ также не предусматривает какого-либо регулирования для такой категории земель, в связи с чем на практике зачастую возникает вопрос относительно возможного ВРИ земельных участков из состава земель обороны и безопасности.

4. Земли особо охраняемых территорий и объектов

К землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной

власти, органов государственной власти субъектов РФ или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим.

В соответствии с п. 2 ст. 94 ЗК РФ к землям особо охраняемых территорий относятся земли:

- 1) особо охраняемых природных территорий;
- 2) природоохранного назначения;
- 3) рекреационного назначения;
- 4) историко-культурного назначения;
- 5) особо ценные земли.

Земли особо охраняемых природных территорий, земли, занятые объектами культурного наследия РФ, используются для соответствующих целей. Использование этих земель для иных целей ограничивается или запрещается в случаях, установленных ЗК РФ и федеральными законами.

Земли особо охраняемых природных территорий (далее – земли ООПТ) – земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов.

Согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – закон № 33-ФЗ) различают следующие категории земель ООПТ:

- 1) государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники;
- 2) национальные парки;
- 3) природные парки;
- 4) государственные природные заказники;
- 5) памятники природы;
- 6) дендрологические парки и ботанические сады.

В силу п. 3 ст. 2 закона № 33-ФЗ законами субъектов РФ могут устанавливаться и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

Земли ООПТ относятся к объектам общенационального достояния и могут находиться только в публичной собственности. В силу п. 8 ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – закон № 178-ФЗ), отчуждение земельных участков в составе земель ООПТ не допускается.

В отдельно предусмотренных федеральным законодателем случаях земельные участки, принадлежащие гражданам или юридическим лицам на праве собственности, могут быть включены в земли ООПТ.

На землях ООПТ запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов РФ.

Основные виды разрешённого использования земельных участков, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий, определяются положением об особо охраняемой природной территории.

В случаях, если разрешённое использование земельных участков в границах особо охраняемой природной территории допускает строительство на них, в положении об особо охраняемой природной территории устанавливаются предельные (максимальные и/или минимальные) параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Указанные виды разрешённого использования земельных участков и предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства не распространяются на случаи размещения линейных объектов.

Ст. 3.1 закона № 33-ФЗ предусматривается возможность нахождения в составе ООПТ населённых пунктов. Несмотря на то что закон прямо не разъясняет, как в этом случае подлежит определению категория земель и как это влияет на режим земель, полагаем, что это означает, что статус ООПТ больше связан не с вопросом категории земель, а с ограничениями, определяемыми положениями об ООПТ, т. е. речь должна идти не об отдельной категории земель, а об особом виде зоны с особыми условиями использования территорий. Однако ст. 105 ЗК РФ называет только охранную зону ООПТ, а не саму территорию ООПТ в качестве ЗОУИТ.

Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов

Согласно ст. 96 ЗК РФ земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов предназначены для лечения и отдыха граждан. В состав таких земель включаются земли, обладающие природными лечебными ресурсами¹, которые используются или могут использоваться для профилактики и лечения заболеваний человека.

Стоит отметить, что в п. 2 ст. 94 ЗК РФ, устанавливающей перечень земель, относящихся к землям особо охраняемых территорий, лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

¹ Минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озёр, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха (ст. 1 ФЗ от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»).

вительные местности и курорты не упоминаются как вид ООПТ. В этой связи обоснованно возникает вопрос относительно того, к какой категории стоит относить такие земли.

Упоминание в главе XVII ст. 96 ЗК РФ, регулирующей лечебно-оздоровительные местности и курорты, указывает на то, что земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов являются землями особо охраняемых территорий и объектов. В свою очередь, п. 6 ст. 36 ГрК РФ говорит о том, что лечебно-оздоровительные местности и курорты относятся к числу земель ООПТ, которые являются землями особо охраняемых территорий и объектов. В связи с этим остаётся непонятным, почему такие земли отсутствуют в перечне п. 2 ст. 94 ЗК РФ.

Лечебно-оздоровительной местностью признаётся территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения.

Курортом, в соответствии с законодательством, является освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры.

В целях сохранения благоприятных санитарных и экологических условий для организации профилактики и лечения заболеваний человека на землях территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов устанавливаются округа санитарной (горно-санитарной) охраны, которые являются одним из видов ЗОУИТ. Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов федерального значения устанавливаются Постановлениями Правительства РФ¹.

Земельные участки в границах санитарных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков не изымаются и не выкупаются, за исключением случаев, если в соответствии с установленным санитарным режимом предусматривается полное изъятие этих земельных участков из оборота (первая зона санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов).

Земельные участки, находящиеся в частной собственности, подлежат выкупу у их собственников в соответствии со ст. 55 ЗК РФ. Использование земельных участков в границах второй и третьей зон санитарной (горно-сани-

¹ Постановление Правительства РФ от 07.12.1996 № 1426 «Об утверждении Положения о признании территорий лечебно-оздоровительными местностями и курортами федерального значения»; от 07.12.1996 № 1425 «Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения».

тарной) охраны ограничивается в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях.

Основным источником правового регулирования режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов является Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» и ст. 96 ЗК РФ.

Земли природоохранного назначения

К землям природоохранного назначения относятся земли, занятые защитными лесами, предусмотренными главой 17 Лесного кодекса РФ (за исключением защитных лесов, расположенных на землях лесного фонда, землях особо охраняемых природных территорий), и иные земли, выполняющие природоохранные функции.

На землях природоохранного назначения допускается ограниченная хозяйственная деятельность при соблюдении установленного режима охраны этих земель в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Указанный режим обязателен для соблюдения собственниками и иными правообладателями земельных участков.

Юридические лица, в интересах которых выделяются земельные участки с особыми условиями использования, обязаны обозначить их границы специальными информационными знаками.

В пределах земель природоохранного назначения вводится особый правовой режим использования земель, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, которые несовместимы с основным назначением этих земель. Земельные участки в пределах этих земель не изымаются и не выкупаются у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

В местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и представителей других этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами о коренных малочисленных народах, могут образовываться территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов¹.

Порядок природопользования на указанных территориях устанавливается федеральными законами, их границы определяются Правительством РФ.

¹ См., например, Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Земли рекреационного назначения

Земли рекреационного назначения – земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан.

В состав земель рекреационного назначения входят земельные участки, на которых находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, детские туристические станции, туристские парки, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты.

Использование учебно-туристических троп и трасс может осуществляться на основе сервитутов; при этом указанные земельные участки не изымаются у правообладателей.

На землях рекреационного назначения запрещается деятельность, не соответствующая их целевому назначению.

Отдельно отмечаем, что земли рекреационных зон в пределах границ городских и сельских населённых пунктов являются землями населённых пунктов и не относятся к землям в составе земель особо охраняемых территорий, однако при этом на них распространяется действие ст.ст. 94 и 98 ЗК РФ¹.

На земельных участках с ВРИ «Отдых (рекреация)» (код 5.0) согласно Классификатору допускается обустройство мест для занятия спортом, физической культурой, пешими или верховыми прогулками, отдыха и туризма, наблюдения за природой, пикников, охоты, рыбалки и иной деятельности; создание и уход за городскими лесами, скверами, прудами, озёрами, водохранилищами, пляжами, а также обустройство мест отдыха в них. Содержание данного ВРИ включает в себя содержание ВРИ с кодами 5.1–5.5.

К сожалению, более подробная регламентация правового режима использования земель рекреационного назначения в законодательстве отсутствует.

Земли историко-культурного назначения

В соответствии со ст. 99 ЗК РФ к землям историко-культурного назначения относятся земли:

- 1) объектов культурного наследия народов РФ (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия;

¹ Письмо ФГБУ «ФКП Росреестра» от 01.04.2015 № 10-0869-КЛ «О предоставлении разъяснений».

- 2) достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремёсел¹;
- 3) военных и гражданских захоронений.

Классификатор, по сути, дублирует положения ст. 99 ЗК РФ применительно к ВРИ «Историко-культурная деятельность» (код 9.3), за одним исключением – в Классификаторе предусмотрена также хозяйственная деятельность, обеспечивающая познавательный туризм.

Земли историко-культурного назначения используются строго в соответствии с их целевым назначением. Изменение целевого назначения земель историко-культурного назначения и не соответствующая их целевому назначению деятельность не допускаются.

Земельные участки в составе земель историко-культурного назначения по общему правилу не изымаются у собственников, землепользователей, землевладельцев или арендаторов таких участков. Исключение составляет случай, когда собственник объекта культурного наследия либо земельного участка, в пределах которого располагается объект археологического наследия, не выполняет требования к сохранению такого объекта или совершает действия, угрожающие сохранности данного объекта и влекущее утрату им своего значения.

На отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность.

На землях военных захоронений строительные, земляные, дорожные и другие работы, в результате которых могут быть повреждены воинские захоронения, проводятся только после согласования с органами местного самоуправления.

В целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ устанавливаются зоны охраны объектов культурного наследия. В Санкт-Петербурге охранные зоны и градостроительные регламенты к ним установлены на основании закона Санкт-Петербурга от 19.01.2009 № 820-7 «О границах объединённых зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, режимах использования земель и требованиях к градостроительным регламентам в границах указанных зон».

В пределах земель историко-культурного назначения за пределами земель населённых пунктов вводится особый правовой режим использования земель, запрещающий деятельность, несовместимую с основным назначением этих земель.

¹ См., например, Федеральный закон от 06.01.1999 № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах».

Использование земельных участков, не отнесённых 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.

Правовой режим земель историко-культурного назначения регулируется ЗК РФ, Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», законом РФ от 14.01.1993 № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества», законами субъектов РФ и Правилами землепользования и застройки.

Особо ценные земли

Согласно ст. 100 ЗК РФ к особо ценным землям относятся земли, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций).

На собственников и арендаторов таких земельных участков, землепользователей и землевладельцев возлагаются обязанности по их сохранению.

Нельзя не заметить, что в особо ценные земли и земли историко-культурного назначения включаются земли, на территории которых находятся объекты культурного наследия. Из ст. 100 ЗК РФ следует, что разграничение земель происходит в зависимости от того, представляет ли объект культурного наследия особую ценность или нет.

Согласно Положению об особо ценных объектах культурного наследия народов РФ, утверждённому Указом Президента РФ от 30.11.1992 № 1487, к особо ценным объектам культурного наследия народов РФ относятся расположенные на её территории историко-культурные и природные комплексы, архитектурные ансамбли и сооружения, предприятия, организации и учреждения культуры, а также другие объекты, представляющие собой материальные, интеллектуальные и художественные ценности эталонного или уникального характера с точки зрения истории, археологии, культуры, архитектуры, науки и искусства.

Отнесение объектов культурного наследия к числу особо ценных осуществляется Указом Президента РФ¹. Такие объекты включаются в Государ-

¹ Например, Указ Президента РФ от 30.09.2009 № 1089 «О включении федерального государственного учреждения культуры «Государственный военно-исторический

ственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов РФ, депозитарием которого выступает Министерство культуры РФ.

Правовой режим земель историко-культурного назначения регулируется ЗК РФ, Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», Указами Президента РФ, Положением об особо ценных объектах культурного наследия народов РФ и иными федеральными нормативными правовыми актами, законами субъектов РФ, Правилами землепользования и застройки.

Отметим, что земли данной категории выделены не по какому-то отдельному критерию, в результате их статус недостаточно урегулирован, постоянно смешивается с землями иных категорий (например, объекты культурного наследия могут находиться на землях населённых пунктов), и зачастую их режим может быть достигнут за счёт установления режима ЗОУИТ.

5. Земли лесного фонда

Землям лесного фонда в ЗК РФ посвящено всего два предложения, содержащихся в статье 101 ЗК РФ.

Согласно данной норме к землям лесного фонда относятся лесные земли и нелесные земли, состав которых устанавливается Лесным кодексом РФ (далее – ЛК РФ).

Из ст. 6.1 ЛК РФ следует, что к лесным землям относятся земли, на которых расположены леса, и земли, предназначенные для лесовосстановления (вырубки, гари, редины, пустыри, прогалины и другие).

К нелесным землям относятся земли, необходимые для освоения лесов (просеки, дороги и другие), и земли, неудобные для использования (болота, каменистые россыпи и другие).

Границы земель лесного фонда определяются границами лесничеств.

Лесные участки в составе земель лесного фонда могут находиться только в федеральной собственности. Отчуждение земельных участков в составе земель лесного фонда не допускается (п. 8 ст. 28 закона № 178-ФЗ).

Использование лесов может осуществляться как с предоставлением лесного участка, так и без его предоставления, как с установлением, так и без установления сервитута.

Использование в предпринимательских целях лесов на землях лесного фонда осуществляется исключительно лицами, зарегистрированными в РФ в соот-

и природный музей-заповедник «Куликово поле» в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации», Указ Президента РФ от 17.11.2009 № 1297 «Об Общенациональном мемориале воинской славы», Указ Президента РФ от 15.01.1998 № 30 «О включении отдельных объектов в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации».

ветствии с Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

В отношении земель лесного фонда градостроительные регламенты не устанавливаются (п. 6 ст. 36 ГрК РФ).

Леса лесного фонда делятся на защитные, эксплуатационные и резервные, особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства которых установлены в ст.ст. 110–119 ЛК РФ.

Защитные леса

К защитным относятся леса, которые являются природными объектами, имеющими особо ценное значение, и в отношении которых устанавливается особый правовой режим использования, охраны, защиты, воспроизводства.

Виды использования лесов, допустимые к осуществлению в защитных лесах, расположенных на землях лесного фонда, определяются лесохозяйственными регламентами лесничеств.

Невыполнение гражданами или юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесного участка или договоров купли-продажи лесных насаждений, а также принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком или безвозмездного пользования лесным участком, прекращения сервитута, публичного сервитута.

В защитных лесах запрещается осуществление деятельности, несовместимой с их целевым назначением и полезными функциями. Не допускается и изменение целевого назначения лесных участков, на которых расположены защитные леса, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Защитные леса подразделяются на следующие категории:

- леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях;
- леса, расположенные в водоохраных зонах;
- леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов;
- ценные леса;
- городские леса.

Согласно ст.ст. 110–116 ЛК РФ на территориях защитных лесов вводятся ограничения (запреты) рубки лесов, а также запрет строительства и эксплуатации объектов капитального строительства, за исключением линейных объектов и гидротехнических сооружений.

Эксплуатационные леса

К эксплуатационным относятся леса, которые подлежат освоению в целях устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продукции их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов.

В эксплуатационных лесах допускается осуществление всех видов использования лесов, предусмотренных ст. 25 ЛК РФ, как то:

- 1) заготовка древесины, живицы, недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов;
- 2) сбор лекарственных растений;
- 3) осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства;
- 4) ведение сельского хозяйства;
- 5) осуществление рыболовства, за исключением любительского рыболовства;
- 6) осуществление научно-исследовательской, образовательной, рекреационной деятельности;
- 7) создание лесных плантаций и их эксплуатация;
- 8) выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений, посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев);
- 9) осуществление геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых;
- 10) строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов;
- 11) строительство, реконструкция, эксплуатация линейных объектов;
- 12) переработка древесины и иных лесных ресурсов;
- 13) осуществление религиозной деятельности;
- 14) иные виды, определённые в соответствии с ч. 2 ст. 6 ЛК РФ.

Резервные леса

Резервные леса – леса, в которых в течение 20 лет не планируется осуществлять заготовку древесины, за исключением заготовки древесины гражданами для собственных нужд.

В резервных лесах допускается осуществление тех же видов использования лесов, что и для эксплуатационных лесов, за исключением проведения рубок лесных насаждений.

Проведение рубок лесных насаждений возможно только при использовании резервных лесов в целях геологического изучения недр (за исключением случая, предусмотренного ч. 3 ст. 43 ЛК РФ), а также в целях заготовки древесины гражданами для собственных нужд.

Описание ВРИ «Резервные леса» (код 10.4) в Классификаторе, к сожалению, не конкретизирует возможные виды деятельности, в связи с чем остаётся руководствоваться только ст. 25 ЛК РФ и целями пользования землями лесного фонда.

Из описания состава лесов видно, что леса, очевидно, могут находиться на землях различных категорий (например, п.п. 4 и 5 ст. 111 ЛК РФ прямо предусматривают возможность существования защитных лесов в составе земель лесного фонда и земель иных категорий), что сильно усложняет определение правового режима таких земель.

6. Земли водного фонда

Согласно ст. 102 ЗК РФ землями водного фонда являются земли, на которых находятся поверхностные водные объекты.

В соответствии со ст. 5 Водного кодекса РФ (далее – ВК РФ) к поверхностным водным объектам относятся:

- 1) моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и др.);
- 2) водотоки (реки, ручьи, каналы);
- 3) водоёмы (озёра, пруды, обводнённые карьеры, водохранилища);
- 4) болота;
- 5) природные выходы подземных вод (родники, гейзеры);
- 6) ледники, снежники.

Поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии.

Согласно п. 14 Постановления Правительства РФ от 29.04.2016 № 377¹ местоположение береговой линии (границы водного объекта) считается определённым со дня внесения сведений о местоположении береговой линии (границы водного объекта) в ЕГРН. Береговая полоса болот, ледников, снежников, природных выходов подземных вод (родников, гейзеров) и иных

¹ Постановление Правительства РФ от 29.04.2016 № 377 «Об утверждении Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности её определения и о внесении изменений в Правила установления на местности границ водоохраных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов».

предусмотренных федеральными законами водных объектов не определяется. Установление береговой линии водного объекта важно с точки зрения отграничения земель водного фонда от других категорий земель, определения водоохранных зон водных объектов.

Если водные объекты полностью находятся в пределах земель сельскохозяйственного назначения и (или) земель других категорий, такие земли не относятся к землям водного фонда.

Стоит помнить также о том, что если на земельном участке находится водный объект с гидроэлектростанцией, такой земельный участок может быть отнесён в силу п. 2 ст. 89 ЗК РФ к землям энергетики, а земельные участки, используемые для размещения искусственных водных путей, для размещения объектов инфраструктуры морских портов, объектов речных портов, причалов, пристаней, гидротехнических сооружений, других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, сооружений, устройств и других объектов морского, внутреннего водного транспорта, – к землям транспорта (ст. 90 ЗК).

В силу ст. 8 ВК РФ водные объекты находятся в собственности РФ (федеральной собственности). Пруд, обводнённый карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, муниципальному образованию, физическому лицу¹, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта РФ, муниципального образования, физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами.

Отчуждение земельных участков в составе земель водного фонда не допускается (п. 8 ст. 28 закона № 178-ФЗ). Также запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с ВК РФ, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводнённые карьеры, в границах территорий общего пользования (п. 9 ст. 27 ЗК РФ).

Физические лица, юридические лица приобретают право пользования поверхностными водными объектами, находящимися в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, по следующим основаниям:

¹ В собственности физического лица может находиться пруд площадью не более 1 км², границы которого полностью расположены в границах земельного участка, принадлежащего данному лицу на праве собственности, а также не имеющий гидравлической связи с иными водными объектами, не входящий в сеть водотоков и водоёмов. Если водоём расположен на водотоке, который находится в собственности РФ, то такой водный объект может находиться исключительно в федеральной собственности (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18.01.2017 № 50-АПГ16-30).

- *на основании договоров водопользования* право пользования поверхностными водными объектами приобретает в целях забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов в соответствии с ч. 3 ст. 38 Водного кодекса РФ, использования акватории водных объектов, производства электрической энергии без забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов;
- *на основании решений о предоставлении водных объектов в пользование* в целях: обеспечения обороны страны и безопасности государства, сброса сточных вод, строительства и реконструкции гидротехнических сооружений, создания стационарных и плавучих (подвижных) буровых установок (платформ), морских плавучих (передвижных) платформ, морских стационарных платформ и искусственных островов, строительства и реконструкции мостов, подводных переходов, трубопроводов и других линейных объектов, если такие строительство и реконструкция связаны с изменением дна и берегов поверхностных водных объектов, разведки и добычи полезных ископаемых, проведения дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов поверхностных водных объектов, подъёма затонувших судов, сплава древесины (лесоматериалов), забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов для гидромелиорации земель, забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и сброса сточных вод для осуществления аквакультуры (рыбоводства), осуществления прудовой аквакультуры (рыбоводства) в прудах, образованных водоподпорными сооружениями на водотоках и с акваторией площадью не более 200 гектаров, а также на водных объектах, используемых в процессе функционирования мелиоративных систем;
- *по основаниям, предусмотренным иными федеральными законами*, без предоставления водных объектов в случаях использования водных объектов для целей морского, внутреннего водного и воздушного транспорта, использования водных объектов для целей рыболовства и аквакультуры (рыбоводства), а также в других случаях, предусмотренных ВК РФ и иными федеральными законами.

Порядок использования и охраны земель водного фонда определяется ЗК РФ и Водным кодексом РФ. Градостроительные регламенты в отношении земель водного фонда не устанавливаются.

7. Земли запаса

Земли запаса – земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не представленные гражданам или юридическим лицам. Исключение составляют земли фонда перераспределения земель.

Согласно Классификатору ВРИ «Запас» (код 12.3) подразумевает отсутствие хозяйственной деятельности. Это связано с тем, что использование земель запаса допускается только после перевода их в другую категорию, то есть когда будет определено целевое назначение земельного участка. Исключения составляют случаи включения земель запаса в границы охотничьих угодий, а также случаи выполнения работ, связанных с использованием недрами на таких землях.

Градостроительные регламенты для земель запаса в силу п. 6 ст. 36 ГрК РФ не устанавливаются.

Перевод земель из одной категории в другую

В соответствии с общими положениями Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – Закон о переводе земель) для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую заинтересованным лицом подаётся ходатайство о переводе земель (земельных участков) из одной категории в другую в уполномоченный исполнительный орган государственной власти или местного самоуправления.

В соответствии с п. 1 ст. 8 ЗК РФ перевод земель из одной категории в другую осуществляется в отношении:

- 1) земель, находящихся в федеральной собственности, – Правительством РФ;
- 2) земель, находящихся в собственности субъектов РФ, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, – органами исполнительной власти субъектов РФ;
- 3) земель, находящихся в муниципальной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, – органами местного самоуправления;
- 4) земель, находящихся в частной собственности:
 - земель сельскохозяйственного назначения – органами исполнительной власти субъектов РФ;
 - земель иного целевого назначения – органами местного самоуправления.

В ходатайстве о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую указываются:

- кадастровый номер участка;
- категория земель, в состав которых входит земельный участок, и категория земель, перевод в состав которых предполагается осуществить;

- обоснование перевода земельного участка из состава земель одной категории в другую;
- права на земельный участок.

Из указанного следует, что для принятия решения о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую к ходатайству должно быть приложено также согласие правообладателя земельного участка на перевод земельного участка из состава земель одной категории в другую, за исключением случая, если правообладателем земельного участка является лицо, с которым заключено соглашение об установлении сервитута в отношении такого земельного участка. Согласие правообладателя земельного участка не требуется, если происходит перевод земельных участков из состава земель одной категории в другую для создания ООПТ без изъятия земельных участков у их правообладателей либо в связи с установлением или изменением черты населённых пунктов. Данный вывод также подтверждается многочисленной судебной практикой¹.

Перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую не допускается в случае:

- 1) установления в соответствии с федеральными законами ограничения перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую либо запрета на такой перевод;
- 2) наличия отрицательного заключения государственной экологической экспертизы в случае, если её проведение предусмотрено федеральными законами;
- 3) установления несоответствия испрашиваемого целевого назначения земель или земельных участков утверждённым документам территориального планирования и документации по планировке территории, землеустроительной документации.

Перечень документов, необходимых для принятия решения о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую, установлен п. 4 ст. 2 Закона о переводе земель.

По результатам рассмотрения ходатайства исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления принимается правовой акт о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую либо об отказе в переводе земель или зе-

¹ Определение ВАС РФ от 09.06.2014 № ВАС-6306/14 по делу № А45-4069/2013, Определение Верховного Суда РФ от 02.03.2016 № 301-КГ16-1288 по делу № А43-33144/2014, Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.04.2013 по делу № А06-6131/2011.

мельных участков в составе таких земель из одной категории в другую в следующие сроки:

- 1) в течение 3 месяцев со дня поступления ходатайства, если иное не установлено нормативными правовыми актами РФ, – Правительством РФ;
- 2) в течение 2 месяцев со дня поступления ходатайства – исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления (п. 4 ст. 3 Закона о переводе земель).

Акт о переводе земель или земельных участков либо акт об отказе в переводе земель или земельных участков направляется заинтересованному лицу в течение 14 дней со дня принятия и может быть обжалован в суде.

Перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую считается состоявшимся с даты внесения изменений в сведения ЕГРН о категории земель и земельных участках. При этом переоформлять правоустанавливающие документы не требуется.

Перевод земель (земельных участков) любой категории осуществляется в порядке, предусмотренном общими положениями Закона о переводе земель, с учётом особенностей перевода каждой отдельной категории.

***Перевод земель сельскохозяйственного назначения
или земельных участков из состава таких земель
в иную категорию***

Перевод земель из категории земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ.

Перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, связанных:

- 1) с консервацией земель;
- 2) с созданием особо охраняемых природных территорий или с отнесением земель к землям природоохранного, историко-культурного, рекреационного и иного особо ценного назначения;
- 3) с установлением или изменением черты населённых пунктов;
- 4) с размещением промышленных объектов на землях, кадастровая стоимость которых не превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), а также на других землях и с иными несельскохозяйственными нуждами при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов;

- 5) с включением непригодных для осуществления сельскохозяйственного производства земель в состав земель лесного фонда, земель водного фонда или земель запаса;
- 6) со строительством линейных объектов при наличии утверждённого в установленном порядке проекта рекультивации части сельскохозяйственных угодий, предоставляемой на период осуществления строительства линейных объектов;
- 7) с выполнением международных обязательств РФ, обеспечением обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов;
- 8) с добычей полезных ископаемых при наличии утверждённого проекта рекультивации земель;
- 9) с размещением объектов социального, коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, образования при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов.

По общему правилу перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на 50 и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), и особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, указанных в п. 4 ст. 79 ЗК РФ, в другую категорию не допускается.

Земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в региональной или муниципальной собственности, в случае перевода в категорию земель лесного фонда должны быть безвозмездно переданы в федеральную собственность¹.

Земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и личного подсобного хозяйства, гражданам и их объединениям для ведения садоводства, огородничества и дачного строительства, могут включаться в состав указанных территориальных зон в границах населённых пунктов в результате перевода этих земельных участков в иную категорию – «земли населённых пунктов»².

¹ Письмо Рослесхоза от 22.09.2017 № АВ-03-54/13464 «О переводе земель сельскохозяйственного назначения в земли лесного фонда».

² Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 2013 года, утверждённый Президиумом Верховного Суда РФ 04.06.2014, Постановление Калужского УФАС России от 16.03.2017 по делу № 04-15ар/2017.

Перевод земель населённых пунктов или земельных участков в составе таких земель в иную категорию, а также перевод земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населённых пунктов

Перевод земель населённых пунктов в земли иных категорий и земель иных категорий в земли населённых пунктов независимо от их форм собственности осуществляется путём установления или изменения границ населённых пунктов в порядке, установленном ЗК РФ и законодательством о градостроительной деятельности.

Согласно ст. 84 ЗК РФ установлением или изменением границ населённых пунктов является утверждение или изменение Генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населённых пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования или схемы территориального планирования муниципального района, отображающей границы сельских населённых пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях).

Из указанного следует, что для перевода земельного участка из состава другой категории в земли населённых пунктов необходимо изменить границы населённого пункта путём утверждения или изменения Генерального плана или схемы территориального планирования муниципального района в соответствии с требованиями ГрК РФ, включив в границы населённого пункта такой земельный участок. После этого указанный участок подлежит отнесению к категории населённых пунктов.

Перевод земель промышленности и иного специального назначения или земельных участков в составе таких земель в другую категорию

Перевод земель промышленности и иного специального назначения или земельных участков в составе таких земель в другую категорию по общему правилу осуществляется без ограничений.

Земли промышленности и иного специального назначения (земельные участки в составе таких земель), которые нарушены, загрязнены или застроены зданиями, строениями, сооружениями, подлежащими сносу (в том числе подземными), могут быть переведены в другую категорию только при наличии утверждённого проекта рекультивации земель.

Перевод земель (земельных участков) такой категории, на которых осуществлялась связанная с нарушением почвенного слоя деятельность, в другую категорию допускается только после восстановления нарушенных земель в соответствии с утверждённым проектом рекультивации земель. Если пере-

вод осуществляется по ходатайству исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, восстановление нарушенных земель не требуется.

Перевод земель особо охраняемых территорий и объектов или земельных участков из состава таких земель в другую категорию

Перевод земель (земельных участков) такой категории в другую категорию осуществляется при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных федеральными законами экспертиз в соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», если их использование по целевому назначению ввиду утраты ими особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного особого ценного значения невозможно.

Перевод земель другой категории в земли особо охраняемых территорий и объектов (за исключением земель населённых пунктов) допускается в случае:

- 1) создания особо охраняемых территорий;
- 2) создания туристско-рекреационных особых экономических зон (далее – ТРОЭЗ);
- 3) в иных установленных ЗК РФ и другими федеральными законами случаях.

Установление или изменение границ ТРОЭЗ, а также включение земельных участков в границы ТРОЭЗ либо исключение земельных участков из границ такой зоны признаётся переводом земель особо охраняемых территорий и объектов в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли особо охраняемых территорий и объектов.

Перевод земель лесного фонда или земельных участков из состава таких земель в другую категорию

Законом о переводе земель в ст. 11 установлены особенности перевода земель лесного фонда, занятых *защитными лесами*, или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий. Соответственно, законодательство регламентирует перевод земель лесного фонда из числа защитных лесов и не затрагивает эксплуатационные и резервные леса.

Перевод земель лесного фонда осуществляется Правительством РФ.

Перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, разрешается в случае:

- 1) организации ООПТ;
- 2) установления или изменения границы населённого пункта;
- 3) размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов;
- 4) создания ТРОЭЗ.

Перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в иных случаях и для других целей не допускается.

С 1 марта 2022 года вступил в силу п. 3 ст. 11 Закона о переводе земель, в соответствии с которым перевод земельных участков из состава земель лесного фонда, предоставленных в пользование для осуществления рекреационной деятельности в соответствии с ЛК РФ, в земли других категорий будет запрещён¹.

Стоит упомянуть также и о «лесной амнистии», которая была введена Федеральным законом от 29.07.2017 № 280-ФЗ². Указанный механизм призван разрешить ситуацию, когда земельный участок в соответствии со сведениями государственного лесного реестра или лесного плана субъекта РФ относится к категории земель лесного фонда, а в соответствии со сведениями ЕГРН, правоустанавливающими или правоудостоверяющими документами такой земельный участок отнесён к иной категории.

Согласно п. 3 ст. 14 Закона о переводе земель, если права правообладателя или предыдущих правообладателей на земельный участок возникли до 01.01.2016, то принадлежность участка к определённой категории земель определяется в соответствии со сведениями, содержащимися в ЕГРН, а при их отсутствии – в соответствии с правоустанавливающими или правоудостоверяющими документами на земельный участок.

Таким образом, закон № 280-ФЗ установил приоритет сведений, содержащихся в ЕГРН, над сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре.

¹ Федеральный закон от 02.07.2021 № 301-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Федеральный закон от 29.07.2017 № 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 определённой категории земель» (далее – закон № 280-ФЗ).

Указанное правило не распространяется на:

- земельные участки, расположенные в границах ООПТ, территорий ОКН;
- земельные участки, относящиеся к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности или земель иного специального назначения, если на таких земельных участках отсутствуют объекты недвижимости, права на которые зарегистрированы;
- земельные участки, относящиеся к землям сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется законом № 101-ФЗ, при наличии 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.

Такое исключение не подлежит применению, если в течение 3 месяцев со дня выявления несоответствия в сведениях относительно участка в ЕГРН и государственном лесном реестре или лесном плане субъекта РФ в органы Росреестра не поступит уведомление об обращении в суд с иском об оспаривании зарегистрированного права на земельный участок (п. 8 ст. 14 Закона о переводе земель).

Кроме того, правила «лесной амнистии» действуют и в отношении земельных участков, предоставленных до 08.08.2008 для ведения огородничества, садоводства или дачного хозяйства, для строительства или эксплуатации жилого дома либо образованных из указанного земельного участка, для личного подсобного хозяйства либо образованных из таких участков. Согласно п. 4 ст. 14 Закона о переводе земель, если сведения о таких участках, содержащиеся в государственном лесном реестре или лесном плане субъекта РФ, противоречат данным ЕГРН, то земельные участки подлежат отнесению к землям населённых пунктов, если они расположены в границах населённых пунктов, а в иных случаях – к землям сельскохозяйственного назначения.

В силу п. 7 ст. 10 закона № 280-ФЗ сведения государственного лесного реестра должны быть приведены в соответствие со сведениями ЕГРН до 01.01.2023.

Перевод земель водного фонда или земельных участков из состава таких земель в другую категорию, а также перевод земель другой категории или земельных участков в составе таких земель в земли водного фонда

Перевод земель водного фонда или земельных участков в составе таких земель в другую категорию допускается в случаях:

- 1) создания ООПТ;
- 2) установления или изменения границ населённых пунктов;
- 3) размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов;
- 4) прекращения существования водных объектов, изменения русла, границ и иных изменений местоположения водных объектов, в том числе связанных с созданием искусственных земельных участков в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 19.07.2011 № 246-ФЗ¹, при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Ввод искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, является переводом земель водного фонда в земли категории, указанной в разрешении на создание искусственного земельного участка на водном объекте.

Перевод земель другой категории или земельных участков в составе таких земель в земли водного фонда допускается в случае:

- 1) если земли заняты водными объектами;
- 2) строительства водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водных объектах;
- 3) изменения русла рек и иных изменений местоположения водных объектов.

Перевод земельного участка из состава земель запаса в другую категорию

Перевод земельного участка из состава земель запаса в другую категорию земель в зависимости от целей дальнейшего использования этого

¹ Федеральный закон от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

земельного участка осуществляется только после формирования в установленном порядке земельного участка, в отношении которого принимается акт о переводе земельного участка из состава земель запаса в другую категорию земель.

В случае, если земельный участок в соответствии с данными ЕГРН относится к категории земель запаса, а в соответствии со сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре или лесном плане субъекта РФ, находится в границах лесничества, расположенного на землях лесного фонда, такой земельный участок относится к категории земель лесного фонда (п. 10 ст. 14 Закона о переводе земель).

Значение категорий земель в настоящее время

Как было указано ранее, ЗК РФ предусматривает 7 видов категорий земель, основу разграничения которых составляет целевое назначение. Вместе с тем анализ характеристик категорий земель позволил обнаружить значительное количество пересечений категорий земель между собой.

Так, например, законодательством предусмотрены земли сельскохозяйственного назначения в качестве отдельной категории, а также земли сельскохозяйственного использования в составе земель населённых пунктов. В обоих случаях цель использования земель – ведение сельского хозяйства. Однако разница между ними заключается в том, что земли сельскохозяйственного назначения могут находиться исключительно за пределами населённого пункта, в то время как земли сельскохозяйственного использования в составе земель населённых пунктов располагаются в границах населённых пунктов, что влечёт принципиально разное регулирование таких земель при одинаковом разрешённом использовании.

Согласно ст. 87 ЗК РФ земли промышленности и иного специального назначения могут предоставляться для сельскохозяйственного производства. Видится, что в этом случае также теряется сама суть деления земель на категории, поскольку целевое назначение земель, которые используются для сельскохозяйственного производства, и земель промышленности и иного специального назначения различны. В этом случае фактически земли промышленности и иного специального назначения могут охватывать и иную цель, что не соответствует положениям пп. 8 п. 1 ст. 1 и п. 2 ст. 7 ЗК РФ.

Ещё одним наглядным примером служат земли рекреационных зон в пределах границ городских и сельских населённых пунктов и земли рекреационного назначения в составе земель особо охраняемых территорий. Так, земли рекреационных зон в пределах границ городских и сельских населённых пунктов не входят в состав земель особо охраняемых территорий, так как относятся к категории земель населённого пункта, однако при этом на них распространя-

ют действие положения ст.ст. 94 и 98 ЗК РФ, регулирующие правовой режим земель рекреационного назначения и земель особо охраняемых территорий.

Указанные примеры демонстрируют, что деление земель на категории по целевому назначению не имеет практического смысла, поскольку целевое назначение отдельных земельных участков в границах земель может меняться, а это противоречит идее категорий земель.

Кроме того, не стоит забывать о том, что градостроительное законодательство (ГрК РФ, градрегламенты) не использует в терминологии понятие «категория земель», но при этом имеет вполне понятный режим использования земель, в отличие от ВРИ, установленных для категорий земель, которые трудны в использовании и практическом применении.

В связи с этим вопрос об отмене категорий земель обсуждается в научных кругах и на законодательном уровне уже длительное время.

Так, ещё в 2014 году Государственной Думой рассматривался законопроект № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации», предлагавший отменить деление земель на категории и перейти к системе территориального зонирования. Указанный законопроект был принят в первом чтении, но отклонён на этапе рассмотрения законопроекта во втором чтении и возвращён на доработку.

В настоящее время на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов размещён проект Федерального закона¹, который был разработан в целях перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию. Так, предлагается исключить статью о делении земель (и все соответствующие разделы ЗК РФ) и установить территориальные зоны, в границах которых будут располагаться земельные участки соответствующей территориальной зоны. ВРИ земельных участков будут определяться исходя из принадлежности таких участков к соответствующей территориальной зоне.

Аналогичный механизм уже длительное время применяется в Правилах землепользования и застройки и является понятным и простым в использовании, в то же время обеспечивающим защиту необходимых земель. В связи с этим видится, что принятие законопроекта позитивно скажется на развитии земельного законодательства.

¹ Проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую, третью Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в целях перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию) и в связи с принятием Федерального закона «О землеустройстве» (ID проекта 01/05/11-19/00097226) // <https://regulation.gov.ru/projects#npa=97226>).

1.4. ВИДЫ РАЗРЕШЁННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ УЧАСТКА

Согласно п. 2 ст. 7 ЗК РФ правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешённого использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Вид разрешённого использования является одной из важнейших характеристик земельного участка, определяющей возможности и ограничения при использовании земельного участка, в т. ч. назначение объектов капитального строительства, которые могут быть возведены на земельном участке.

Как правило, виды разрешённого использования утверждаются в составе градостроительных регламентов, содержащихся в ПЗЗ и применяющихся в пределах границ соответствующей территориальной зоны в отношении определённой категории земель. При этом в силу прямого указания п. 2 ст. 7 ЗК РФ любой вид разрешённого использования из предусмотренных зонированием территорий (основных) видов разрешённого использования выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Согласно пп. 4 п. 5 ст. 8 закона № 218-ФЗ, пп. 3 п. 22 Порядка ведения ЕГРН¹ вид (виды) разрешённого использования земельного участка указывается в записи кадастра недвижимости о земельном участке в качестве дополнительных сведений путём указания:

- установленного вида разрешённого использования – на основании соответствующего акта уполномоченного органа с указанием в том числе реквизитов такого акта об установлении вида разрешённого использования;
- вида разрешённого использования земельного участка из числа видов разрешённого использования, предусмотренных градостроительным регламентом, и сведений о территориальной зоне, в границах которой расположен земельный участок.

Необходимо отметить, что градостроительный регламент может быть утверждён только в отношении земель определённых категорий.

¹ Приказ Росреестра от 01.06.2021 № П/0241.

Таблица 1. ПРИМЕНИМОСТЬ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ
К ЗЕМЛЯМ РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ

Категории земель, в отношении которых может быть утверждён градрегуламент	Категории земель, в отношении которых градрегуламент не устанавливается
<ul style="list-style-type: none"> • земли населённых пунктов • земли сельскохозяйственного назначения за исключением сельскохозяйственных угодий • земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов • земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения 	<ul style="list-style-type: none"> • земли сельскохозяйственного назначения • сельскохозяйственные угодья • земли особо охраняемых природных территорий за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов • земли лесного фонда • земли запаса • земли, покрытые поверхностными водами • земельные участки, расположенные в границах особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития

На следующие земельные участки действие градрегуламентов (в том числе ограничения по ВРИ) не распространяется:

- участки в границах территорий памятников и ансамблей, включённых в реестр, а также в границах территорий памятников или ансамблей, которые являются выявленными ОКН;
- участки в границах территорий общего пользования;
- участки, предназначенные для размещения линейных объектов и (или) занятые линейными объектами;
- участки, предоставленные для добычи полезных ископаемых (п. 4 ст. 36 ГрК РФ).

Федеральный классификатор видов разрешённого использования и его применение

Согласно п. 2 ст. 7 ЗК РФ вид разрешённого использования земельных участков определяется в соответствии с классификатором, утверждённым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции

по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

Первоначально классификатор видов разрешённого использования был утверждён Приказом Минэкономразвития № 540 от 24.12.2014. Классификатор содержит пояснения по допустимой деятельности по каждому ВРИ, включая ограничения по высотности объектов жилой застройки.

В 2020 году полномочия по утверждению классификатора ВРИ были закреплены за Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии.

Во исполнение этого положения принят Приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/04124, которым утверждён новый классификатор. Данный Приказ Росреестра вступил в силу 05.04.2021.

Отметим, что первоначальная редакция классификатора ВРИ в приказе Росреестра полностью дублировала ранее утверждённый приказом Минэкономразвития классификатор ВРИ, так что издание приказа было связано исключительно с формальной передачей полномочий.

Согласно п. 11 ст. 34 закона № 171-ФЗ **разрешённое использование земельных участков, установленное до дня утверждения классификатора, признаётся действительным вне зависимости от его соответствия указанному классификатору.** Таким образом, в отношении земельных участков, сформированных до вступления в силу классификатора ВРИ, изменять разрешённое использование не требуется.

П. 3 ст. 85 ЗК РФ допускает использование земельных участков их собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами в соответствии с любым видом разрешённого использования, **предусмотренным градостроительным регламентом** для каждой территориальной зоны.

До 1 января 2021 года орган местного самоуправления муниципального образования (в федеральных городах – высший исполнительный орган региона) обязан внести изменения в ПЗЗ в части приведения ВРИ земельных участков, установленных градостроительным регламентом, в соответствии с ВРИ земельных участков, предусмотренными классификатором (п. 12 ст. 34 закона № 171-ФЗ).

При наличии несоответствия ВРИ земельного участка классификатору правообладатель может обратиться в уполномоченный орган (государственной власти или МСУ) с заявлением об устранении несоответствия, которое должно быть рассмотрено в течение 1 месяца (п. 13 ст. 34 закона № 171-ФЗ). Принятое решение об установлении соответствия является основанием для внесения изменений в кадастр недвижимости. Отказ или бездействие уполномоченного органа по результатам рассмотрения заявления могут быть обжалованы в суде¹.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 24.12.2019 № 304-ЭС19-23653 по делу № А75-13553/2018, Определение Верховного Суда РФ от 18.03.2019 № 304-ЭС19-2321 по делу № А03-3362/2018.

Основные группы ВРИ

Перечень видов разрешённого использования, установленного в классификаторе, можно разделить на следующие основные группы.

Таблица 2. ГРУППЫ НАИБОЛЕЕ РАСПРОСТРАНЁННЫХ ВРИ

Наименование группы	Номер кода	Комментарий
Сельскохозяйственное использование	1.0 (включает 1.1–1.20)	Ведение сельского хозяйства, включающее в себя в том числе размещение зданий и сооружений, используемых для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции.
Жилая застройка	2.0 (включает коды 2.1–2.3, 2.5–2.7.1)	Размещение жилых помещений различного вида и обеспечение проживания в них. Например, для ИЖС, малоэтажной многоквартирной жилой застройки, для ведения личного подсобного хозяйства, блокированной жилой застройки, среднеэтажной жилой застройки и пр. Отдельно выделены ВРИ «обслуживание жилой застройки» и «хранение автотранспорта».
Общественное использование объектов капитального строительства	3.0 (включает коды 3.1–3.10.2)	Указанные коды содержат такие важные социально-ориентированные ВРИ, как социальное и бытовое обслуживание, здравоохранение, образование, просвещение и пр.
Предпринимательство	4.0 (включает коды 4.1–4.10)	Размещение в целях извлечения прибыли объектов капитального строительства с такими ВРИ, как деловое управление, объекты торговли (торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки, магазины), банковская и страховая деятельность и пр.
Отдых (рекреация)	5.0 (включает коды 5.1–5.5)	Включает в себя следующие ВРИ: спорт, природно-познавательный туризм, туристическое обслуживание, охота и рыбалка, а также причалы для маломерных судов и пр.

Наименование группы	Номер кода	Комментарий
Производственная деятельность	6.0 (формально не указано, что коды 6.1–6.12 включены)	В коды 6.1–6.12 включены такие виды ВРИ, как недропользование, тяжёлая промышленность, автомобилестроительная промышленность, лёгкая промышленность, пищевая промышленность. В 2019 году содержание ВРИ было дополнено: «научно-производственная деятельность» (6.12) – размещение технологических, промышленных, агропромышленных парков, бизнес-инкубаторов.

Наряду с указанными группами классификатор содержит такие группы ВРИ, как транспорт (7.0), обеспечение обороны и безопасности (8.0), деятельность по особой охране и изучению природы (9.0), использование лесов (10.0), водные объекты (11.0), земельные участки (территории) общего пользования (12.0). К последнему ВРИ отнесено размещение объектов улично-дорожной сети, автомобильных дорог и пешеходных тротуаров в границах населённых пунктов.

Отметим, что текстовое наименование ВРИ земельного участка и его код (числовое обозначение) являются равнозначными.

Также в соответствии с примечанием № 2 к классификатору содержание ВРИ, перечисленных в нём, допускает (если федеральным законом не установлено иное) без отдельного указания в классификаторе размещение и эксплуатацию следующих объектов:

- линейного объекта (кроме железных дорог общего пользования и автомобильных дорог общего пользования федерального и регионального значения);
- защитных сооружений (насаждений);
- объектов мелиорации;
- антенно-мачтовых сооружений;
- информационных и геодезических знаков;
- объектов благоустройства.

В правоприменительных актах отмечается, что данное положение следует понимать как *дополнение к любому из видов разрешённого использования, указанному в классификаторе*, если иное прямо не запрещено федеральным законом, и размещение соответствующих объектов допускается на земель-

ных участках с любым видом разрешённого использования, что подтверждается судебной практикой¹.

Определение и изменение видов разрешённого использования в отношении земельного участка, на который распространяется утверждённый градрегламент

В случае утверждения градрегламента в отношении территориальной зоны он включает в себя информацию о трёх категориях видов разрешённого использования (далее – ВРИ):

- основные;
- вспомогательные;
- условно разрешённые.

Основные виды разрешённого использования отражают то назначение земельных участков и объектов капитального строительства, которое, по мнению разработчиков ПЗЗ, предпочтительно в рамках конкретной территориальной зоны. Правообладатель земельного участка, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и унитарных предприятий, вправе выбирать любой из предусмотренных градостроительным регламентом основных видов разрешённого использования без дополнительных разрешений и согласований, при условии соблюдения требований технических регламентов (п. 3 ст. 85 ЗК РФ, п.п. 3, 4 ст. 37 ГрК РФ).

Следует помнить, что законодательство не запрещает правообладателю участка выбрать несколько основных ВРИ², что осуществляется путём внесения в ЕГРН соответствующих сведений о нескольких ВРИ на основании заявления правообладателя.

Сложившаяся судебная практика исходит из того, что выбор ВРИ должен не просто осуществляться собственником путём формирования воли,

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 08.05.2019 № 46-АД19-7.

² Пп. 3 п. 22 ст. 3.1 Порядка ведения ЕГРН (утв. Приказом Росреестра от 01.06.2021 № П/0241 «Об установлении порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости, формы специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки, состава сведений, включаемых в специальную регистрационную надпись на документе, выражающем содержание сделки, и требований к её заполнению, а также требований к формату специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки, в электронной форме, порядка изменения в Едином государственном реестре недвижимости сведений о местоположении границ земельного участка при исправлении реестровой ошибки».

а должен выражаться в форме конкретного обращения правообладателя участка в Росреестр с заявлением об изменении ВРИ и внесением соответствующих изменений в дополнительные сведения земельного участка (пп. 4 п. 5 ст. 8 закона № 218-ФЗ).

Так, суды исходят из того, что если фактическое изменение основного вида разрешённого использования по сравнению с данными кадастра произошло, но в ЕГРН не было внесено соответствующих изменений, то собственник может быть привлечён к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ за использование земельного участка не по целевому назначению¹.

В п. 1 Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешённого использования земельного участка, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018 (далее в настоящем подразделе – Обзор), также указывается на то, что при наличии утверждённых ПЗЗ применительно к земельному участку, находящемуся в частной собственности, изменение сведений о разрешённом использовании (основные и вспомогательные ВРИ) производится на основании заявления заинтересованного лица и необходимых для кадастрового учёта документов с *использованием процедуры кадастрового учёта изменений объекта недвижимости*.

В силу п. 4 ст. 85 ЗК РФ земельный участок (и расположенные на нём объекты недвижимости) признаётся не соответствующим градостроительному регламенту территориальной зоны, если ВРИ участка не входит в перечень ВРИ, утверждённых в составе градостроительного регламента. По общему правилу такие земельные участки (и объекты недвижимости) могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры. Однако реконструкция существующих объектов недвижимости, а также строительство новых могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами.

Вспомогательные виды разрешённого использования также разрешены к выбору правообладателями участков без дополнительных разрешений и со-

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 03.08.2018 № 18-АД18-29, Постановление Верховного Суда РФ от 11.03.2016 № 304-АД16-220 по делу № А45-11841/2015, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18.12.2017 № Ф07-11018/2016 по делу № А56-5983/2016, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 31.01.2019 № Ф04-6845/2018 по делу № А70-7714/2018, Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 10.11.2016 № Ф10-3724/2016 по делу № А68-8647/2015.

гласований, но только в качестве дополнительных по отношению к основным или условно разрешённым видам использования в силу прямого указания п. 1 ст. 37 ГрК РФ. Выбор вспомогательного вида разрешённого использования без выбора основного вида разрешённого использования противоречит ГрК РФ¹.

Аналогично в п. 5 Обзора подчёркивается, что выбор вспомогательного ВРИ в качестве дополнительного к основному ВРИ может осуществляться применительно к *одному участку*. Если лицу принадлежат два соседних участка (лицо планирует приобрести второй участок), то осуществление деятельности только в соответствии со вспомогательным ВРИ на одном участке (при одновременном осуществлении деятельности в соответствии с основным ВРИ на другом) будет противоречить ГрК РФ.

Устанавливать в градостроительном регламенте только вспомогательные виды разрешённого использования (не предусматривая основных) либо использовать земельный участок исключительно в соответствии с вспомогательным видом разрешённого использования недопустимо. При этом в Правилах землепользования и застройки обычно предусматриваются ограничения по использованию участка в соответствии со вспомогательными видами его использования. Так, например, в ПЗЗ Санкт-Петербурга в качестве общего правила закреплён следующий подход: часть площади земельного участка, занимаемая отдельно стоящими объектами вспомогательных ВРИ (с относящимся к ним озеленением, парковочными местами, иными параметрами разрешённого строительства, необходимыми в соответствии с действующим законодательством элементами инженерного обеспечения и благоустройства и иными обязательными параметрами), не должна превышать 15% общей площади земельного участка, а суммарная доля площади помещений объектов капитального строительства, занимаемых объектами вспомогательных ВРИ, не должна превышать 30% общей площади помещений объектов капитального строительства, включая подземную часть.

В отличие от основных и вспомогательных *условно разрешённые ВРИ не могут быть выбраны собственником земельного участка по своему усмотрению* – необходимо пройти специальную процедуру согласования (получить разрешение на условно разрешённый ВРИ), предусмотренную ст. 39 ГрК РФ.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 02.08.2018 № 304-ЭС18-12386 по делу № А75-13432/2017, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 03.05.2018 № Ф04-1489/2018 по делу № А75-13432/2017.

В общем виде указанная процедура выглядит следующим образом.

Схема 1. ПРОЦЕДУРА СОГЛАСОВАНИЯ
УСЛОВНО РАЗРЕШЁННОГО ВРИ



Для требования об обязательном проведении общественных обсуждений / публичных слушаний есть одно исключение: если условно разрешённый ВРИ участка включён в градостроительный регламент в установленном для внесения изменений в ПЗЗ порядке после проведения общественных обсуждений / публичных слушаний по инициативе заинтересованного в предоставлении разрешения на условно разрешённый ВРИ лица, решение о предоставлении разрешения на условно разрешённый ВРИ такому лицу принимается без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний.

Следует отметить, что в большинстве случаев условно разрешённые виды использования даже после получения разрешения на их применение дают

собственнику земельного участка меньше возможностей для его использования по сравнению с аналогичным видом разрешённого использования, если он является основным.

Выбор вида разрешённого использования

Помимо вышесказанного, есть несколько правил, которые следует учитывать:

- А) При наличии в проекте планировки территории указания на конкретный вид разрешённого использования свобода выбора ВРИ ограничена только указанным в ППТ.
- Б) Выбор (изменение) основных или вспомогательных видов разрешённого использования государственными и муниципальными органами и организациями осуществляется с учётом следующих правил:
 - 1) В отношении земельных участков и ОКС, занимаемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, указанные правообладатели уполномочены использовать земельные участки в соответствии с *любым из установленных ВРИ*. При этом *закрепление выбора ВРИ земельного участка в государственном кадастре недвижимости не осуществляется, а достигается путём установления целевой правоспособности организации – правообладателя земельного участка*¹.
 - 2) Органами государственной власти и органами местного самоуправления *ВРИ не выбираются, а утверждаются*, и основанием для осуществления государственного кадастрового учёта изменений земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и на соответствующем праве у названных государственных и муниципальных органов и организаций, в связи с изменением ВРИ наряду с соответствующим заявлением является *распорядительный акт уполномоченного органа*².

¹ Письмо Министерства экономического развития РФ от 10.11.2014 № Д23и-3952 «О видах разрешённого использования земельных участков».

² Письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 22.09.2014 № 14-исх/10686-ГЕ/14; Информация Минэкономразвития РФ «Ответы на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- В) Арендатор не вправе самостоятельно осуществлять выбор ВРИ и вносить изменения в ЕГРН об этом, а у арендодателя отсутствует обязанность изменять ВРИ земельного участка по требованию арендатора¹.

Аналогично, согласно позиции судов, арендодатель не вправе в одностороннем порядке изменять ВРИ переданного в аренду земельного участка².

Возможности взимания платы за изменение ВРИ

Общим правилом в настоящее время является отсутствие платы за изменение ВРИ.

Однако специальным федеральным законом³ таким субъектам РФ, как Москва и Московская область, предоставлено право устанавливать плату за изменение ВРИ, предусматривающее возможность строительства.

В свою очередь, согласно ст. 12.1 закона г. Москвы от 19.12.2007 № 48 «О землепользовании в городе Москве» (далее – Закон о землепользовании) и Постановлению Правительства Москвы от 10.09.2013 № 593-ПП «Об утверждении Порядка определения платы за изменение вида разрешённого использования земельного участка, находящегося в собственности физического лица или юридического лица, на другой вид такого использования, предусматривающий строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства, и Перечня видов объектов капитального строительства, имеющих важное социально-экономическое значение для города Москвы, при строительстве и (или) реконструкции которых плата за изменение вида разрешённого использования земельного участка не взимается»⁴, изменение одного ВРИ земельного участка, находящегося в собственности физического лица или юридического лица, на другой ВРИ, предусматривающий строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства, осуществляется при условии внесения данным лицом платы за изменение вида разрешённого использования земельного участка. Размер платы за изменение ВРИ земель-

¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 23.01.2020 по делу № 305-ЭС19-18488, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 01.11.2019 № Ф04-4744/2019 по делу № А46-2127/2019.

² Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 30.07.2018 № Ф06-26446/2017 по делу № А57-16140/2017.

³ Ст. 22 Федерального закона от 05.04.2013 № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴ Существенные изменения в порядке определения платы за смену ВРИ были внесены Постановлением Правительства Москвы от 19.11.2020 № 2018-ПП.

ного участка определяется с учётом разницы между кадастровой стоимостью земельного участка с установленным на дату подачи заявления собственника земельного участка ВРИ и кадастровой стоимостью земельного участка с изменённым ВРИ. При этом применяются дополнительные коэффициенты. Для частных собственников земельных участков это повышающий коэффициент местоположения (от 2.0 до 8.0). Для арендуемых у Москвы участков это также коэффициенты общей площади объекта, функционального назначения помещений и их базового стоимостного показателя, ренты и доходности земельного участка. Создание мест приложения труда в строящемся жилом доме или рядом является основанием для снижения платежа.

Определение и изменение видов разрешённого использования земельного участка, в отношении которого должен быть утверждён градрегламент

Если земельный участок входит в состав земель, в отношении которых градрегламент ещё должен быть утверждён, то необходимо учитывать, что в этом случае нельзя говорить о наличии основных, вспомогательных и условно разрешённых ВРИ, которые вводятся только градрегламентом.

В случае отсутствия утверждённых ПЗЗ, составной частью которых является градрегламент, а также в случае признания ПЗЗ недействующими¹ выбор ВРИ правообладателями земельных участков, расположенных в границах соответствующей территории, фактически невозможен, что является серьёзным ограничением в использовании земельных участков.

Согласно пп. 3 п. 1 ст. 4 закона № 191-ФЗ до 31.12.2017 решение об изменении одного вида разрешённого использования земельных участков на другой вид такого использования принималось главой местной администрации с учётом результатов публичных слушаний / общественных обсуждений.

При этом без проведения публичных слушаний / общественных обсуждений принималось решение об изменении ВРИ при условии, что выбранный ВРИ не противоречит целевому назначению земельного участка:

- если заявителем запрашивалось изменение ВРИ на другой, предусматривающий жилищное строительство;
- если до введения в действие ГрК РФ вид разрешённого использования объекта капитального строительства, расположенного на земельном участке, уже был изменён на другой по действовавшим тогда правилам.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 13.05.2015 № 307-ЭС15-2404 по делу № А56-67410/2013.

С указанной даты, в случае отсутствия градостроительного регламента, утверждённого в составе ПЗЗ территории, в границы которой включён земельный участок, а также в случае признания градостроительного регламента недействующим изменение вида разрешённого использования такого земельного участка фактически невозможно. При этом также невозможно понудить уполномоченный орган утвердить ПЗЗ¹.

Определение вида разрешённого использования земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются

В отношении сформированных земельных участков на землях таких категорий вид разрешённого использования должен определяться на основании данных кадастра недвижимости.

Если участок ещё не образован, то вид разрешённого использования будет внесён в кадастр недвижимости с учётом содержания схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории (ст. 11.10 ЗК РФ). Как предусмотрено пп. 4 п. 14 ст. 11.10 ЗК РФ, в решении об утверждении схемы расположения земельного участка в отношении каждого из земельных участков, подлежащих образованию в соответствии со схемой расположения земельного участка, указывается в том числе вид разрешённого использования, если на образуемый земельный участок действие градостроительного регламента не распространяется (градостроительный регламент не устанавливается).

Наиболее проблемным является вопрос о возможности изменения ВРИ земельных участков, в отношении которых градостроительный регламент не устанавливается (не распространяется). Федеральным законодательством такая процедура не предусмотрена, несмотря на прямое указание необходимости этого в п. 5 ст. 37 ГрК РФ.

В 2011 году Минэкономразвития предложило в таких ситуациях руководствоваться пп. 3 п. 1 ст. 4 закона № 191-ФЗ (изменение ВРИ актом главы местной администрации с учётом результатов публичных слушаний до 31.12.2017)². Однако суды такую позицию, как правило, не поддерживали, полагая, что до момента закрепления соответствующей процедуры в законе изменение ВРИ невозможно³.

¹ Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 23.04.2014 по делу № А56-4772/2014.

² Письмо Министерства экономического развития РФ от 05.08.2011 № ОГ-Д23-834, от 15.12.2011 № ОГ-Д23-2457.

³ «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвёртый квартал 2013 года» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 04.06.2014), Постановление ФАС Северо-Западного округа от 14.03.2013 по делу № А21-2818/2012.

В 2015 году Минэкономразвития свою позицию изменило. В письме от 26.06.2015 № Д23и-2963 оно отметило, что порядок изменения видов разрешённого использования земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, до принятия федерального закона может быть определён законодательством субъекта РФ. Фактически эта позиция прямо противоречит п. 5 ст. 37 ГрК РФ.

Верховный Суд РФ в Обзоре судебной практики за четвёртый квартал 2013 г. применительно к землям сельскохозяйственного назначения указал на то, что градостроительное зонирование в отношении таких земель не осуществляется, ВРИ не устанавливаются, вследствие этого они не могут быть изменены. Порядок принятия решений об изменении ВРИ земельных участков, предусмотренный пп. 3 п. 1 ст. 4 закона № 191-ФЗ, не применяется. До принятия специального законодательства изменение ВРИ для сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения возможно только после перевода земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию.

Таким образом, до принятия специального федерального закона, регулирующего данный вопрос, в таких условиях единственным безопасным способом изменения ВРИ является изменение категории земельного участка на ту категорию, которая предполагает утверждение градостроительного регламента. Порядок и условия такого перевода предусмотрены Законом о переводе земель и были рассмотрены ранее.

В завершение отметим, что Государственной Думой РФ в настоящий момент рассматривается законопроект № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешённого использования земельных участков)», которым предлагается дополнить ЗК РФ главой, предусматривающей регулирование на комплексной основе вопросов, связанных с установлением, определением и изменением ВРИ участков.

В качестве лишь некоторых нововведений, предлагаемых законопроектом, можно привести следующие:

- по общему правилу ВРИ устанавливаются регламентами использования земель (градостроительным, лесохозяйственным, положением об особо охраняемой природной территории);
- разрешённое использование участков в ряде случаев устанавливается в соответствии с утверждённым проектом межевания (например, в отношении участков для размещения линейных объектов, участков,

предназначенных для использования в качестве земель общего пользования);

- прямо закреплено, что разрешённое использование участка считается установленным со дня внесения в ЕГРН сведений о ВРИ;
- государственное (муниципальное) унитарное предприятие, государственное (муниципальное) учреждение вправе выбрать ВРИ участков из числа ВРИ, предусмотренных регламентом использования земель, при наличии согласия в письменной форме органов, в ведении которых находятся эти предприятие, учреждение. При этом соответствующие органы обязаны отказать в согласовании ВРИ участка в случае, если выбираемые ВРИ не соответствуют видам деятельности, указанным в учредительных документах таких предприятий или учреждений.

О конкретных сроках и перспективах принятия этого законопроекта ничего не известно.

1.5. ОБОРОТОСПОСОБНОСТЬ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

В соответствии с п. 5 ст. 129 ГК РФ оборот земли иных природных ресурсов допускается в той мере, в какой их оборот допускается соответствующими законами (ЗК РФ, ЛК РФ, ВК РФ и иные федеральные законы). Таким образом, ГК РФ устанавливает общие правила оборотоспособности земельных участков, однако приоритет имеют специальные нормы в виде профильных федеральных законов, центральное место среди которых занимает ЗК РФ.

В зависимости от возможности отчуждения прав и перехода к другому лицу земельные участки делятся на:

1. свободные в обороте;
2. изъятые из оборота;
3. ограниченные в обороте.

Главное отличие земельных участков, изъятых из оборота, от земельных участков, ограниченных в обороте, заключается в том, что последние могут являться предметом гражданско-правовых сделок (аренда, купля-продажа и т. д.).

Приведённая выше классификация имеет важное практическое значение. К примеру, НК РФ нормативно разграничен порядок налогообложения зе-

мельных участков, изъятых из оборота и ограниченных в обороте. Земельные участки первой категории исключены из объектов налогообложения земельным налогом, в отношении земельных участков второй категории для целей налогообложения предусмотрено применение пониженной налоговой ставки¹.

Ограничения оборотоспособности земельных участков установлены по разным правовым основаниям и критериям. Случаи ограничения оборотоспособности можно классифицировать следующим образом:

1. В зависимости от правового режима земельного участка

1.1. Изъятые из оборота земельные участки:

- земельные участки из категории ООПТ, на которых расположены государственные природные заповедники и национальные парки, за исключением земельных участков, расположенных в границах населённых пунктов, включённых в состав национальных парков (пп. 1 п. 4 ст. 27 ЗК РФ);
- земельные участки в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с ВК РФ, а также земельные участки, на которых находятся пруды, обводнённые карьеры, в границах территорий общего пользования.

1.2. Ограниченные в обороте земельные участки:

- земельные участки в пределах ООПТ, не относящиеся к изъятым из оборота (пп. 1 п. 5 ст. 27 ЗК РФ);
- земельные участки, предназначенные для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации (далее – размещение) объектов морского транспорта, внутреннего водного транспорта, воздушного транспорта,

¹ В решении Арбитражного суда Свердловской области по делу № А60-51103/2018 от 25.12.2020 было отменено решение налоговой инспекции в части, поскольку судом было установлено, что земельные участки являются изъятыми из оборота, так как они используются для транспортирования радиационных установок предприятия, для хранения специальной продукции (ст. 27 ЗК РФ).

Отметим, что для освобождения налогоплательщика от уплаты налога суд должен установить, что земельный участок фактически используется для целей, определённых ст. 27 ЗК РФ (то есть действительно изъят из оборота). Так, к примеру, в решении Арбитражного суда Дальневосточного округа по делу № А59-7866/2019 от 25.12.2019 суд не признал земельный участок изъятым из оборота и не освободил налогоплательщика от уплаты налога, поскольку при проведении административного обследования налоговым органом земельный участок фактически представлял собой пустырь, на котором отсутствовали воинские объекты.

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 (пп. 7 п. 5 ст. 27 ЗК РФ);

- земельные участки, предоставленные для производства ядовитых веществ, наркотических средств (пп. 11 п. 5 ст. 27 ЗК РФ);
- земельные участки, находящиеся в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (пп. 14 п. 5 ст. 27 ЗК РФ);
- земельные участки из состава земель лесного фонда (пп. 2 п. 5 ст. 27 ЗК РФ);
- земельные участки, предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд (пп. 5 п. 5 ст. 27 ЗК РФ).

2. В зависимости от расположенного на земельном участке объекта

2.1. Изъятые из оборота земельные участки:

- земельные участки, на которых расположены здания, сооружения, в которых размещены для постоянной деятельности Вооружённые Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы (пп. 2 п. 4 ст. 27 ЗК РФ)¹;
- земельные участки, на которых расположены здания, сооружения, в которых размещены военные суды (пп. 3 п. 4 ст. 27 ЗК РФ);
- земельные участки, на которых расположены объекты организаций федеральной службы безопасности (пп. 4 п. 4 ст. 27 ЗК РФ);
- земельные участки, на которых расположены объекты организаций органов государственной охраны безопасности (пп. 5 п. 4 ст. 27 ЗК РФ);
- земельные участки, на которых расположены объекты использования атомной энергии, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ (пп. 6 п. 4 ст. 27 ЗК РФ);
- земельные участки, на которых расположены объекты, в соответствии с видами деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования (пп. 7 п. 4 ст. 27 ЗК РФ);

¹ См. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 18.08.2014 № Ф03-3461/2014 по делу № А51-24320/2013.

- земельные участки, на которых расположены объекты учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний (пп. 8 п. 4 ст. 27 ЗК РФ);
- земельные участки, на которых расположены воинские и гражданские захоронения (пп. 9 п. 4 ст. 27 ЗК РФ);
- земельные участки, на которых расположены инженерно-технические сооружения, линии связи и коммуникации, возведённые в интересах защиты и охраны государственной границы РФ (пп. 10 п. 4 ст. 27 ЗК РФ).

2.2. Ограниченные в обороте земельные участки:

- земельные участки, на которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности (пп. 3 п. 5 ст. 27 ЗК РФ);
- земельные участки, занятые особо ценными объектами культурного наследия народов РФ, объектами, включёнными в Список Всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками (пп. 4 п. 5 ст. 27 ЗК РФ);
- земельные участки, занятые объектами космической инфраструктуры (пп. 9 п. 5 ст. 27 ЗК РФ);
- земельные участки, расположенные под объектами гидротехнических сооружений (пп. 10 п. 5 ст. 27 ЗК РФ).

3. В зависимости от субъектного состава правоотношений, связанных с владением и распоряжением земельными участками

3.1. Изъятые из оборота земельные участки:

- ст. 11 Федерального закона от 01.05.2016 № 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» устанавливает запрет на совершение сделок с иностранными субъектами¹, предметом

¹ Прим. По смыслу данной статьи под иностранными субъектами понимаются: иностранные граждане; лица без гражданства; международные организации; иностранные

которых является земельный участок, предоставленный на основании данного федерального закона (и земельных участков, образованных из него), подразумевающих переход права собственности/владения/пользования;

- по смыслу п. 9 ст. 6 закона № 101-ФЗ юридические лица, учредителем (участником) которых является собственник земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, в отношении которого принято решение об изъятии такого земельного участка, члены семьи собственника такого земельного участка, организации, на которые возложена оценка такого земельного участка, работники указанных организаций, должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления, чье участие в торгах может оказать влияние на условия и результаты торгов, члены семей соответствующих физических лиц не могут участвовать в публичных торгах, в том числе посредством публичного предложения, по продаже такого земельного участка. Сделки, совершённые с нарушением данного правила, являются недействительными.

4. Для иных целей, предусмотренных законодательством

4.1. Ограниченные в обороте земельные участки:

- земельные участки, загрязнённые опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергшиеся биогенному загрязнению, иные подвергшиеся деградации земли (пп. 12 п. 5 ст. 27 ЗК РФ);
- земельные участки, расположенные в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд (пп. 13 п. 5 ст. 27 ЗК РФ).

Таким образом, нормативное регулирование оборотоспособности земельных участков крайне обширно, и в каждом отдельном случае необходимо уточнять оборотоспособность земельного участка с учётом особенностей его правового статуса.

Далее рассмотрим представленные в таблице 3 особенности правового регулирования земельных участков, ограниченных в обороте.

государства; иностранные юридические лица, а также российские юридические лица с иностранным участием, за исключением случаев, когда перечисленные субъекты имеют полученный в установленном порядке сертификат участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, совместно переселяющихся на постоянное место жительства в РФ.

Таблица 3. СТАТУС ОГРАНИЧЕННЫХ В ОБОРОТЕ УЧАСТКОВ

Земельные участки, ограниченные в обороте	Реквизиты нормативного акта, допускающего предоставление земельного участка в частную собственность	Примечание
В пределах особо охраняемых природных территорий	п. 2 ст. 3.1 закона № 33-ФЗ	<ul style="list-style-type: none"> • Земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий (<i>далее – ООПТ</i>), как правило, ограничены в обороте за исключением случаев, установленных Федеральным законом об ООПТ. • Оборота земельных участков на территории населённого пункта, включённого в состав особо охраняемой природной территории федерального или регионального значения, не ограничивается. Такие земельные участки могут находиться в собственности РФ, субъектов РФ, муниципальной собственности, собственности граждан или юридических лиц либо относиться к земельным участкам, государственная собственность на которые не разграничена (п. 2 ст. 3.1 закона № 33-ФЗ)¹⁾.
Из состава земель лесного фонда	ч. 6 ст. 2, ч. 13 ст. 10 Федерального закона от 01.05.2016 № 119-ФЗ ²⁾	<ul style="list-style-type: none"> • Объекты инфраструктуры, созданные арендаторами лесных участков, в том числе лесные дороги, после отплатения в них надобности подлежат сносу, а земли под ними – рекультивации. • На землях лесного фонда запрещается размещение садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан³⁾. • Сделка по купле-продаже земельного участка из состава земель лесного фонда ничтожна⁴⁾. • В соответствии с ч. 6 ст. 2, ч. 13 ст. 10 закона № 119-ФЗ допускается приватизация некоторых земельных участков из состава земель лесного фонда в три этапа: <ol style="list-style-type: none"> 1. оформление земельного участка на праве безвозмездного пользования;

Земельные участки, ограниченные в обороте	Реквизиты нормативного акта, допускающего предоставление земельного участка в частную собственность	Примечание
		<p>2. по истечении пяти лет безвозмездного пользования земельным участком – оформление договора аренды на земельный участок;</p> <p>3. по истечении десяти лет аренды земельного участка допускается приватизация земельного участка при предварительном переводе его в иную категорию земель.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Застройка земельных участков из земель лесного фонда по общему правилу допускается только объектами лесной инфраструктуры и закрытым перечнем объектов, представленным в ст. 21 ЛК РФ. • Федеральным законом от 02.07.2021 № 301-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который вступит в силу 01.03.2022, предусмотрено (ст. 41 ЛК РФ), что на части площади, не превышающей 20 процентов площади предоставленного для осуществления рекреационной деятельности лесного участка, общей площадью, не превышающей одного гектара и не занятой лесными насаждениями, допускаются строительство, реконструкция и эксплуатация объектов капитального строительства для оказания услуг в сфере туризма, развития физической культуры и спорта, организации отдыха и укрепления здоровья граждан, а также возведение для указанных целей некапитальных строений, сооружений, предусмотренных перечнем объектов капитального строительства, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, и перечнем некапитальных строений, сооружений, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, указанными в п. 10 ст. 21 и п. 3 ст. 21.1 ЛК РФ.

Земельные участки, ограниченные в обороте	Реквизиты нормативного акта, допускающего предоставление земельного участка в частную собственность	Примечание
В пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности	–	Указанное ограничение не распространяется на земельные участки в границах водоохранных зон ⁵⁾ .
Занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включёнными в Список Всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками		Указом Президента РФ от 20.02.1995 № 176 утверждён перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения.
Предоставленные для целей обороны и таможенных нужд	–	<ul style="list-style-type: none"> • Земельные участки, предоставленные органам судебной власти, могут быть отнесены к данной категории, если используются для обеспечения деятельности, предусмотренной Федеральным законом от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»⁶⁾. • При разрешении вопроса об отнесении земельного участка к данной категории также должен учитываться ВРИ, указанный в правоустанавливающем документе⁷⁾.
Расположенные в границах ЗАТО	ч. 1, ч. 2 ст. 36 ЖК РФ, ст. 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»	Указанное ограничение не распространяется на земельные участки под МКД ⁸⁾ .

Земельные участки, ограниченные в обороте	Реквизиты нормативного акта, допускающего предоставление земельного участка в частную собственность	Примечание
Предназначенные для строительства, реконструкции / эксплуатации объектов водного, воздушного и железнодорожного транспорта, сопутствующих объектов инфраструктуры, а также автомобильных дорог (федерального, регионального и муниципального назначения)	–	Если земельный участок входит в границы планируемого размещения объектов транспорта, а также автомобильных дорог федерального, регионального, межмуниципального или местного значения, то отказ ОМСУ в предоставлении в собственность земельного участка собственнику объекта недвижимости, расположенного на нём, правомерен. Однако необходимо отметить, что соответствующие ограничения возникают с момента отражения соответствующей информации в градостроительной документации – в Генплане или иной документации территориального планирования должно быть отражено планируемое место размещения объекта ⁹⁾ .
Занятые объектами космической инфраструктуры	–	В части регулирования земельных участков, занятых объектами космической инфраструктуры, существует коллизия между законом РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности» и ст. 27 ЗК РФ – согласно закону «О космической деятельности» объекты космической инфраструктуры находятся в исключительной федеральной собственности, следовательно, и земельные участки под ними должны находиться в исключительной федеральной собственности и входить в перечень изъятых из оборота. Вместе с тем ст. 27 ЗК РФ относит их к числу ограниченных в обороте.
Занятые объектами гидротехнических сооружений	ч. 4 ст. 28 Федерального закона от 08.11.2007 № 261-ФЗ ¹⁰⁾ (далее – закон № 261-ФЗ)	<ul style="list-style-type: none"> • Понятие и перечень гидротехнических сооружений установлены ст. 3 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений». • П. 4 ст. 28 закона № 261-ФЗ допускает приватизацию земельных участков в границах территории морского порта, занятых портовыми гидротехническими сооружениями, если такие сооружения были созданы или приобретены за счёт средств частного инвестора.

Земельные участки, ограниченные в обороте	Реквизиты нормативного акта, допускающего предоставление земельного участка в частную собственность	Примечание
Предоставленные для производства ядовитых и наркотических веществ	–	Для установления факта ограничения оборотоспособности по представленному основанию необходимо использование расположенных на нём объектов недвижимости для производства веществ, включённых в перечни, установленные Постановлением Правительства РФ от 29.12.2007 № 964 ¹¹⁾ ; Постановлением Правительства РФ от 30.06.1998 № 681 ¹²⁾ . Если земельный участок не используется для производства веществ, указанных в данном перечне, основания для ограничения его оборотоспособности отсутствуют ¹³⁾ .
Загрязнённые опасными отходами, радиоактивными веществами; подвергшиеся биогенному загрязнению	–	<ul style="list-style-type: none"> • Факт загрязнённости земельного участка опасными отходами может быть установлен как вступившим в законную силу решением суда, вынесенным с учётом результатов проведения соответствующей экспертизы, так и актами обследования уполномоченных органов. Например, факт загрязнения лесных участков радиоактивными отходами может быть установлен Федеральным государственным лесным надзором в рамках проведения соответствующих контрольных мероприятий¹⁴⁾. • Режим использования данной категории земельных участков устанавливается в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 27.02.2004 № 112¹⁵⁾ и делится на три возможных способа использования: <ul style="list-style-type: none"> – используются по целевому назначению без установления особых условий использования, т. е. не накладываются какие-то ограничения на ведение хозяйственной деятельности на таком земельном участке в соответствии с его ВРИ и категорией земель. При этом вид разрешённого использования не имеет значения – если отсутствует факт

Земельные участки, ограниченные в обороте	Реквизиты нормативного акта, допускающего предоставление земельного участка в частную собственность	Примечание
		<p>перевода земельного участка в земли запаса и не установлены особые условия по использованию, то земельный участок можно использовать в том числе для с/х¹⁶⁾;</p> <ul style="list-style-type: none"> – используются по целевому назначению с установлением особых условий использования. Особые условия использования устанавливаются по результатам проведения специальных обследований в порядке, предусмотренном санитарно-эпидемиологическим законодательством¹⁷⁾. Такие особые условия использования могут выражаться, в частности, в установлении ограничений по проживанию населения на загрязнённой территории, установлении охранной зоны, обязанности проведения специальных реабилитационных мероприятий; – если отсутствует возможность обеспечить безопасное использование земельного участка или эффективные технологии для восстановления загрязнённых земель, то такой земельный участок переводится в земли запаса для консервации. <ul style="list-style-type: none"> • Ст. 28 закона № 178-ФЗ предусматривает более узкую диспозицию, т. к. не содержит указания на земельные участки, загрязнённые радиоактивными отходами, однако, исходя из системного толкования судами положений закона № 178-ФЗ и Земельного кодекса РФ, говорить о принципиальном различии данных статей / их противоречии или взаимоисключающем характере не представляется возможным.
Расположенные в границах земель, зарезервированных для государственных и муниципальных нужд	–	Если в отношении такого земельного участка устанавливается сервитут, то срок установления сервитута не может превышать срок резервирования земель. Срок возможной аренды такого земельного участка также ограничен сроком резервирования земель ¹⁸⁾ .

Земельные участки, ограниченные в обороте	Реквизиты нормативного акта, допускающего предоставление земельного участка в частную собственность	Примечание
Расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения	–	Если сведения о границах ЗОУИТ не внесены в установленном порядке в ЕГРН, то нет оснований для отказа в предоставлении земельного участка в собственность ¹⁹⁾ .

¹⁾ Согласно Письму Минэкономразвития РФ от 11.05.2011 № Д23-1976.

²⁾ Федеральный закон от 01.05.2016 № 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» (далее – закон №119-ФЗ).

³⁾ Письмо Минэкономразвития РФ от 23.12.2009 № Д23-4373; п. 2 ст. 9 Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации».

⁴⁾ Определение ВАС РФ от 09.03.2010 № ВАС-17842/09 по делу № А35-6469-С12.

⁵⁾ Определение Верховного Суда РФ от 23.09.2015 № 305-ЭС15-4893 по делу № А41-34563/2013.

⁶⁾ Письмо ФНС России от 04.09.2017 № БС-4-21/17557.

⁷⁾ Постановление Президиума ВАС РФ от 12.10.2010 № 3199/10 по делу № А57-1017/09-5.

⁸⁾ Определение ВАС РФ от 22.08.2013 № ВАС-10995/13 по делу № А60-35971/2012.

⁹⁾ П. 19 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 4 (2017); п. 27 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.02.2017).

¹⁰⁾ Федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹¹⁾ Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 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».

¹²⁾ Постановление Правительства РФ от 30.06.1998 № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации».

¹³⁾ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 08.07.2019 № 01АП-4453/2019 по делу № А43-46379/2018.

¹⁴⁾ Определение Верховного Суда РФ от 10.10.2017 № 304-ЭС17-14195 по делу № А27-13244/2014; Росприроднадзора от 23.05.2012 № ВК-03-03-36/6231 «Об актуализации Методических рекомендаций, направленных письмом Росприроднадзора от 14.11.2011 № ВК-03-03-36/14757».

¹⁵⁾ Постановление Правительства РФ от 27.02.2004 № 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».

¹⁶⁾ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 16.09.2014 по делу № А12-25337/2012.

¹⁷⁾ См., например, Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения».

¹⁸⁾ П. 3 ст. 28 закона № 178-ФЗ.

¹⁹⁾ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.08.2018 № 18-КГ18-121.

1.6. РАЗГРАНИЧЕНИЕ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Основания разграничения государственной собственности на землю

Согласно ч. 2 ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В соответствии с п. 1 ст. 16 ЗК РФ государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований.

Все земельные участки, расположенные на территории РФ, права на которые не зарегистрированы и которые не относятся к публичной собственности того или иного уровня в силу федерального законодательства, входят в категорию земель, собственность на которые не разграничена.

По своей сути разграничение государственной/муниципальной собственности на землю является как одним из оснований возникновения прав на землю, так и способом определения лица, уполномоченного на распоряжение таким участком. Как правило, разграничению подлежат прежде всего земли, сведения о которых отсутствуют в ЕГРН, либо земли, которые передаются РФ в собственность субъектов РФ или муниципальных образований.

Ключевую роль при разграничении земли играет территориальный принцип. Разграничение условно представляет собой «распределение» государственной земли на три уровня:

- федеральная собственность;
- собственность субъектов РФ;
- муниципальная собственность.

Ст.ст. 17–19 ЗК РФ дают общий перечень критериев отнесения земельных участков к федеральной, региональной или муниципальной собственности:

- 1) собственность в силу закона;
- 2) собственность, возникшая при разграничении госсобственности на землю;
- 3) собственность, возникшая по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством;
- 4) безвозмездная передача собственности на землю субъектам РФ или муниципалитетам из федеральной собственности.

Важная роль с точки зрения правового регулирования рассматриваемого вопроса отведена Федеральному закону от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – закон № 137-ФЗ).

С 01.07.2006 вступила в силу статья 3.1 указанного закона, устанавливающая основные критерии разграничения (отнесения) земельных участков к тому или иному уровню публичной собственности.

До 01.07.2006 распределение земель регулировалось Постановлением ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1¹, Указом Президента РФ от 27.10.1993 № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», Федеральным законом от 17.07.2001 № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» (далее – закон № 101-ФЗ). Статья 2 указанного закона чётко указывала на то, что право собственности публичного образования возникает с момента государственной регистрации права собственности публичного образования на земельные участки. Осно-

¹ Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краёв, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

ванием государственной регистрации права являлись акты Правительства РФ об утверждении перечней земельных участков, на основании которых у соответствующего субъекта возникало право собственности на землю.

Учитывая правовую неопределённость распоряжения землями в постсоветском пространстве, отсутствие чётких переходных механизмов, трудоёмкость и длительность процедуры распределения, предусмотренной законом № 101-ФЗ, на практике часто возникали злоупотребления в сфере распоряжения земельными участками государственной собственности¹.

В силу того, что актуальное законодательство не предусматривает обязательной постановки на кадастровый учёт и регистрации права собственности на земельные участки, собственность на которые возникает у публичных образований на основании критериев разграничения, ситуации незаконного распоряжения «чужой» собственностью не являются редкостью и в наши дни².

Статья 3.1 закона № 137-ФЗ выделяет несколько общих критериев отнесения земли к федеральной, региональной или муниципальной собственности. К указанным критериям относятся:

- нахождение на земельном участке зданий, строений, сооружений, находящихся в собственности РФ, субъекта РФ или муниципального образования. По принципу единства земельного участка и расположенных на нём объектов недвижимости на землю презюмируется право собственности публичного образования, которому принадлежит объект капитального строительства (РФ, субъект РФ, муниципальное образование);
- предоставление земельных участков органам власти (федеральной, региональной, муниципальной) или госпредприятиям, некоммерческим организациям, которые были созданы соответствующими органами власти (федеральной, региональной, муниципальной).

Кроме того, действующее законодательство предусматривает ряд случаев исключительной принадлежности недвижимого имущества к тому или иному уровню публичной собственности.

¹ Решение Арбитражного суда г. Москвы по делу № А40-235708/2016 от 25.09.2017; решение Арбитражного суда Московского округа по делу № А41-104853/2018 от 10.09.2019.

² Решение Арбитражного суда Воронежской области по делу № А14-2113/2017 от 29.06.2017; Решение Арбитражного суда Красноярского края по делу № А32-37524/2014 от 07.04.2015.

К федеральной собственности относятся следующие земельные участки:

- лесные участки в составе земель лесного фонда (п. 1 ст. 8 ЛК РФ);
- земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах государственных природных заповедников, национальных парков (п. 2 ст. 6, ст. 12 закона № 33-ФЗ);
- земли и другие природные ресурсы, предоставленные для нужд Вооружённых Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов (п. 10 ст. 1 Федерального закона от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне»);
- земельные участки, занимаемые организациями и (или) объектами, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования (п. 2 ст. 6 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»);
- объекты капитального строительства, находящиеся на территории города Москвы, и помещения, в которых размещены высшие органы законодательной, исполнительной и судебной власти РФ, Генеральная прокуратура РФ, Центральный банк РФ, Пенсионный фонд РФ и земельные участки, на которых они расположены (ст. 8 Закона РФ от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»);
- земельные участки, в границах которых расположены пруд, обводнённый карьер, являются собственностью РФ, если указанные водные объекты находятся на территориях двух и более субъектов РФ (п. 1 ст. 7 Федерального закона от 03.06.2006 № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»);
- иные случаи, предусмотренные федеральным законодательством (земельные участки под объектами органов ФСБ, государственного резерва и др.).

К собственности субъектов РФ относятся следующие земельные участки:

- земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от негативного воздействия, водными объектами (в случае, если соответствующий участок не в собственности или на ином вещном праве) РФ, муниципальных образований, граждан и юридических лиц (п. 2 ст. 3.1 закона № 137-ФЗ);
- земельные участки, не находящиеся в собственности РФ, в границах которых расположены пруд, обводнённый карьер, если указанные водные объекты находятся на территориях двух и более муници-

пальных районов, городских округов (п. 2 ст. 7 Федерального закона от 03.06.2006 № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» (далее – закон № 73-ФЗ));

- земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него собственностью города федерального значения, если законами указанных субъектов не установлено, что такой земельный участок является собственностью муниципальных образований (п. 3 ст. 18 ЗК РФ);
- иные случаи, предусмотренные федеральным законодательством (особо охраняемые природные территории регионального значения, земельные участки, предназначенные для размещения необходимых для проведения саммита объектов краевого значения, и др.).

К собственности муниципальных образований относятся следующие земельные участки¹:

- земельные участки, не находящиеся в собственности РФ, субъектов РФ, граждан, юридических лиц, в границах которых расположены пруд, обводнённый карьер, являются собственностью муниципальных районов, если указанные водные объекты находятся на территориях двух и более поселений или указанные земельные участки находятся на территориях муниципальных районов вне границ поселений (п. 3 ст. 7 закона № 73-ФЗ);
- земельные участки, которые не находятся в собственности РФ, субъектов РФ, муниципальных районов, граждан, юридических лиц и в границах которых расположены пруд, обводнённый карьер, являются собственностью поселений, городских округов (п. 4 ст. 7 закона № 73-ФЗ);
- земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является собственностью городского округа, городского или сельского поселения либо, в случае расположения такого земельного участка на межселенной территории, собственностью муниципального района по месту расположения земельного участка (п. 1.1 ст. 19 ЗК РФ);
- иные случаи, предусмотренные федеральным законодательством и законами субъектов РФ (особо охраняемые природные территории

¹ Данное положение не относится к земельным участкам, находящимся на территории городов федерального значения – г. Москва, г. Санкт-Петербург, г. Севастополь. Такие земельные участки отнесены к собственности соответствующего субъекта РФ.

муниципального значения, земельные участки, предназначенные для размещения необходимых для проведения саммита объектов муниципального значения, и др.).

Помимо разграничения земель государственной собственности в силу закона необходимо также отметить институт передачи федеральной собственности на землю субъектам РФ или муниципалитетам. Передача федеральной собственности носит исключительно безвозмездный характер. Так, в собственность субъекта РФ либо в муниципальную собственность передаются земельные участки, находящиеся в границах военных городков (кроме закрытых военных городков), находящиеся в границах земельных участков, используемых для обеспечения деятельности Вооружённых Сил РФ, иных организаций и учреждений, осуществляющих функции в области обороны и безопасности государства, в случае, если на этих земельных участках находятся объекты, в которых расположены жилые помещения указанных войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений (ст. 1 закона № 423-ФЗ¹).

ЗК РФ устанавливает, что управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности РФ, осуществляет РФ (п. 2 ст. 9 ЗК РФ), управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов РФ, осуществляют субъекты РФ (п. 2 ст. 10 ЗК РФ), управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, осуществляются органами местного самоуправления соответственно (п. 2 ст. 11 ЗК РФ).

2. Система органов, уполномоченных на управление и распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена

Конституция РФ предусматривает, что разграничение государственной собственности находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ (п. «г» ч. 2 ст. 71 Конституции РФ).

Согласно п. 2 ст. 3.3 закона № 137-ФЗ предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется следующими органами:

¹ Федеральный закон от 08.12.2011 № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Уполномоченный орган	Предмет ведения
орган местного самоуправления городского округа	в отношении земельных участков, которые расположены на территории городского округа (администрация городского округа)
орган местного самоуправления городского поселения, если земельные участки расположены на территории такого поселения	в отношении земельных участков, которые расположены на территории такого поселения (администрация городского поселения)
орган местного самоуправления муниципального района	в отношении земельных участков, которые расположены на территории сельского поселения, входящего в состав муниципального района, и земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района (администрация муниципального района)
органы исполнительной власти субъектов РФ – города федерального значения	<ul style="list-style-type: none"> • в отношении земельных участков, расположенных в границах указанных субъектов, если законами указанных субъектов не установлено, что данные полномочия осуществляются органами местного самоуправления субъектов РФ (Департамент городского имущества г. Москвы, Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга, Департамент по имущественным и земельным отношениям Севастополя); • в отношении земельных участков, которые предоставляется для размещения автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения.
федеральный орган исполнительной власти в сфере дорожного хозяйства	в отношении земельных участков для размещения автомобильных дорог федерального значения (Федеральное дорожное агентство (Росавтодор))
федеральный орган исполнительной власти в сфере жилищного строительства (Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество))	

В рамках функционала по распоряжению и управлению землями, государственная собственность на которые не разграничена, указанные органы также уполномочены на заключение договора мены, соглашения об установлении

сервитута, соглашения о перераспределении, принятие решений о перераспределении земель и земельных участков, выдачу разрешения на использование земель и земельных участков, в отношении земель, государственная собственность на которые не разграничена.

При этом отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для распоряжения ими (п. 1 ст. 3.3 закона № 137-ФЗ).

Уроки судебной практики

Земельные участки, отнесённые федеральным законодательством к определённому уровню публичной собственности, считаются разграниченными и находящимися в той публичной собственности, к которой они отнесены законом.

01.07.2006 в законную силу вступили положения ст. 3.1 закона № 137-ФЗ, закрепляющие критерии отнесения земельных участков к федеральной, региональной и муниципальной собственности. Учитывая, что до 01.07.2006 процедура разграничения в целом сводилась к изданию Правительством РФ акта о разграничении, в правоприменительной практике возникла неопределённость в части соотношения прежнего и текущего законодательства о распределении госсобственности на землю. Кроме того, неясным остался вопрос, презюмируется ли право собственности публичных образований на земельные участки, которые по своим характеристикам подпадают под определённые законом критерии, или же указанные критерии являются только основанием для регистрации права.

Впервые позиция высших судов по указанному вопросу была изложена в рамках дела № А55-39695/2009¹. В указанном деле рассматривался спор между муниципальным образованием и РФ. В 1999 году РФ было зарегистрировано право собственности на земельный участок, на котором расположен объект недвижимости, находящийся в муниципальной собственности. С 01.07.2006 согласно ст. 3.1 закона № 137-ФЗ земельный участок должен был быть также отнесён к муниципальной собственности. Муниципальное образование обратилось в суд с иском о признании права собственности на спорный участок.

Суды трёх инстанций отказали в иске, мотивируя свою позицию тем, что до определения законодательством критериев разграничения земель у РФ уже существовало зарегистрированное право собственности.

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 19.07.2011 № 2178/11 по делу № А55-39695/2009.

Президиум ВАС РФ отменил судебные акты нижестоящих судов. Согласно позиции ВАС РФ государственная собственность на земельные участки, которые по своим характеристикам подпадают под определённые законом критерии, является разграниченной в силу закона, то есть права на спорный участок с 01.07.2006 принадлежат муниципальному образованию. Более того, по смыслу статьи 3.1 закона № 137-ФЗ закреплённое в нём разграничение государственной собственности на землю должно реализовываться без проведения каких-либо специальных административных процедур.

Впоследствии такую же трактовку норме даёт и Верховный Суд РФ в рамках рассмотрения дела № А10-108/2014¹. Несмотря на то, что собственность на земельные участки, подпадающие под критерии разграничения согласно ст. 3.1 закона № 137-ФЗ, презюмируется, распоряжение указанными объектами до регистрации права собственности невозможно в силу закона.

Наличие в ЕГРН записи о праве собственности публичного образования на земельный участок, противоречащей по основаниям возникновения права законодательству о разграничении госсобственности, является основанием признания права соответствующего публичного образования отсутствующим.

Из содержания норм земельного законодательства и судебной практики следует, что применение критериев разграничения возможно как к отношениям, возникшим до 01.07.2006, так и после указанной даты, что полностью соответствует принципу разграничения госсобственности на землю.

ВАС РФ в Постановлении от 19.07.2011 № 2178/11 по делу № А55-39695/2009 указал на приоритет действующих норм по разграничению госсобственности на землю перед записью о праве собственности в ЕГРН. Подобная практика в дальнейшем формировалась и нижестоящими судами. Так, Арбитражный суд Московского округа рассмотрел дело № А40-76370/2018² по заявлению ДГИ г. Москвы к территориальному управлению Росимущества в пользу истца. Предметом спора стал земельный участок, территория которого ранее относилась к Московской области, а с 2012 г. из-за изменения административной границы – к Москве. Право собственности РФ на указанный земельный участок зарегистрировано и внесено в ЕГРН. Посчитав, что запись в ЕГРН РФ внесена с нарушением действующего законодательства, Департамент обратился с требованием о признании права собственности РФ отсутствующим. Судом сделан правомерный вывод о том, что наличие записи в ЕГРН о праве собственности РФ, внесённое без правовых оснований, установленных ст. 17 ЗК РФ, на спорный земельный участок нарушает законные права Департамента на распоряжение данным земельным участком. Указан-

¹ Определение ВС РФ от 18.06.2015 № 302-ЭС14-7467 по делу № А10-108/2014.

² Постановление Арбитражного суда Московского округа от 07.03.2019 № Ф05-2234/2019 по делу № А40-76370/2018.

ная практика была поддержана также судебными актами по арбитражным делам № А40-76402/2018¹, № А40-76239/2018².

Основанием для разграничения права и последующей регистрации прав на земельный участок, государственная собственность на который не разграничена, является предоставление соответствующего участка органу власти, его территориальному органу, учреждению, казённому предприятию для использования в установленных целях.

Общий перечень оснований разграничения госсобственности на землю приведён в ст. 3.1 закона № 137-ФЗ. Органы местного самоуправления, уполномоченные на распоряжение неразграниченными земельными участками, не правомочны издавать акты по разграничению госсобственности. Тем не менее судебная практика показала, что действия, направленные на распоряжение земельным участком, государственная собственность на который не разграничена, могут привести к фактическому разграничению госсобственности на него. К такому выводу пришёл Верховный Суд РФ при рассмотрении дела № А13-8951/2018³. В рамках рассматриваемого указанного дела администрация муниципального района предоставила учреждению, созданному Министерством РФ по делам гражданской обороны, на праве постоянного (бессрочного) пользования земельный участок, право государственной собственности на который не разграничено, для размещения спасательного поста. Указанное обстоятельство позволило Росимуществу обратиться за регистрацией права собственности на указанный участок, так как одним из критериев разграничения государственной собственности и отнесения земельного участка к федеральной собственности является предоставление участка органам государственной власти РФ, их территориальным органам, а также казённым предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти. Верховный Суд РФ, несмотря на то что администрация не была уполномочена на издание актов о разграничении государственной собственности на землю, поддержал Росимущество в регистрации права собственности на спорный земельный участок. При этом суд указывает на то, что такой механизм разграничения госсобственности на землю не может быть продиктован личной заинтересованностью органа местного самоуправления, и предоставление соответствующего земельного участка без объективного основания невозможно.

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 25.03.2019 № Ф05-2696/2019 по делу № А40-76402/2018.

² Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28.03.2019 № Ф05-3026/2019 по делу № А40-76239/2018.

³ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 24.12.2019 по делу № 307-ЭС19-13722, А13-8951/2018.

Судебная практика устанавливает приоритет специальных норм над общими принципами разграничения государственности, предусмотренными ст. 3.1 закона № 137-ФЗ.

Учитывая довольно большой перечень оснований разграничения государственности на землю, не исключены ситуации, когда разные по уровню публичные образования имеют разные основания разграничения государственности на землю, предусмотренные законодательством. Так, Арбитражным судом Восточно-Сибирского округа было рассмотрено дело по иску администрации муниципального образования к ТУ Росимущества о признании права собственности на земельные участки, расположенные на территории национального заповедника. На спорных участках размещены здания муниципальных образовательных учреждений, в связи с чем в силу принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов и на основании ст. 3.1 закона № 137-ФЗ спорные участки, по мнению администрации, также должны признаваться муниципальной собственностью. Отказывая в удовлетворении требований, суды указали, что территория природного заповедника относится исключительно к федеральной собственности и на момент вступления в силу ст. 3.1 закона № 137-ФЗ уже была разграничена в соответствии с действующим законодательством¹. Точку в указанном споре поставил ВС РФ, который ещё раз подтвердил, что земли национальных природных парков являются исключительно федеральной собственностью².

¹ Определение Верховного Суда РФ от 03.02.2020 № 302-ЭС19-26895 по делу № А10-1149/2019.

² Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 09.06.2020 № АПЛ20-64.

2.1. СПОСОБЫ ОБРАЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Основные нормы, посвящённые образованию земельных участков, содержатся в гл. 1.1 ЗК РФ. По вопросам кадастрового учёта участков и регистрации прав на них основными нормативными правовыми актами являются: закон № 218-ФЗ¹, приказ Росреестра от 01.06.2021 № П/0242, приказ Минэкономразвития России от 08.12.2015 № 921².

Все способы образования участков, указанные в п. 1 ст. 11.2 ЗК РФ, можно подразделить на две категории:

- 1) «первичное» образование: образование участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности;
- 2) «вторичное» (или «производное») образование: образование участка/участков из других участка/участков при разделе, объединении, выделе, перераспределении участка/участков.

Некое промежуточное положение занимает образование участка в результате перераспределения участка и земель. Однако важно отметить, что в данном случае, как и при «производном» образовании участков, будет действовать принцип сохранения обременений (ограничений) на образуемые участки (подробнее см. раздел 2.4 Справочника).

¹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

² Приказ Минэкономразвития России от 08.12.2015 № 921 «Об утверждении формы и состава сведений межевого плана, требований к его подготовке».

Особенности образования участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, будут рассмотрены в разделе 2.2 Справочника. В рамках настоящего же раздела мы предлагаем подробнее проанализировать способы образования участков, относящиеся к «вторичным» («производным»).

В соответствии с п. 4 ст. 11.2 ЗК РФ образование земельных участков допускается при наличии в письменной форме согласия землепользователей, землевладельцев, арендаторов, залогодержателей исходных земельных участков, за исключением прямо предусмотренных этим пунктом случаев.

Раздел земельного участка

Под *разделом земельного участка* следует понимать способ образования участков, при котором образуются несколько земельных участков, а исходный земельный участок, по общему правилу, прекращает своё существование.

Соответственно, раздел подразумевает образование двух или более участков из одного исходного участка, который, по общему правилу, перестаёт существовать (снимается с кадастрового учёта).

Случаи, когда исходный участок не прекращает существование, а сохраняется в изменённых границах, должны быть прямо предусмотрены федеральными законами (п. 1 ст. 11.4 ЗК РФ) и являются нетипичными для института раздела участков и его отличия от выдела участка. В частности, такие исключения предусмотрены п.п. 4 и 6 ст. 11.4 ЗК РФ, например, раздел земельного участка, предоставленного СНТ в соответствии с ПМТ; нахождение исходного участка в государственной или муниципальной собственности.

Вопросы права собственности на образуемые в результате раздела участки урегулированы п.п. 2 и 3 ст. 11.4 ЗК РФ:

- при разделе земельного участка у его собственника возникает право собственности на все образуемые в результате раздела земельные участки (применимо для случаев нахождения исходного участка в собственности одного лица);
- при разделе земельного участка, находящегося в *общей собственности*, участники общей собственности сохраняют право общей собственности на все образуемые в результате такого раздела земельные участки, если иное не установлено соглашением между такими участниками.

Применительно к последнему случаю наличие возможности установить соглашением иное означает, например, что участники общей долевой собственности могут договориться о разделе исходного участка с возникнове-

нием права «единоличной» собственности каждого из них на образуемые участки (вместо использования процедуры выдела каждым из сособственников).

Выдел земельного участка

Под *выделом* понимается способ образования участка, при котором образуется один или несколько земельных участков, а исходный участок сохраняется в изменённых границах (изменённый земельный участок).

Ключевым отличием раздела участков от выдела участков является сохранение исходного участка в изменённых границах при выделе.

Важно подчеркнуть, что в соответствии с п. 1 ст. 11.5 ЗК РФ данный способ образования участка возможен *только в случае выдела в натуре доли или долей из земельного участка, находящегося в общей долевой собственности* (право участника долевой собственности требовать выдела своей доли из общего имущества предусмотрено п. 2 ст. 252 ГК РФ).

В иных случаях при наличии потребности образовать несколько участков из одного может использоваться только процедура раздела.

При выделе земельного участка у участника долевой собственности, по заявлению которого осуществляется выдел, возникает право собственности на образуемый земельный участок (он становится «единоличным» собственником «выделенного» участка), и указанный участник долевой собственности утрачивает право долевой собственности на изменённый земельный участок. Другие участники долевой собственности сохраняют право долевой собственности на изменённый земельный участок с учётом изменившегося размера их долей в праве долевой собственности (увеличение долей при уменьшении площади изменённого участка) (п. 2 ст. 11.5 ЗК РФ).

Отметим, что особенности выдела земельного участка в счёт земельных долей устанавливаются законом № 101-ФЗ¹.

Объединение земельных участков

Под *объединением* понимается способ образования участков, при котором из нескольких смежных земельных участков образуется один земельный участок, а существование смежных участков прекращается.

Соответственно, объединение является способом образования участков, прямо противоположным разделу, при котором из двух или более участков образуется один.

¹ Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Как прямо указано в п. 1 ст. 11.6 ЗК РФ, необходимой предпосылкой для объединения участков является их смежность (участки должны иметь общие границы), и объединение участков не должно приводить к формированию многоконтурного участка¹.

Если все исходные участки находятся в собственности одного лица, то при их объединении у данного лица возникает право собственности на образуемый земельный участок (п. 2 ст. 11.6 ЗК РФ).

При объединении земельных участков, принадлежащих на праве общей собственности разным лицам, у них возникает право общей собственности на образуемый земельный участок (п.п. 3 и 4 ст. 11.6 ЗК РФ).

При этом, если соглашением сторон прямо не предусмотрено иное, доли в праве общей собственности на образуемый участок должны определяться пропорционально площади исходных участков/долей в праве собственности на них.

Проиллюстрируем последние правила (при отсутствии соглашения сторон об ином) на нескольких примерах.

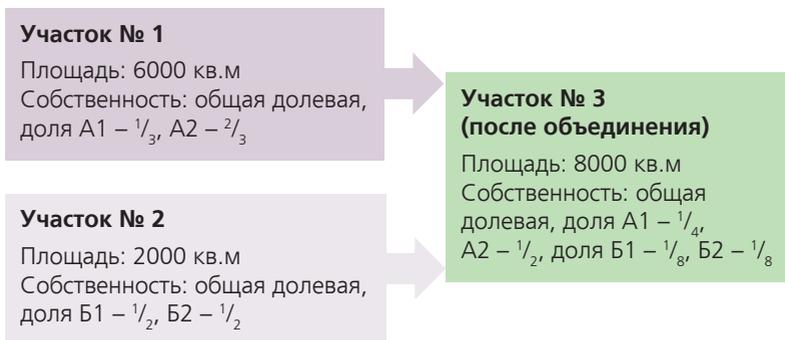
Ситуация № 1



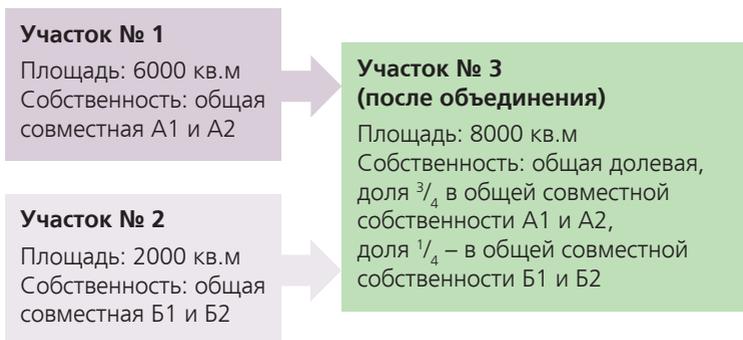
¹ См. Письмо Минэкономразвития России от 20.08.2019 № ОГ-Д23-7648 «О рассмотрении обращения». Та же позиция – п.п. 10 и 11 Письма Минэкономразвития РФ от 22.12.2009 № 22409-ИМ/Д23 «Особенности подготовки документов, необходимых для осуществления государственного кадастрового учёта многоконтурных земельных участков, осуществления такого учёта и предоставления сведений государственного кадастра недвижимости о многоконтурных земельных участках».

Одновременно в Письме подчёркивается, что уже поставленный на государственный кадастровый учёт многоконтурный земельный участок либо земельный участок, которому ранее при осуществлении государственного кадастрового учёта было присвоено наименование «единое землепользование», могут быть источником образования новых земельных участков. В данном случае многоконтурный земельный участок может быть объединён с другим земельным участком, в том числе многоконтурным, при условии, что такие земельные участки по одному или более контуров их границ являются смежными. В результате указанных объединений может быть образован новый многоконтурный земельный участок либо обычный земельный участок (если в результате объединения будет утрачен признак многоконтурности границ).

Ситуация № 2



Ситуация № 3



Перераспределение земель и (или) земельных участков

Возможные случаи перераспределения можно подразделить на три самостоятельные группы:

- 1) перераспределение земельных участков, находящихся в частной собственности;
- 2) перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой;
- 3) перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности.

Отметим, что наибольший интерес для девелоперов представляет третий случай перераспределения, который будет подробно рассмотрен в разделе 5.2 Справочника.

В соответствии с п. 1 ст. 11.7 ЗК РФ при перераспределении нескольких смежных земельных участков образуются несколько других смежных земельных участков, и при этом существование ранее существовавших смежных земельных участков прекращается. При перераспределении земель и земельного участка существование исходного земельного участка прекращается, и образуется новый земельный участок.

Соответственно, в результате перераспределения образуются участки/участок в иных границах, при этом само количество образуемых участков может отличаться от количества исходных участков. Необходимой же предпосылкой для перераспределения является смежность перераспределяемых земель и (или) участков.

Важно отметить, что перераспределение является способом образования участков и основанием возникновения права собственности на участки, однако при перераспределении не осуществляется предоставление земельного участка из государственной (муниципальной) собственности (актуально для третьего из указанных ранее случаев перераспределения). Иными словами, происходит не новое предоставление участка, находящегося в публичной собственности, а увеличение площади участка, находящегося в частной собственности, за счёт земель или участков, находящихся в публичной собственности.

Данная позиция поддерживается, в частности, в Письме Минэкономразвития России от 25.01.2019 № ОГ-Д23-522¹, в котором указывается, что предоставление земельного участка, образуемого путём перераспределения земель и земельного участка, находящегося в частной собственности, не осуществляется, поскольку в соответствии с соглашением о перераспределении земельных участков на образованный земельный участок возникает право собственности лица, владеющего исходным земельным участком.

Данное обстоятельство влечёт целый ряд важных правовых последствий, в т. ч.:

- перераспределение осуществляется не по правилам гл. 5.1 ЗК РФ («Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности»), а по специальным прави-

¹ Письмо Минэкономразвития России от 25.01.2019 № ОГ-Д23-522 «О рассмотрении обращений».

лам гл. 5.4 ЗК РФ («Перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой и таких земель и (или) земельных участков и земельных участков, находящихся в частной собственности»), что сказывается, например, на том, что при перераспределении не проводятся торги;

- при перераспределении не действует запрет на предоставление земельных участков с основным ВРИ, предусматривающим строительство зданий, сооружений, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, при отсутствии утверждённых ПЗЗ (п. 14 ст. 3 закона № 137-ФЗ¹) (см. в т. ч. указанное ранее Письмо Минэкономразвития России от 25.01.2019 № ОГ-Д23-522).

Определение целевого назначения и вида разрешённого использования образуемого участка

Завершая анализ способов образования земельных участков, отметим, что крайне важное правило предусмотрено п. 3 ст. 11.2 ЗК РФ. В соответствии с данной нормой *целевым назначением и разрешённым использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешённое использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки*, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Данное правило нашло своё отражение в Приказе Минэкономразвития России от 08.12.2015 № 921, в п. 51 которого указано, что в межевом плане вид (виды) разрешённого использования образуемых земельных участков должен (должны) соответствовать сведениям ЕГРН о виде (видах) разрешённого использования исходного земельного участка, за исключением случаев, установленных законодательством РФ.

Соответственно, при образовании участков «вторичными» («производными») способами действует принцип сохранения у образуемых участков разрешённого использования исходных участков.

При этом правоприменительная практика достаточно строго воспринимает данное правило². В частности, признаётся, что ВРИ образуемого участка

¹ Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

² Письмо Минэкономразвития России от 25.09.2019 № 13791-ОГ «Относительно определения вида разрешённого использования образуемого земельного участка», Письмо Минэкономразвития России от 21.10.2019 № Д23и-36103 «О рассмотрении обращения».

должен соответствовать ВРИ исходного участка и в том случае, если данный ВРИ не соответствует актуальным ППТиПМ¹ или не предусмотрен градостроительным регламентом². Обосновывается такая позиция положениями п. 8 ст. 36 ГрК РФ и п. 4 ст. 85 ЗК РФ, согласно которым земельные участки, ВРИ которых не соответствуют градостроительному регламенту, по общему правилу, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом.

Отметим, что формулировка п. 3 ст. 11.2 ЗК РФ вызывает вопросы об определении ВРИ образуемого участка в случае объединения/перераспределения участков, расположенных в одной территориальной зоне, но в отношении которых установлены разные ВРИ, а также в случае перераспределения участка и земель (в отношении которых ВРИ не выбирается).

В правоприменительной практике по данным вопросам сформированы следующие позиции:

- ВРИ образуемого земельного участка должен соответствовать *ВРИ земельного участка, из которого при перераспределении с землями, находящимися в государственной собственности, образуется земельный участок*³;
- объединение земельных участков, имеющих разное целевое назначение и разрешённое использование, не соответствует положениям п. 3 ст. 11.2 ЗК РФ и не допускается⁴.

Вместе с тем по последней позиции необходимо отметить, что она сформулирована применительно к случаям, когда участки в государственной (муниципальной) собственности предоставляются в аренду по разным процедурам для различных целей, и вывод судов во многом предопределяется позицией о недопустимости обхода процедуры торгов за счёт соответствующего объединения участков.

¹ Письмо Минэкономразвития России от 23.08.2019 № ОГ-Д23-7812.

² Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 31.10.2018 № 50-КГ18-20, Письма Минэкономразвития России от 21.08.2018 № ОГ-Д23-8528 «О рассмотрении обращения», от 26.10.2018 № Д23и-5764 «О виде разрешённого использования образуемого земельного участка».

³ Письмо Минэкономразвития России от 23.08.2019 № ОГ-Д23-7812.

⁴ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 23.04.2019 № Ф06-45299/2019 по делу № А06-6794/2018, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 06.10.2014 № Ф03-4312/2014 по делу № А51-35627/2013, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 08.04.2016 № Ф04-703/2016 по делу № А03-2012/2015.

Однако в тех случаях, когда вопрос об обходе процедуры предоставления не стоит, и лицу принадлежат участки с различными ВРИ в одной территориальной зоне, объединение участков с установлением в отношении образуемого участка всех ВРИ исходных участков, с нашей точки зрения, должно допускаться.

Также мы не видим препятствий для большинства случаев перераспределения участков с различными ВРИ. Например, при перераспределении участка, находящегося в государственной собственности, и участка, находящегося в частной собственности, в целях устранения недостатков землепользования и приведения границ в соответствие с проектом межевания (пп. 2 п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ) в отношении образуемого участка, который должен находиться в частной собственности, должен устанавливаться ВРИ исходного участка в частной собственности, аналогичное решение должно быть в отношении участка в государственной собственности.

2.2. ОСОБЕННОСТИ ОБРАЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ИЗ ЗЕМЕЛЬ ИЛИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Особенности образования участков из земель или участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, определены ст.ст. 11.3, 11.10 ЗК РФ, а также гл. 5 ГрК РФ.

В соответствии с указанными нормами как «первичное» образование участков из земель, так «вторичное» образование участков из других участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (не затрагивая особенности образования лесных участков), должно осуществляться на основании одного из следующих документов:

- а) проект межевания территории (ПМТ);
- б) схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории (далее в настоящем подразделе – Схема).

При этом предусмотрены следующие правила выбора (приоритета) указанных документов:

Образование участков в соответствии с ПМТ

1) В отношении территории утверждён ПМТ (если ПМТ утверждён, но образование соответствующего участка им не предусмотрено, участок может быть образован только после корректировки ПМТ, и утверждение Схемы в данном случае будет недопустимым (пп. 5 п. 16 ст. 11.10 ЗК РФ).

2) ПМТ не утверждён, но имеет место случай-исключение, когда образование земельных участков осуществляется исключительно в соответствии с утверждённым ПМТ (п. 3 ст. 11.3 ЗК РФ):

- из участка, предоставленного для комплексного освоения территории;
- из участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу;
- в границах территории, в отношении которой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности заключён договор о её развитии;
- в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами, за исключением прямо предусмотренных законом случаев (например, образование земельного участка для размещения объектов федерального, регионального или местного значения, не являющихся линейными объектами, а также образования участка в целях его предоставления собственникам расположенных на нём зданий, сооружений);
- для строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения.

3) В отношении территории не утверждён ПМТ, речь не идёт о случаях-исключениях, указанных в п. 2 столбца 1, и инициатором образования участка принято решение о его образовании в соответствии с ПМТ, а не Схемой (выбор альтернативы).

Образование участков в соответствии со Схемой

1) В отношении территории не утверждён ПМТ, речь не идёт о случаях-исключениях, указанных в п. 2 столбца 1, и инициатором образования участка принято решение о его образовании в соответствии со Схемой, а не ПМТ (выбор альтернативы).

2) ПМТ утверждён, но Схема была утверждена ранее (до утверждения соответствующего ПМТ), срок её действия не истёк, и речь не идёт о случаях-исключениях, указанных в п. 2 столбца 1 (п. 17 ст. 11.10 ЗК РФ).

Давая краткую характеристику документам, на основании которых осуществляется образование участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, необходимо отметить следующее.

ПМТ относится к документации по планировке территории (п. 4 ст. 41 ГрК РФ) и по своей правовой природе является нормативно-правовым актом.

По общему правилу ПМТ разрабатывается на основании ППТ (часто подготовка ПМТ осуществляется в составе ППТ). Одновременно существует положение о том, что применительно к территории, в границах которой не предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, а также не планируется размещение линейных объектов, допускается подготовка ПМТ без подготовки ППТ (п. 5 ст. 41 ГрК РФ).

Содержание ПМТ урегулировано ст. 43 ГрК РФ: он состоит из текстовой части и чертежей межевания территории, на которых среди прочего должны быть отражены границы образуемых участков и зафиксированы их характеристики.

Процедура подготовки ПМТ регулируется ст.ст. 45, 46 ГрК РФ, в частности, по общему правилу проекты ПМТ подлежат обязательному рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, утверждённые ПМТ подлежат опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования правовых актов.

Схема является ненормативным правовым актом, и процедура её подготовки и утверждения значительно проще, чем в отношении ПМТ.

По общему правилу подготовка Схемы осуществляется в форме электронного документа. Исключение составляет случай обеспечения подготовки Схемы физическим лицом в целях образования участка для его предоставления без проведения торгов, когда Схема может быть подготовлена в форме электронного документа или в форме документа на бумажном носителе (п. 9 ст. 11.10 ЗК РФ).

Требования к подготовке Схемы, формату Схемы в форме электронного документа, форма Схемы на бумажном носителе утверждены Приказом Минэкономразвития России от 27.11.2014 № 762¹.

¹ Приказ Минэкономразвития России от 27.11.2014 № 762 «Об утверждении требований к подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории и формату схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории при подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории в форме электронного документа, формы схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, подготовка которой осуществляется в форме документа на бумажном носителе».

При этом подготовка Схемы в форме электронного документа может осуществляться с использованием официального сайта Росреестра¹.

Схема утверждается решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченных на предоставление находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, и действует в течение двух лет со дня утверждения (п.п. 13 и 15 ст. 11.10 ЗК РФ)².

Определение вида разрешённого использования участка, образуемого из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом (за исключением случаев, когда градостроительный регламент не устанавливается или не распространяется на соответствующую территорию)³, целью использования участка, определённой при предоставлении (гл. 5.1 ЗК РФ). При образовании участка на основании ПМТ, разработанного в составе ППТ, разрешённое использование участка должно также соответствовать функциональному назначению объекта, определённому в ППТ.

Применительно к случаю формирования участка под ранее возведённым (до утверждения градостроительного регламента) зданием в судебной практике отмечается, что, исходя из положений п. 8 ст. 36 ГрК РФ и п. 4 ст. 85 ЗК РФ, определение ВРИ участка возможно в соответствии с фактическим использованием здания и участка, даже если данный ВРИ не предусмотрен действующим градостроительным регламентом⁴.

¹ https://rosreestr.ru/site/press/news/skhemy-zemelnikh-uchastkov-na-kadastrvom-plane-mozhno-podgotovit-pri-pomoshchi-sayta-rosreestra/?sphrase_id=11174846

В соответствии с размещённой на сайте Росреестра информацией для того, чтобы сделать Схему в форме электронного документа при помощи портала Росреестра, можно воспользоваться сервисом «Личный кабинет правообладателя». Сервис позволит нанести границы образуемого земельного участка на кадастровый план территории, просмотреть его площадь, отредактировать сформированные границы, проверить участок на предмет наличия пересечений с границами иных участков.

² В соответствии с п. 13 Обзора судебной практики по делам, связанным с оспариванием отказа в осуществлении кадастрового учёта, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016, истечение срока действия Схемы является основанием для отказа в осуществлении государственного кадастрового учёта участка.

³ В соответствии с пп. 4 п. 14 ст. 11.10 ЗК РФ в решении об утверждении Схемы указывается территориальная зона, в границах которой образуется земельный участок, и только в случае, если на образуемый земельный участок действие градостроительного регламента не распространяется или для образуемого земельного участка не устанавливается градостроительный регламент, – вид разрешённого использования образуемого земельного участка.

Такое регулирование подтверждается правоприменительной практикой, см., например, Письмо ФГБУ «ФКП Росреестра» от 19.07.2016 № 10-3153-КЛ «О предоставлении разъяснений».

⁴ П. 34 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2019), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.11.2019, Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 03.06.2019 по делу № 301-КГ18-25680.

2.3. ТРЕБОВАНИЯ К ОБРАЗУЕМЫМ И ИЗМЕНЁННЫМ ЗЕМЕЛЬНЫМ УЧАСТКАМ

Требования к образуемым и изменённым земельным участкам (например, в случае уточнения описания местоположения границ земельного участка в ЕГРН) предусмотрены ст. 11.9 ЗК РФ.

Их несоблюдение в соответствии со ст.ст. 26 и 27 закона № 218-ФЗ является основанием для отказа в осуществлении государственного кадастрового учёта.

Рассмотрим данные требования подробнее.

1. Соблюдение предельных (максимальных и минимальных) размеров земельных участков

Предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, в отношении которых устанавливаются градостроительные регламенты, определяются такими градостроительными регламентами в составе ПЗЗ.

При этом в ПЗЗ встречаются два способа определения предельных размеров участков:

- а) конкретные значения площади участка;
- б) указание на то, что размер земельных участков не может быть менее площади, занимаемой объектами капитального строительства с элементами благоустройства и инфраструктуры.

Например, в ПЗЗ Санкт-Петербурга¹ (на примере градрегламентов за пределами объединённых зон охраны объектов культурного наследия, приложение № 7 к постановлению Правительства Санкт-Петербурга) используются оба способа определения предельных размеров участка:

- общим правилом определения предельных размеров участков является следующее: предельный размер земельных участков не может быть менее площади, занимаемой существующим или размещаемым в его границах объектом капитального строительства и обеспечивающей соблюдение установленных ПЗЗ предельных параметров строительства, реконструкции, в том числе минимальной доли озеленения зе-

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

мельных участков, минимального количества мест для стоянки индивидуального автотранспорта в границах земельного участка, а также соблюдение строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;

- для некоторых зон, помимо данного указания, установлены конкретные предельные размеры участков. Например, для зоны садоводств (Т1Ж1) предусмотрено, что минимальная площадь земельных участков для ведения садоводства составляет 600 кв. м, для ведения огородничества – 200 кв. м, для индивидуального жилищного строительства – 600 кв. м.

Конкретные предельные размеры участков предусмотрены и ПЗЗ городского округа Балашиха Московской области¹, в которых, например, предусмотрено, что предельные размеры участков с ВРИ «малозэтажная, среднетэтажная, многоэтажная жилые застройки» составляют от 30 000 до 1 000 000 кв. м, с ВРИ «магазины» – от 500 до 10 000 кв. м.

Одновременно существуют примеры, когда предельные размеры участков, на которые распространяется действие градрегламентов, не устанавливаются ПЗЗ. Так, в соответствии с ПЗЗ Москвы² минимальные и максимальные размеры земельных участков, в том числе их площадь, во всех территориальных зонах в городе Москве не устанавливаются.

Предельные размеры земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется (п. 4 ст. 36 ГрК РФ) или в отношении которых градостроительные регламенты не устанавливаются (п. 6 ст. 36 ГрК РФ), определяются в соответствии с ЗК РФ и другими федеральными законами.

Поскольку в данном случае регулирование предельных размеров участков не унифицировано, то правообладатели могут столкнуться с существенными трудностями в определении того, установлен ли данный параметр в отношении участка вообще и каким нормативно-правовым актом он регулируется.

Например, в соответствии с п. 6 ст. 36 ГрК РФ градостроительные регламенты не устанавливаются для земель сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения.

¹ Решение Совета депутатов городского округа Балашиха МО от 27.12.2017 № 03/50 «Об утверждении Правил землепользования и застройки территории (части территории) городского округа Балашиха Московской области».

² Постановление Правительства Москвы от 28.03.2017 № 120-ПП «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы».

В п. 1 ст. 4 закона № 101-ФЗ указано, что минимальные размеры образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения могут быть установлены законами субъектов РФ в соответствии с требованиями земельного законодательства.

В Московской области¹ данный вопрос урегулирован следующим образом: минимальный размер образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения составляет 2 гектара, за исключением прямо предусмотренных случаев (например, если земельный участок меньшей площади находится в пределах естественных границ на местности). Одновременно предусмотрено, что максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного городского округа Московской области и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица, составляет 25 процентов общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков.

Применительно к Ленинградской области² в законодательстве закреплено, что минимальный размер образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения на территории Ленинградской области не может быть менее 1 гектара.

2. Образование земельных участков не должно приводить к невозможности разрешённого использования расположенных на таких земельных участках объектов недвижимости

Соблюдение данного требования оценивается в каждом конкретном случае, исходя из назначения и характеристик расположенного на земельном участке объекта капитального строительства.

Например, в одном из дел³ суд указал, что в соответствии с техническими нормами площадь участка под существующими гостевыми домами должна обеспечивать размещение не только непосредственно гостевого дома, но и инфраструктуры базы отдыха (в т. ч. дорог, аллей, игровых и спортивных площадок, автостоянок).

¹ Ст. 6 Закона Московской области от 12.06.2004 № 75/2004-ОЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Московской области».

² П. 1 ст. 3 Областного закона Ленинградской области от 02.12.2005 № 107-оз «Об отдельных вопросах оборота земель сельскохозяйственного назначения на территории Ленинградской области».

³ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.03.2019 № Ф05-22792/2018 по делу № А41-41107/2018.

В другом деле¹ суд пришёл к выводу о том, что раздел земельного участка, на котором расположены здания и иные объекты, составляющие единый имущественный комплекс морского вокзала, с учётом функциональной взаимосвязи между объектами не позволит использовать образуемые участки для целей грузопассажирских перевозок и обеспечить предоставление иных услуг в полном объёме.

Верховный Суд РФ² рассматривал дело, в котором заявителю было отказано в утверждении схемы расположения земельного участка, поскольку границы испрашиваемого земельного участка проходили непосредственно вдоль стен объекта недвижимости, отсутствовала территория, необходимая для подъезда к указанному зданию. Суды пришли к выводу о том, что в границы земельного участка должны входить как часть, которая занята объектом, так и часть, необходимая для его использования.

3. Раздел, перераспределение или выдел земельных участков не должны приводить к тому, что сохраняемые в отношении образуемых земельных участков обременения (ограничения) не позволяют использовать указанные земельные участки в соответствии с разрешённым использованием

Указанное требование действует, главным образом, в тех случаях, когда обременение (ограничение), установленное в отношении исходного участка, имеет пространственные границы, и образование участка в новых границах осуществляется таким образом, что он полностью/преимущественно расположен в зоне обременения (ограничения).

Например, в отношении исходного участка, разрешённое использование которого допускает строительство определённых объектов, может быть установлен сервитут прохода (проезда). В указанном случае образование в результате раздела нового участка таким образом, что почти вся его территория будет расположена в зоне прохода (проезда), ввиду чего размещение объекта капитального строительства в соответствии с разрешённым использованием будет невозможным, не должно допускаться.

4. Образование земельных участков не должно приводить к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам

Необходимо отметить, что понятия «вклинивание», «вкрапливание», «изломанность границ», «чересполосица» не содержатся в законодательстве,

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13.06.2017 № Ф07-4202/2017 по делу № А56-34159/2016.

² Определение Верховного Суда РФ от 28.03.2019 № 303-ЭС19-3345 по делу № А16-263/2018.

что затрудняет предоставление общих рекомендаций и разъяснений по данному вопросу¹.

Можно отметить, что объединяет указанные понятия то, что все перечисленные обстоятельства являются недостатками землепользования, поскольку соответствующая конфигурация и иные характеристики участков затрудняют их рациональное (наиболее эффективное) использование.

Наличие конкретных недостатков землепользования устанавливается, как правило, на основании заключения эксперта при возникновении спора в суде (например, об оспаривании решения Росреестра об отказе в постановке участка на кадастровый учёт, отказа в утверждении Схемы, отказа в предварительном согласовании предоставления участка).

При этом судебная практика выработала определённые подходы к толкованию рассматриваемых понятий.

Например, в одном из дел² суд указал, что в результате вклинивания остаётся узкая полоса между исходным и образуемым земельными участками, что является ухудшением конфигурации изменённого земельного участка. Часть земельного участка от точки 2 до точки 9 на Схеме имеет узкую вытянутую форму, с трёх сторон окружена земельным участком, заявленным обществом для приобретения в собственность. В связи с наличием данных обстоятельств РФ будет лишена возможности рационально использовать указанный земельный участок, в том числе передавать в пользование третьим лицам.

Также отметим, что примером «другого препятствующего рациональному использованию недостатка» является невозможность обеспечить доступ (проход или проезд от земельных участков общего пользования) к образуемому или изменяемому земельному участку, в т. ч. путём установления сервитута (в тех случаях, когда отсутствует «вклинивание»). Указанное обстоятельство в соответствии с пп. 26 п. 1 ст. 26, ст. 27 закона № 218-ФЗ является основанием для отказа в осуществлении государственного кадастрового учёта.

5. Границы земельных участков не должны пересекать границы муниципальных образований и (или) границы населённых пунктов

Наличие данного требования обусловлено необходимостью обеспечения единообразного регулирования вопросов градостроительной деятельности на территории конкретного участка, непротиворечивости адресной системы.

¹ Письмо Минэкономразвития России от 12.03.2014 № ОГ-Д23-1534 «По вопросу сведений государственного кадастра недвижимости о местоположении границ территориальной зоны».

² Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.10.2019 № Ф05-16680/2019 по делу № А40-229832/2018.

Так, подготовка ПЗЗ осуществляется в отношении территории поселений, городских округов / их частей (с особенностями применительно к межселенным территориям, городам федерального значения). Указанные ПЗЗ могут предусматривать различное регулирование тех или иных вопросов (ВРИ, параметров), регулирование может также отличаться и применительно к различным населённым пунктам, в отношении которых действуют одни и те же ПЗЗ. Очевидно, формирование участка, находящегося в различных муниципальных образованиях / населённых пунктах, делало бы практически невозможным определение подлежащего применению регулирования.

Одновременно необходимо отметить, что в соответствии с положениями ст. 26 закона № 218-ФЗ рассматриваемое ограничение не действует в случае, если выявлена воспроизведённая в ЕГРН ошибка в определении местоположения границ муниципального образования / населённого пункта в документе, на основании которого вносились сведения в ЕГРН.

6. Границы образуемого земельного участка не должны пересекать границы территориальных зон, лесничеств, лесопарков

Указанное требование не распространяется на земельные участки, образуемые для проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения линейных объектов, гидротехнических сооружений, а также водохранилищ, иных искусственных водных объектов.

Применительно к требованию о недопустимости пересечения границ территориальных зон можно отметить, что его наличие обусловлено теми же причинами, которые были рассмотрены в п. 5, в части необходимости обеспечения единообразного регулирования вопросов градостроительной деятельности в отношении участка, поскольку применительно к каждой территориальной зоне устанавливается отдельный градрегламент с ВРИ и предельными параметрами.

При этом данное требование является зеркальным предусмотренному п. 4 ст. 30 ГрК РФ, п. 2 ст. 85 ЗК РФ правилу о том, что границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне.

Однако в данном случае возникает вопрос о том, допустимо ли образование из исходного участка, который расположен в нескольких территориальных зонах (например, такое зонирование было установлено в ПЗЗ ввиду отсутствия описания местоположения границ участка в ЕГРН в соответствии с актуальными требованиями), участка, который также будет расположен в нескольких территориальных зонах. Специфика данной ситуации заключается в том, что несоблюдение требования по непересечению границ территориальных зон не возникает в результате образования нового участка, а изначально существует в отношении исходного.

Одной из возможных точек зрения в данном случае является указание на недопустимость образования такого участка с применением по аналогии закона положений п.п. 8 и 9 ст. 36 ГК РФ, п. 4 ст. 85 ЗК РФ в части того, что образование новых участков возможно только путём устранения существующих противоречий и исключения пересечения границ территориальных зон.

Как и в п. 5, рассматриваемое требование не действует, если Росреестром выявлена воспроизведённая в ЕГРН ошибка в определении местоположения границ соответствующих территориальных зон, лесничеств.

В качестве примера толкования судами нормы о непересечении границ лесничеств можно отметить, что в соответствии с обстоятельствами дела, рассмотренного Верховным Судом РФ¹, администрация утвердила схему расположения земельных участков, имеющих пересечение с границами земель лесного фонда. Образованный земельный участок был сдан в аренду. Суд признал договор аренды недействительным, поскольку спорный земельный участок был образован с нарушением законодательства, в связи с чем он не мог служить предметом договоров аренды.

7. Образование земельных участков не должно нарушать иные требования, установленные ЗК РФ и другими федеральными законами

Примером такого требования является закрепление того, что границы земельного участка, о государственном кадастровом учёте которого и (или) государственной регистрации прав на который представлено заявление, не должны пересекать границы другого земельного участка, сведения о котором содержатся в ЕГРН.

Пересечение границ образуемого участка с границами других существующих участков является основанием для отказа в осуществлении государственного кадастрового учёта образуемого участка (пп. 20 п. 1 ст. 26, ст. 27 закона № 218-ФЗ).

Данное ограничение не действует в прямо предусмотренных случаях (другой земельный участок является преобразуемым объектом недвижимости, специальное регулирование по «лесной амнистии»²).

В законодательстве можно встретить и иные ограничения при образовании участков, например:

- земельные участки, в границах которых расположены пруд, обводнённый карьер, разделу не подлежат, если в результате такого раздела требуется раздел пруда, обводнённого карьера (п. 4 ст. 8 ВК РФ);

¹ Определение Верховного Суда РФ от 11.05.2018 № 307-КГ18-5230 по делу № А05-1275/2017.

² Ст. 60.2 закона № 218-ФЗ.

- земельные участки в границах территорий памятников и ансамблей разделу не подлежат, выдел собственникам их доли в натуре не осуществляется (п. 14 ст. 48 закона № 73-ФЗ¹).

2.4. СОХРАНЕНИЕ ОБРЕМЕНЕНИЙ ПРИ ОБРАЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

По смыслу ст. 11.8 ЗК РФ при образовании и изменении земельных участков в отношении вновь образуемых земельных участков сохраняются:

1. право аренды;
2. сервитуты / публичные сервитуты;
3. иные обременения (ограничения) прав за исключением возникших на основании договоров.

Сохранение права аренды

Закрепление в ст. 11.8 ЗК РФ положений о сохранении права аренды при образовании/изменении земельных участков является исключением из общего правила, установленного п. 6 указанной статьи о том, что ограничения/обременения прав, *возникшие на основании договора*, не сохраняются при образовании земельных участков.

При этом арендатор исходного земельного участка вправе выбрать: использовать изменённый земельный участок на основании текущего договора или заключить новый договор на прежних условиях². Отметим, что отказ регистрирующего органа в государственной регистрации прав по причине отсутствия новых договоров аренды на вновь образованные земельные участки является незаконным³.

Важно подчеркнуть право арендатора на заключение договора именно на прежних условиях и без проведения торгов, если земельный участок находится в публичной собственности. Если арендодатель откажет арендатору

¹ Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

² Письмо Росреестра от 11.12.2018 № 14-12405-ГЕ/18; Определение Верховного Суда РФ от 19.03.2019 № 303-КГ18-21258, Определение Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 306-КГ15-8301.

³ Определение Верховного Суда РФ от 06.08.2018 № 304-ЭС18-10680 по делу № А45-25245/2017.

в заключении договора на прежних условиях, то такой отказ может быть признан незаконным¹.

Необходимо также учитывать, что с правом на аренду земельного участка переходят и все пороки первоначального договора, следовательно, в случае признания ничтожным договора аренды исходного земельного участка договор аренды вновь образованных земельных участков также будет признан ничтожным².

Сохранение сервитутов / публичных сервитутов

Согласно п. 5 ст. 11.8 ЗК РФ сервитуты, в том числе публичные, сохраняются в отношении вновь образуемых земельных участков в прежних границах. Данное правило носит общий характер и по смыслу Письма Минэкономразвития РФ от 23.11.2011 № Д23-4835, в рамках которого был рассмотрен вопрос о сохранении сервитутов при образовании земельных участков для размещения олимпийских объектов в Сочи, федеральными законами могут быть установлены особенности установления сервитутов при образовании/изменении земельных участков. Вместе с тем на текущий момент отсутствует нормативное регулирование, которое устанавливало бы какие-либо исключения из обозначенного в ст. 11.8 ЗК РФ правила.

Сохранение иных обременений

Говоря об «иных» обременениях, сохраняющихся при образовании земельных участков, речь прежде всего идёт об ипотеке.

По смыслу п. 12 ст. 41 закона № 218-ФЗ, п. 10 Постановления Пленума ВАС РФ от 17.02.2011 № 10 «О некоторых вопросах применения законодательства о залоге», ипотека сохраняется в отношении каждого из земельных участков, образованных при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, если иное не предусмотрено залогодателем и залогодержателем. При этом регистрация обременений в отношении вновь образованных земельных участков должна осуществляться автоматически – без предоставления дополнительных заявлений/документов, в рамках процедуры государственного кадастрового учёта образуемого (-ых) земельного участка, а также без уплаты государственной пошлины.

¹ Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 06.05.2019 № 07АП-2638/2019 по делу № А45-45508/2018; Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.05.2019 № 18АП-4595/2019 по делу № А07-30252/2018.

² Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 13.06.2019 № Ф06-45498/2019 по делу № А57-22958/2018.

Однако, несмотря на наличие соответствующих положений, опосредующих автоматический «переход» ипотеки на вновь образуемые земельные участки, отказ регистрирующих органов в осуществлении государственного кадастрового учёта в связи с наличием обременений исходного земельного участка – не редкость. Вместе с тем соответствующие решения регистрирующего органа успешно признаются незаконными¹.

В случае, если при образовании земельного участка регистратором не была внесена соответствующая запись об обременении вновь образованных земельных участков, данное обстоятельство не свидетельствует о погашении ипотеки, и заинтересованное лицо вправе обратиться с иском к регистрирующему органу об обязанности внесения соответствующей записи².

¹ См., например, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 05.11.2019 № Ф04-5094/2019 по делу № А67-13776/2018; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13.11.2019 № Ф04-5163/2019 по делу № А67-13777/2018; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 05.11.2019 № Ф04-5094/2019 по делу № А67-13776/2018.

² Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10.10.2019 № Ф08-8376/2019 по делу № А32-53618/2018; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18.06.2018 № Ф04-1841/2018 по делу № А03-5234/2017.

3.1. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Земля может находиться в частной (граждан и юридических лиц) или публичной (государственной) собственности.

В соответствии с п. 1 ст. 16 ЗК РФ государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований. Разграничение государственной собственности на землю на собственность РФ (федеральную собственность), собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществляется в соответствии с ЗК РФ и иными федеральными законами¹.

¹ См., например, Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне», Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране», Федеральный закон от 29.12.1994 № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве», Закон РФ от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», Федеральный закон от 03.06.2006 № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», Федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе», Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», Федеральный за-

Что касается иных форм собственности на землю, то таковых текущим законодательством не предусмотрено. Общая собственность по гражданскому праву представляет собой собственность на имущество двух или нескольких лиц и является, таким образом, разновидностью частной собственности.

Основания и порядок возникновения права собственности на земельные участки определены в соответствующих статьях гл. 5–5.6 ЗК РФ, а основания и порядок прекращения права собственности на земельные участки, так же как предусмотренные ограничения права собственности, – в главе 7 ЗК РФ.

Граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с ЗК РФ, федеральными законами не могут находиться в частной собственности.

Во-первых, земельные участки, отнесённые к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Земельные участки, отнесённые к землям, ограниченным в обороте, также не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами (п. 2 ст. 27 ЗК РФ). Таким случаем, в частности, является ст. 16 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», согласно которой земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав данного дома объекты недвижимого имущества, сформированный до введения в действие ЖК РФ и в отношении которого проведён государственный кадастровый учёт, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме. В ином случае сделка по приобретению земельных участков изъятых из оборота или ограниченных в обороте, совершённая в нарушение федеральных законов, является ничтожной¹.

В-вторых, не могут быть приватизированы земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, а также земельные участки в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с ВК РФ (п. 8 ст. 27, п. 12 ст. 85 ЗК РФ).

кон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 12.03.2013 № 14182/12 по делу № А56-40992/2011.

В-третьих, иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о государственной границе РФ, и на иных установленных особо охраняемых территориях РФ в соответствии с федеральными законами. Таких случаев установлено два: указанные лица, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды¹, а также названные лица не могут обладать земельными участками в границах морского порта².

Содержание права собственности

Содержание права собственности, которое распространяется на любые объекты гражданских прав, в том числе на земельные участки, установлено гражданским законодательством. Согласно ст. 209 ГК РФ собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом.

Владение землёй означает иметь возможность обладать им как своим собственным, допускать или ограничивать допуск к нему третьих лиц.

Пользование землёй – это возможность извлекать её полезные свойства, по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему участка любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц.

Например, собственник земельного участка вправе обращать в свою собственность плоды, продукцию, доходы, полученные в результате использования земельного участка. Это положение соответствует ст. 136 ГК РФ, согласно которой поступления, полученные в результате использования имущества (плоды, продукция, доходы), принадлежат лицу, использующему это имущество на законном основании, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором об использовании этого имущества.

Собственник земельного участка вправе огородить земельный участок и ограничить доступ на него третьих лиц. Если же собственник подобных действий не совершил или иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок

¹ Ст. 3 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

² Ст. 28 Федерального закона от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику¹. При этом поскольку речь идёт только о проходе, субъектами данного права могут быть исключительно физические лица. Это право распространяется на любой земельный участок, независимо от формы собственности.

Однако действующим законодательством допускаются и случаи, при которых граждане могут свободно находиться на открытых для доступа земельных участках, т. е., по сути, речь идёт о земельных участках общего пользования, а также природных объектах как в черте населённых пунктов, так и за их пределами, где допускается свободное пребывание граждан. Такие случаи действуют только в отношении земельных участков, находящихся в собственности публичных образований.

Пределы пользования природными объектами, расположенными в общедоступных местах, устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами, а также могут определяться собственником земельного участка. Так, каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств (ст. 6 ВК РФ). Граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов. Гражданам запрещается осуществлять заготовку и сбор грибов и дикорастущих растений, виды которых занесены в Красную книгу РФ, красные книги субъектов РФ, а также грибов и дикорастущих растений, которые признаются наркотическими средствами в соответствии с ФЗ от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ст. 11 ЛК РФ). Ст. 221 ГК РФ устанавливает правило о возможности приобретения права собственности на общедоступные для сбора вещи, которое может применяться при присвоении водных, лесных ресурсов в период пребывания на общедоступных территориях. За самовольное ограничение доступа на земельные участки общего пользования предусматривается административная ответственность.

В соответствии со ст. 40 ЗК РФ собственник земельного участка также вправе:

¹ При этом важно заметить, что в то время как ущерб является юридическим понятием и существует механизм его определения, понятие «беспокойство» нормативно не определено и, на наш взгляд, достаточно субъективно, его критерии могут быть установлены только собственником земельного участка. То есть если собственник почитает, что проходом через участок ему причиняется беспокойство, он имеет право защитить свои права в соответствии со ст. 304 ГК РФ, а именно потребовать устранения всяких нарушений своего права.

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

Данная статья называет только некоторые права собственников земельных участков по их использованию. И это вполне объяснимо, так как перечислить всё, что может делать собственник на своём земельном участке, практически невозможно, поэтому, назвав наиболее важные права, законодатель указал, что собственник может осуществлять и другие права по использованию земельного участка. Правда, речь всё равно идёт о правах, «предусмотренных законодательством».

В соответствии со ст. 209 ГК РФ собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц. При этом владение, пользование и распоряжение землёй и иными природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляется их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

В соответствии с земельным законодательством земля должна использоваться прежде всего в соответствии с её целевым назначением, определяемым принадлежностью к той или иной категории земель, и разрешённым использованием. Собственник земельного участка должен осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нор-

мативов, не допускать загрязнения, захламления, деградации и ухудшения плодородия почв на землях соответствующих категорий, выполнять иные обязанности, предусмотренные ЗК РФ и иными федеральными законами.

Право собственности на землю защищается законом. Собственник вправе истребовать свой земельный участок из чужого незаконного владения в соответствии со ст.ст. 301 и 303 ГК РФ, а также требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения (ст. 304 ГК РФ).

3.2. АРЕНДА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

В соответствии с п. 1 ст. 607 ГК РФ, п. 2 ст. 22 ЗК РФ в аренду могут быть переданы земельные участки. Особенности аренды земельных участков могут быть установлены отдельными законами. Такие особенности установлены ЗК РФ, законом № 101-ФЗ.

По договору аренды земельного участка арендодатель обязуется предоставить арендатору земельный участок за плату во временное владение и пользование или только во временное пользование, а арендатор обязуется вносить арендную плату и вернуть земельный участок арендодателю при прекращении договора. Таким образом, основными признаками данной разновидности договора является временный и возмездный характер пользования имуществом.

Объект аренды

Существенным условием договора аренды является условие об объекте аренды (п. 3 ст. 607 ГК РФ).

Однако не все земельные участки могут быть объектом аренды. Так, земельные участки, изъятые из оборота, не могут быть переданы в аренду, за исключением случаев, установленных федеральными законами (п.п. 2 и 11 ст. 22 ЗК РФ). Тогда как земельные участки, ограниченные в обороте (п. 5 ст. 27 ЗК РФ), могут быть объектами аренды. Земли, полностью изъятые из оборота, а также земли, ограниченные в обороте, определены в ЗК РФ.

В договоре аренды должны быть указаны данные, позволяющие определённо установить имущество, подлежащее передаче арендатору в качестве объекта аренды. Такими данными, определяющими земельный участок в качестве индивидуально-определённой вещи, закон называет: кадастро-

вый номер земельного участка и дату его присвоения, описание местоположения и границ земельного участка, площадь и прочие данные (п. 4 ст. 8 закона № 218-ФЗ¹). Из Определения Верховного Суда РФ от 14.01.2014 № АПЛ13-566 следует: наличие кадастровых сведений о земельном участке представляет собой требование к описанию местоположения его границ, которое позволяет определить земельный участок в качестве индивидуально-определённой вещи.

При этом следует учитывать, что если арендуемая вещь в договоре аренды не индивидуализирована должным образом, однако договор фактически исполнялся сторонами (например, вещь была передана арендатору, и при этом спор о ненадлежащем исполнении обязанности арендодателя по передаче объекта аренды между сторонами отсутствовал), стороны не вправе оспаривать этот договор по основанию, связанному с ненадлежащим описанием объекта аренды, в том числе ссылаться на его незаключённость или недействительность².

Однако не только целые участки могут выступать объектом аренды, положения ГК РФ не ограничивают право сторон заключить такой договор аренды, по которому в пользование арендатору предоставляется не вся вещь в целом, а только её отдельная часть³.

Отметим, что заключение договора аренды находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного участка, предусматривающего, что арендатору будет предоставлена в пользование только часть земельного участка, без предварительного проведения кадастрового учёта названной части участка (выделав самостоятельный участок) не допускается⁴.

При этом последующая передача в субаренду таких арендованных у государства/муниципалитета участков возможна как в целом, так и с выделением части участка.

Таким образом, договор аренды части земельного участка должен содержать в себе характеристики, позволяющие определять часть земельного участка в качестве индивидуально-определённой вещи, при этом достигается

¹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

² П. 15 Постановления Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды».

³ Там же п. 9.

⁴ Там же; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.03.2021 № Ф08-12355/2020 по делу № А63-15573/2019, Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16.03.2020 № Ф08-976/2020 по делу № А32-33882/2018.

такая индивидуализация разными способами, на что влияют в том числе такие условия, как срок аренды, а также вид правообладателя соответствующего участка.

Если договор аренды части земельного участка заключён на срок не менее 1 (одного) года, то государственная регистрация договора аренды допустима только в отношении части земельного участка, учтённой в ЕГРН, или одновременно с государственным кадастровым учётом такой части (п. 3 ст. 44 закона № 218-ФЗ).

Если аналогичный договор аренды заключён на срок до года, то, поскольку такой договор не подлежит государственной регистрации¹, соответствующая часть земельного участка, являющаяся предметом договора, не подлежит обязательному учёту в ЕГРН. В таком случае стороны, заключая договор аренды части земельного участка, вправе ограничиться описанием части земельного участка путём подготовки самостоятельной схемы с указанием необходимых ориентиров на местности².

Изменение вида разрешённого использования земельного участка и цели аренды

Зачастую собственники объектов недвижимости владеют землёй под ней на правах аренды с целевым назначением «для эксплуатации», в определённый момент решают реализовать девелоперский проект и построить на месте прежней недвижимости что-то новое – возникает вопрос, как соотносится новая цель использования земельного участка с той, с которой земельный участок был предоставлен первоначально.

Действующее законодательство не содержит легального определения термина «цель предоставления земельного участка». Между тем, исходя из судебной практики, можно сделать вывод, что цель предоставления характеризует более узкие, по сравнению с установленным видом разрешённого использования, требования к возможному виду деятельности на соответствующем земельном участке.

Так, например, в Постановлении Президиума ВАС РФ от 25.06.2013 № 1756/13 по делу № А35-765/2012 высказана позиция, что арендатор получает право использования земельного участка по указанному в договоре назначению, которое конкретизирует виды разрешённого использования,

¹ Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 16.02.2001 № 59 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

² Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 22.05.2014 по делу № А33-14502/2013.

предусмотренные градостроительным регламентом для соответствующего земельного участка.

Аналогично в Постановлении ФАС Московского округа от 23.05.2013 по делу № А40-13202/12-9-123 отмечается, что *«цель предоставления земельного участка указывается в обязательном порядке как существенное условие в договоре аренды земельного участка и определяет, для осуществления какой деятельности фактически предоставляется участок»*, и далее *«указание в договоре аренды вида разрешённого использования земельного участка: размещение объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания само по себе не предоставляет земельный участок для строительства и не предопределяет выдачу разрешения на строительство»*.

Из сказанного следует, что предоставление земельного участка для определённых целей или изменение ранее установленных целей на такие, которые будут противоречить установленному виду разрешённого использования, недопустимо. В частности, это будет противоречить п. 2 ст. 7, пп. 2 п. 1 ст. 40, п. 1 ст. 41 и ст. 42 ЗК РФ, п. 1 ст. 36, ст. 37 ГрК РФ¹.

Таким образом, возможность арендатору земельного участка осуществлять строительство на арендуемом участке должна оговариваться прописанной в договоре аренды целью предоставления земельного участка именно под строительство².

В частности, в Постановлении ФАС Северо-Западного округа от 09.06.2014 по делу № А21-5309/2013 приводится следующая аргументация: *«По смыслу положений названной статьи приобретение земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на которых расположены объекты недвижимости, принадлежащие на праве собственности гражданам и юридическим лицам, имеет целью обеспечение возможности эксплуатации таких объектов недвижимости. Согласно п. 3 ст. 271 ГК РФ собственник недвижимости, находящейся на чужом земельном участке, имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться этой недвижимостью по своему усмотрению, в том числе сносить соответствующие здания и сооружения, постольку поскольку это не противоречит условиям пользования данным участком, установленным законом или договором. Общество как собственник объекта недвижимости, который по причине значительного износа не может использоваться по назначению, вправе осуществить реконструкцию данного объекта, для чего необходимо привести документацию на земельный участок в соответствие с его фактическим использованием»*.

¹ Постановление ФАС Поволжского округа от 25.08.2011 по делу № А55-19490/2010, Постановление ФАС Поволжского округа от 31.03.2014 по делу № А06-1895/2013.

² Постановление Президиума ВАС РФ от 25.06.2013 № 1756/13 по делу № А35-765/2012, Постановление ФАС Северо-Западного округа от 09.06.2014 по делу № А21-5309/2013.

Для обеспечения возможности осуществлять строительство в соответствии с видом разрешённого использования, предусмотренным документацией градостроительного зонирования, необходимо не только изменить цель предоставления земельного участка по договору аренды с «для эксплуатации» на «для строительства (реконструкции)», но и изменить вид разрешённого использования земельного участка в ЕГРН (при необходимости).

В последнем случае необходимо отметить два важных аспекта.

Арендатор получает право использования земельного участка по указанному в договоре назначению, которое конкретизирует виды разрешённого использования, предусмотренные градостроительным регламентом для соответствующего земельного участка. Согласно п. 1 ст. 615 ГК РФ арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора, а если они не определены – в соответствии с назначением имущества. В связи с наличием договорных отношений с собственником земли изменение использования земельного участка (в рамках видов, предусмотренных градостроительным регламентом) предполагает изменение соответствующего договора и невозможно без изменения такого договора. При этом арендодатель не имеет права в одностороннем порядке изменять вид разрешённого использования земельного участка, переданного в аренду, в рамках действующего договора аренды¹.

Указанный вывод косвенно подтверждают также практикой, согласно которой изначально земельные участки были предоставлены для целей строительства объектов в соответствии с ВРИ, определённым при предоставлении земельных участков, однако впоследствии ВРИ земельных участков изменился, что сделало невозможным использование переданных в аренду земельных участков в соответствии с теми целями, которые прописаны в договоре. По мнению судов, подобная ситуация предполагает внесение изменений в договор аренды в части изменения ВРИ (при необходимости) и цели предоставления, а если императивные нормы законодательства этого не допускают или стороны не достигли согласия, то расторжение договора аренды².

В ряде регионов недопустимо внесение в договор аренды земельного участка, предоставленного из публичной собственности без торгов для целей,

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 25.06.2013 № 1756/13 по делу № А35-765/2012, Определение Верховного Суда РФ от 06.08.2013 № 56-КГ13-5, Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 13.10.2015 № Ф02-4894/2015 по делу № А19-20310/2014, Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешённого использования земельного участка, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018.

² Определение Верховного Суда РФ от 03.03.2016 по делу № 305-ЭС15-15053 (А40-129910/2014), Постановление Арбитражного суда Московского округа от 24.03.2016 № Ф05-105/2016 по делу № А40-62489/2015.

не связанных со строительством, изменений в части его вида разрешённого использования, допускающего строительство объектов недвижимости, в том числе жилого назначения. В частности, действия по изменению вида разрешённого использования рассматриваются как направленные на обход процедур, предусмотренных земельным законодательством для предоставления земельных участков для целей строительства объектов недвижимости, в том числе процедуры торгов для ранее сформированных и поставленных на кадастровый учёт земельных участков¹. Ранее сложившийся подход актуален и после изменений ЗК РФ, вступивших в силу с 01.03.2015.

Кроме этого, в действиях по изменению вида разрешённого использования арендованного земельного участка могут быть усмотрены признаки нарушений п. 1 ст. 15 и ст. 16 закона № 135-ФЗ², то есть признаки согласованных действий, направленных на ограничение (устранение) конкуренции³.

Отметим, что из указанного правила есть исключения, прямо предусмотренные законами отдельных субъектов РФ. Так, например, в соответствии с законом г. Москвы от 19.12.2007 № 48 «О землепользовании в городе Москве», законом Московской области от 07.06.1996 № 23/96-ОЗ «О регулировании земельных отношений в Московской области» на основании правового акта уполномоченного органа допустима возможность изменения вида разрешённого использования участка. На территории Москвы порядок принятия таких решений установлен административными регламентами, утверждёнными Постановлением Правительства Москвы от 15.05.2012 № 199-ПП «Об утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг Департаментом городского имущества города Москвы».

Особенности регулирования вопросов выбора ВРИ в Москве и Московской области нашли своё отражение в ст. 22 Федерального закона от 05.04.2013 № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – решение об изменении одного вида разрешённого использования земельного участ-

¹ Определение Верховного Суда РФ от 19.08.2015 № 18-КГ15-117, Определение Верховного Суда РФ от 21.01.2015 № 18-КГ14-182, Определение Верховного Суда РФ от 28.08.2015 № 307-ЭС15-10627 по делу № А05-10890/2014, Определение Верховного Суда РФ от 10.09.2014 № 18-КГ14-95, Постановление Президиума ВАС РФ от 25.06.2013 № 1756/13 по делу № А35-765/2012.

² Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

³ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 15.07.2013 по делу № А28-6317/2012.

ка, расположенного в границах субъекта РФ – города федерального значения Москвы, в границах Московской области и находящегося в собственности физического лица или юридического лица, на другой вид такого использования, предусматривающий строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства, принимается на основании заявления этого лица при условии внесения им платы за изменение вида разрешённого использования земельного участка¹.

Между тем по общему правилу недопустимость изменения цели предоставления или вида разрешённого использования в соответствующих случаях признаётся применительно к незастроенным участкам, которые:

- изначально предоставлены не для целей строительства;
- предоставлены для строительства в соответствии с одним видом разрешённого использования, тогда как впоследствии стороны решили изменить вид разрешённого использования, хотя такое изменение требовало нового соблюдения процедуры предоставления земельного участка для строительства уже в соответствии с этим другим видом разрешённого использования.

Риск оспаривания изменения уполномоченным органом вида разрешённого использования или цели на допускающую строительство в отношении застроенных участков, ранее предоставленных *«для эксплуатации»*, можно признать незначительным, поскольку, во-первых, только собственник недвижимости имеет исключительное право на приобретение земельного участка, а во-вторых, ряд субъектов имеет соответствующую нормативную базу, которая допускает изменение вида разрешённого использования, допускающего застройку земельного участка (например, в г. Москве²).

¹ Размер платы за изменение вида разрешённого использования земельного участка в Москве определяется Департаментом в соответствии с Постановлением Правительства Москвы от 10.09.2013 № 593-ПП и Постановлением Правительства Москвы от 19.11.2020 № 2018-ПП, а в Московской области – Министерством имущественных отношений Московской области в соответствии с Постановлением Правительства МО от 31.12.2013 № 1190/57.

² Административный регламент предоставления государственной услуги города Москвы «Изменение разрешённого использования земельного участка» (регламент 9), Административный регламент предоставления государственной услуги города Москвы «Внесение изменений в договор аренды земельного участка, если такие изменения предусматривают проектирование и строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства на земельном участке» (регламент 16), утверждённые Постановлением Правительства Москвы от 15.05.2012 № 199-ПП «Об утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг Департаментом городского имущества города Москвы».

Сохранение аренды при разделе земельного участка

Важным условием о предмете аренды является норма о том, что в случае изменения земельного участка или образования земельных участков из земельного участка, находящегося в аренде, арендатор сохраняет право аренды или имеет право на заключение с ним договоров образуемых или изменённых земельных участков на прежних условиях, если иное не установлено соглашением сторон, без проведения торгов (п. 2 ст. 11.8 ЗК РФ).

Данное правило касается и сохранения в прежних границах действия (публичных) сервитутов, а также иных обременений (ограничений) прав, за исключением обременений (ограничений) прав, возникших на основании договоров. В случае, если такие обременения (ограничения) прав на земельные участки установлены на основании договоров, то применяются правила о заключении договоров, об изменении договоров, которые действуют при аренде.

Залог сохраняется в отношении образуемых земельных участков, изменённых земельных участков, если иное не предусмотрено особыми правилами п. 4.1 ст. 11.8 ЗК РФ, федеральным законом¹ в отношении земельных участков, предоставленных для строительства многоквартирного дома.

Определение арендной платы

Арендная плата является существенным условием договора аренды (п. 4 ст. 22 ЗК РФ), при этом если в отношениях между частными лицами размер арендной платы определяется по соглашению сторон, то по смыслу ст. 424 ГК РФ, п.п. 16, 19 Постановления Пленума ВАС РФ № 73² арендная плата за публичные земли является регулируемой, за исключением тех случаев, когда такая плата определяется по результатам торгов.

В соответствии со ст. 39.7 ЗК РФ размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, определяется в соответствии с основными принципами определения арендной платы, установленными Правительством РФ³, основным из которых яв-

¹ Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

² Постановление Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды».

³ Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 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».

ляется принцип экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учётом категории земель, к которой отнесён такой земельный участок, и его разрешённого использования.

Верховный Суд РФ в деле об оспаривании нормативного акта субъекта РФ, устанавливающего ставки и порядок уплаты арендной платы, указал следующее: «Ставки арендной платы, коэффициенты и их значения должны устанавливаться для определения экономически обоснованной платы за аренду земельных участков, соответствующей уровню коммерческой привлекательности, потребительскому спросу на землю, развитию инфраструктуры. Эти ставки и коэффициенты призваны обеспечить максимальное поступление в бюджет арендных платежей при соблюдении экономически справедливого баланса интересов арендодателя и арендаторов. Таким образом, при принятии нормативного правового акта... помимо оценки местоположения и градостроительной ценности участков, необходимо проводить анализ и оценку экономических факторов, влияющих на уровень их доходности»¹.

Как правило, размер арендной платы определяется с учётом данных кадастровой стоимости земельного участка, ставок арендной платы и коэффициентов, зависящих от вида использования земельного участка. При рассмотрении споров о применении ставок арендной платы и коэффициентов в конкретных ситуациях суды учитывают вид разрешённого использования участка, определённый на основании данных ЕГРН, технической документации, правоустанавливающих и иных документов.

Изменение арендной платы в одностороннем порядке

На практике встаёт вопрос, правомерно ли применение ответственности в виде повышения арендной платы за несвоевременное освоение земельного участка, предоставленного для использования в целях строительства.

При разрешении споров относительно размера арендной платы суды неоднократно отмечали, что нарушение сроков строительства, не связанного с жилищным, не может быть основанием для того, чтобы без учёта принципа экономического обоснования повысить в несколько раз арендную плату за земельный участок, предоставленный под такое строительство².

¹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 22.09.2016 № 31-АПГ16-7.

² Определение Верховного Суда РФ от 28.04.2016 № 14-АПГ16-7, Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 06.07.2017 по делу № А19-10085/2016, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 13.07.2017 № 10-АПГ17-6, Определение Верховного Суда РФ от 25.05.2017 № 83-АПГ17-6, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 01.03.2018 № 46-АПГ18-2.

В то же время в п.п. 16, 19 Постановления Пленума ВАС РФ № 73 разъяснено, что к договору аренды, заключённому после вступления в силу ЗК РФ, п. 3 ст. 65 которого предусматривает необходимость государственного регулирования размера арендной платы, подлежит применению порядок определения размера арендной платы, устанавливаемый уполномоченным органом, даже если в момент его заключения такой порядок ещё не был установлен. Изменения регулируемой арендной платы (например, изменения формулы, по которой определяется размер арендной платы, её компонентов, ставок арендной платы и т. п.) по общему правилу применяются к отношениям, возникшим после таких изменений. Арендодатель по договору, к которому подлежит применению регулируемая арендная плата, вправе требовать её внесения в размере, установленном на соответствующий период регулирующим органом без дополнительного изменения договора аренды.

Федеральный законодатель, предоставив соответствующим органам государственной власти субъектов РФ полномочия по правовому регулированию вопроса о порядке определения размера арендной платы, права субъектов РФ в этом вопросе не ограничил. Таким образом, субъекты РФ вправе предусматривать возможность применения повышающего коэффициента в случае просрочки арендатором сроков строительства при наличии соответствующей нормативной основы, регулирующей порядок определения арендной платы¹.

Особенности продления срока аренды

По общему правилу если договоры аренды земельных участков, находящихся в публичной собственности, заключаются на торгах, то сделки, совершённые с целью продления срока аренды или перезаключения договоров на новый срок в обход торгов, являются ничтожными². При этом согласно п. 2 ст. 621 ГК РФ в случае, если арендатор продолжает пользоваться имуществом после истечения срока договора при отсутствии возражений со стороны арендодателя, договор считается возобновлённым на тех же условиях на неопределённый срок (ст. 610 ГК РФ).

Однако следует учитывать, что особенностью аренды земельных участков, находящихся в публичной собственности, является ограничение максималь-

¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 03.12.2015 № 301-ЭС15-10449 по делу А82-16782/2013.

² Пункт 1 Постановления Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды».

ных (предельных) сроков договора аренды (п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ). Таким образом, можно прийти к выводу о том, что по истечении срока аренды договоры аренды подлежат прекращению, а правило о максимальном (предельном) сроке аренды не может быть преодолено конклюдентными действиями сторон этого договора¹.

Однако п. 3 ст. 39.6 ЗК РФ предусматривает случаи, при которых допускается заключение нового договора аренды в отношении публичного имущества без торгов. Право на заключение договора аренды на новый срок без торгов имеет гражданин или юридическое лицо, которому земельный участок предоставлен без торгов (за исключением случаев, предусмотренных п.п. 13, 14 или 20 статьи 39.12 ЗК РФ, которые связаны с признанием торгов несостоявшимися и связанными с заключением договора аренды с единственным лицом, подавшим заявку), а также гражданин, которому земельный участок предоставлен на аукционе для ведения садоводства.

3.3. БЕЗВОЗМЕЗДНОЕ ПОЛЬЗОВАНИЕ

Основное регулирование института безвозмездного пользования земельными участками осуществляется на основании ст.ст. 24, 39.10, 39.14, 47 ЗК РФ, главы 36 ГК РФ («Безвозмездное пользование»), отдельных положениях главы 34 ГК РФ («Аренда»)², а также общей частью ГК РФ.

Фактически, право безвозмездного пользования имуществом представляет собой собирательное название, объединяющее случаи передачи имущества во временное безвозмездное (бесплатное) пользование по различным основаниям. Важно понимать, что во всех этих случаях речь идёт об обязательственных отношениях между лицом, предоставляющим имущество (ссудодателем), и его пользователем (ссудополучателем), что и предопределяет правовое регулирование данного института.

При этом, безусловно, безвозмездное пользование очень близко по своей сути к аренде, в силу чего ему присущи некоторые признаки аренды:

- ссудополучатель может воспользоваться вещно-правовыми способами защиты – негаторными, виндикационными исками, исками о признании и т. д. (ст. 305 ГК РФ);

¹ Письмо Минэкономразвития России от 29.01.2018 № Д23и-389 «О разъяснении законодательства».

² В силу п. 2 ст. 689 ГК РФ.

- при смене собственника имущества (или ссудодателя, которому имущество принадлежит) договор безвозмездного пользования не прекращается, и ссудополучатель имущества продолжает им пользоваться (так называемое право следования, ст. 700 ГК РФ). То есть фактически имущество «обременено» правом безвозмездного пользования.

Следует отметить, что предоставление земельного участка в безвозмездное пользование заменило собой ранее существовавший институт предоставления земельного участка в безвозмездное срочное пользование, что было связано с гармонизацией земельного и гражданского законодательства.

В соответствии с п. 18 ст. 34 Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 171-ФЗ) земельные участки, предоставленные до 1 марта 2015 года в безвозмездное срочное пользование, считаются предоставленными в безвозмездное пользование. При этом замена ранее выданных документов или внесение изменений в такие документы, записи ЕГРН, содержащие слова «безвозмездное срочное пользование», не требуется.

Основания возникновения права безвозмездного пользования земельными участками

Все случаи предоставления земельных участков на праве безвозмездного пользования можно условно разделить на две группы:

- предоставление земельных участков, находящихся в частной собственности;
- предоставление земельных участков, находящихся в государственной/муниципальной собственности¹.

Практическое значение данной классификации состоит в определении сферы правового регулирования: предоставление земельных участков, находящихся в частной собственности, регулируется преимущественно нормами гл. 36 ГК РФ. В свою очередь, когда речь идёт о предоставлении государственных (муниципальных) земель, существенная часть отношений регулируется также нормами ЗК РФ – так, в частности, там строго регламентированы основания и порядок предоставления земли.

¹ В данную группу включаются также случаи, когда на праве безвозмездного пользования предоставляются участки, принадлежащие субъектам на праве хозяйственного ведения / оперативного управления – поскольку и в этом случае собственником участков остаётся РФ / муниципальное образование.

Очевидно, что предоставление участков, находящихся в частной собственности, определяется исключительно волей правообладателей этих участков. Стороны вправе самостоятельно определить сроки, порядок использования и иные условия.

Напротив, случаи предоставления публичных земельных участков составляют закрытый перечень, который приводится в ст.ст. 39.10, 39.14 ЗК РФ. Там же приводятся порядок, условия предоставления участков.

Основанием для возникновения права безвозмездного пользования во всяком случае является договор.

По смыслу ст.ст. 432, 696 ГК РФ существенным условием договора безвозмездного пользования является только предмет. То есть стороны, заключая договор безвозмездного пользования, должны указать обязанности сторон по договору (обязанность передать земельный участок), зафиксировать в договоре характеристики участка, позволяющие его однозначно идентифицировать.

Срок договора, который могут установить стороны, гражданским законодательством не ограничивается. При этом в случае, если договор безвозмездного пользования земельного участка заключается на срок более 1 года, он подлежит государственной регистрации (ст. 26 ЗК РФ)¹. Допустимо заключение и бессрочного договора безвозмездного пользования. При этом, поскольку в законодательстве не установлена обязанность регистрировать договоры безвозмездного пользования земельными участками (в том числе земельных участков), заключённые на неопределённый срок, регистрации они не подлежат².

Полагаем, что нарушение требования о регистрации договора ссуды не влечёт его недействительность или незаключённость. ВАС РФ указывал, что даже незарегистрированный договор аренды связывает его стороны обязательствами, а правовым последствием отсутствия регистрации является невозможность противопоставления договора третьим лицам (отсутствие преимущественного права у арендатора и т. д.)³. Данная логика в силу схожести с институтом аренды может быть распространена и на случаи заключения бессрочных договоров ссуды земельных участков.

Каждая из сторон договора безвозмездного пользования, заключённого на неопределённый срок, вправе во всякое время отказаться от его исполнения, уведомив своего контрагента за один месяц. Такое же право, если иное

¹ См. также Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.02.2011 № 15АП-96/2011 по делу № А53-17251/2010.

² Аналогичный подход касательно заключённых на неопределённый срок договоров аренды изложен, в частности, в п. 11 Информационного письма ВАС РФ от 16.02.2001 № 59.

³ См. п. 14 Постановления Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 № 73.

не предусмотрено договором, предоставлено также и сторонам срочного договора ссуды (ст. 699 ГК РФ).

В случае предоставления публичных земель заключению договора предшествует распорядительный акт уполномоченного органа о предоставлении участка. Кроме того, в таких случаях, как правило, законодательно ограничивается срок предоставления¹.

Отдельные основания предоставления участков на праве безвозмездного пользования

Как уже указывалось ранее, п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ содержит большой перечень оснований для предоставления участков на праве безвозмездного пользования (22 основания). Большинство этих оснований имеют точечный характер, и нет смысла их воспроизводить из текста закона.

Тем не менее на ряде оснований стоит дополнительно остановиться.

1) Служебный надел (пп. 2 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ)

Согласно ст. 24 ЗК РФ земельные участки, в том числе из состава земель лесного фонда и земель особо охраняемых природных территорий, могут предоставляться работникам в безвозмездное пользование в виде служебного надела на время установления трудовых отношений. При этом, несмотря на то что указанная статья не содержит указание на форму собственности земельных участков, которые могут предоставляться в качестве служебных наделов, исходя из принципа свободы договора (ст. 421 ГК РФ), представляется, что предоставление служебных наделов возможно в отношении земельных участков, находящихся в публичной собственности.

Согласно ст. 47 ЗК РФ право на служебный надел прекращается при прекращении трудовых отношений, в связи с которыми такой надел был предоставлен, за исключением следующих случаев:

- право на служебный надел сохраняется за работником, прекратившим трудовые отношения при переходе его на пенсию по старости или пенсию по инвалидности;
- право на служебный надел сохраняется за одним из членов семьи:
 - работника, призванного на действительную срочную военную службу или альтернативную службу, на весь срок прохождения службы;

¹ Например, земельные участки на праве безвозмездного пользования предоставляются в качестве служебного надела по общему правилу на срок трудового договора (пп. 2 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ).

- работника, принятого на обучение, на весь срок получения образования;
- работника, погибшего в связи с исполнением служебных обязанностей;
- право на служебный надел сохраняется за нетрудоспособным супругом и престарелыми родителями работника пожизненно, а детьми работников – до их совершеннолетия.

Прекращение права на служебный надел оформляется решением организации, предоставившей такой служебный надел в пользование. При этом работник, прекративший трудовые отношения с организацией, предоставившей служебный надел в пользование, имеет право использовать этот служебный надел после прекращения трудовых отношений в течение срока, необходимого для окончания сельскохозяйственных работ.

2) *Предоставление лицам для исполнения заключённых в соответствии с законом РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» гражданско-правовых договоров на строительство или реконструкцию объектов недвижимости, осуществляемые полностью за счёт средств бюджетов*

С учётом того, что выполнение работ по строительству и реконструкции без оформленных прав на землю осуществлять нельзя, законодатель предусмотрел, что в этом случае участок предоставляется в безвозмездное пользование исполнителю работ.

3) *Предоставление специальным субъектам (Московскому фонду реновации жилой застройки, АО «Почта Россия», публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства», публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства») для выполнения возлагаемых на них законом уставных целей/функций с дополнительными оговорками*

4) *Предоставление садоводческим или огородническим некоммерческим товариществам на срок не более чем пять лет*

Как правило, это условия первоначального предоставления участка таким организациям для проведения ими работ по разработке проекта межевания такого садоводства и закрепления участков за конкретными гражданами.

5) и т.п.

Оценка актуальности данного института для застройщиков

Может ли предоставление земельного участка на праве безвозмездного пользования стать эффективным инструментом для застройщика? Рассмотрим отдельно случаи предоставления публичных и частных земельных участков.

А) Предоставление частных земель

В целом, нормами законодательства не запрещается передача земельных участков, находящихся в частной собственности, по договору безвозмездного пользования. Судебная практика¹ подтверждает допустимость заключения договора ссуды земельного участка даже между коммерческими организациями².

Исключение в силу п. 2 ст. 690 ГК РФ составляют случаи передачи коммерческой организацией имущества лицу, которое является её:

- учредителем;
- участником;
- руководителем;
- членом органов управления и контроля.

Договор, заключённый в нарушение данного правила, подлежит признанию недействительным по ст. 168 ГК РФ в связи с нарушением императивной нормы закона.

Тем не менее, полагаем, использовать договор ссуды в качестве инструмента структурирования отношений застройщика, собственника участка, заказчика и иных возможных участников строительства либо же отношений внутри группы компаний перечисленных лиц неэффективно в силу следующего:

1) Как правило, собственник участка и застройщик (либо иные лица) объединяют свои ресурсы, чтобы совместно извлечь прибыль по результатам строительства. В таких случаях предоставление участка на том или ином праве фактически является вкладом собственника участка в совместное предприятие.

¹ См., например, Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 10.03.2009 по делу № А53-8833/2008-С2-50 и др.

² Также иногда договор ссуды, заключённый между сторонами предпринимательской деятельности, пытаются оспорить по мотиву нарушения запрета на дарение между коммерческими организациями (пп. 4 п. 1 ст. 575 ГК РФ). Однако такая позиция является неверной, поскольку договор дарения и договор безвозмездного пользования имеют разную правовую природу, и указанное правило к договору ссуды применению не подлежит.

Соответственно, поскольку договор ссуды является безвозмездным, собственник участка не вправе претендовать на какое-либо встречное предоставление. Поэтому для обеспечения инвестиционной деятельности в строительстве он малоприменим – это просто невыгодно.

2) Как следствие этого у налоговых органов потенциально могут возникнуть претензии к сторонам договора ссуды земельного участка.

Так, в отличие от договора аренды, лицо, которое передало участок в пользование, доход не получает, а значит, налоговая база по налогу на прибыль отсутствует. При этом единственной деловой целью сделки не может быть налоговая выгода¹.

В силу коммерческого характера строительной деятельности, с одной стороны, и безвозмездности ссуды, с другой, доказать наличие иной (помимо налоговой выгоды) цели заключения договора ссуды будет достаточно непросто².

Таким образом, предоставление участка для осуществления инвестиционной деятельности в целях структурирования отношений между участниками строительства по договору ссуды является нерелевантным в силу его характерной особенности – безвозмездности.

Б) Предоставление публичных земель

Как указывалось выше, случаи предоставления земельных участков, находящихся в государственной либо муниципальной собственности, строго регламентированы. В законодательстве предусмотрен достаточно широкий перечень этих случаев.

Среди оснований предоставления, которые являются актуальными для застройщиков, можно выделить следующие:

1) предоставление участков лицам, с которыми заключены гражданско-правовые договоры на строительство или реконструкцию объектов недвижимости, осуществляемых полностью за счёт бюджета, в порядке ФЗ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», ФЗ от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»³.

По данному основанию земельный участок предоставляется в пользование лицам, которые осуществляют строительство на государственном муниципальном участке на основании соответствующего контракта в целях осуществления работ на этом участке.

¹ См. ст. 54.1 НК РФ, п. 9 Постановления Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53.

² Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.06.2019 № 15АП-5968/2019 по делу № А53-21428/2018, Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.05.2012 по делу № А72-7133/2011.

³ Пп.пп. 5, 14 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ.

Как представляется, безвозмездность предоставления земли по данному основанию объясняется тем, что работы по таким контрактам осуществляются полностью за счёт бюджета, в интересах государственного (муниципального) заказчика, а полученный результат работ переходит полностью заказчику. Права же на участок подрядчику необходимы исключительно для исполнения его обязанностей по контракту, а потому устанавливать ему плату за пользование участком в данном случае нецелесообразно.

2) предоставление участков кооперативам и иным лицам, созданным в целях обеспечения граждан жильём, а также иным категориям застройщиков^{1,2}.

По данному основанию осуществляется предоставление земельных участков для строительства жилых домов (в том числе стандартного жилья), объектов ИЖС, жилищной инфраструктуры, а также технопарков, бизнес-инкубаторов и т. д. в строго оговорённых ФЗ от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» случаях.

Таким образом, данное основание предоставления участка может быть актуально для некоторых застройщиков, занимающихся жилищным строительством.

Представляется, что для целей структурирования отношений между собственником участка и застройщиком, внутри группы компаний указанных субъектов и иных участников строительства институт безвозмездного пользования малоприменим.

Предоставление же государственных (муниципальных) участков для целей строительства возможно в ограниченном количестве случаев – однако, полагаем, в них применение института безвозмездного пользования более чем обоснованно. В связи с этим вопросы его регулирования сохраняют актуальность для участников гражданского оборота, в том числе и для застройщиков.

Отдельные вопросы правоприменения института безвозмездного пользования

Применение института безвозмездного пользования на практике неизбежно порождает вопросы, связанные с объёмом правомочий ссудополуча-

¹ См. в т. ч. пп. 14 п. 8 ст. 11, пп. 7.1 п. 1 ст. 13, п. 5 ст. 12, пп.пп. 12, 17 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ, п. 1 ст. 16.5 ФЗ от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

² В данную группу автором включены в том числе случаи предоставления земельных участков, правообладателем которых является Единый институт развития в жилищной сфере – АО «ДОМ.РФ». Хотя формально данная организация является частным субъектом (акционерным обществом), она реализует государственную политику в жилищной сфере, а потому предоставление ей участков определяется отнюдь не частной волей.

теля, с правовыми последствиями прекращения договора безвозмездного пользования и др. Рассмотрим их подробнее.

Объём правомочий лица, которому предоставлен участок

Безусловно, определение конкретного объёма правомочий ссудополучателя земельного участка крайне важно. В случае, если ссудодатель желает ограничить возможности использования его земельного участка, указанное условие необходимо внести в договор безвозмездного пользования.

При предоставлении земельного участка по договору безвозмездного пользования объём правомочий ссудополучателей определяется следующим:

1) положениями договора

Стороны договора ссуды могут прописать, как именно вправе использовать участок ссудополучатель. При предоставлении участка в безвозмездное пользование по основаниям, предусмотренным ст. 39.10 ЗК РФ, условия договора безвозмездного пользования предопределяются основанием предоставления. Так, если участок предоставлен для строительства по госконтракту (пп. 5 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ), то и договор безвозмездного пользования будет иметь соответствующую цель предоставления участка. Использование участка для каких-то иных целей будет являться нарушением.

2) публичными ограничениями

Земельным, градостроительным законодательством предусматривается ряд ограничений по использованию земельных участков (в том числе строго целевой характер использования земли, необходимость соблюдения максимальной высоты застройки, отступов от границ участков и т. д.). Объём ограничений во многом зависит от того, в какую территориальную зону входит участок, входит ли он в зону с особыми условиями использования территорий и т. д.

3) наличием прав на участок иных лиц (сервитуты, иное)

Ссудодатель обязан соблюдать перечисленные ограничения (обременения). Последствия нарушения варьируются в зависимости от того, в чём выразилось нарушение. Так, использование участка не в соответствии с договором влечёт договорную ответственность, вплоть до досрочного прекращения договора безвозмездного пользования (ст. 698 ГК РФ). Возведённые в нарушение договора ссуды постройки могут быть признаны самовольными и снесены (ст. 222 ГК РФ).

В свою очередь, нарушение публичных ограничений, помимо сноса самовольных построек, также влечёт административную ответственность (например, по ст. 6.7 КоАП Москвы).

Досрочное прекращение договора безвозмездного пользования

По общему правилу согласно ст. 698 ГК РФ договор безвозмездного пользования может быть расторгнут по требованию ссудодателя в случае, если ссудополучатель:

- использует участок не в соответствии с договором или его видом разрешённого использования;
- не выполняет обязанностей по содержанию участка;
- существенно ухудшает состояние участка;
- без согласия ссудодателя передал участок третьему лицу.

Кроме того, ссудодатель может во всякое время отказаться от договора ссуды без какой-либо мотивации (в отношении срочного договора ссуды – если им не установлено иное).

На практике может возникнуть вопрос, продолжает ли действие договор безвозмездного пользования в случае, если, например, участок был предоставлен для строительства по госконтракту (по пп. 5 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ), но затем госконтракт был досрочно расторгнут. Ведь в данном случае, с одной стороны, договор ссуды землепользователь не нарушал, но с другой – сохранение права безвозмездного пользования участка (с учётом целевого характера использования участка) нецелесообразно.

Судебная практика исходит из того, что после прекращения контракта, в связи с которым был заключён договор ссуды, использовать земельный участок в соответствии с его целью в принципе невозможно, поскольку она заключалась в исполнении указанного контракта¹. Поэтому при прекращении контракта договор о предоставлении земельного участка в безвозмездное пользование подлежит расторжению.

Данный вывод применим и к иным случаям предоставления земельных участков на праве безвозмездного пользования, актуальным для застройщиков (в том числе пп.п. 12, 14, 17 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ), поскольку во всех этих случаях предоставление участков имеет вспомогательный характер и обеспечивает реализацию той или иной цели.

¹ Решение Арбитражного суда Свердловской области от 20.06.2017 по делу № А60-14270/2017.

Правовая судьба участка и возведённого на нём за период безвозмездного пользования объекта после прекращения договора безвозмездного пользования

При прекращении права безвозмездного пользования ссудополучатель земельного участка обязан его вернуть ссудодателю. При этом в период действия договора ссуды пользователь участка мог в зависимости от цели предоставления земельного участка осуществлять на нём определённую деятельность, в том числе возводить строения или сооружения, улучшать участок (например, разместить асфальтовое покрытие). Какова же судьба созданных на участке объектов при прекращении договора безвозмездного пользования?

При возврате участка ссудополучатель обязан демонтировать и убрать все временные постройки (и иное принадлежащее ему движимое имущество)¹.

В случае, если участок предоставлялся для исполнения какого-либо договора (например, для строительства здания), то правовая судьба возведённых объектов зависит от вида заключённого договора, его условий. Скажем, если строительство велось по договору подряда (к примеру, если участок был предоставлен на основании пп. 5 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ для исполнения госконтракта), то возведённый на участке объект перейдёт в собственность заказчика с момента его регистрации (в т. ч. если строительство не было завершено, см. ст. 729 ГК РФ).

Если участок предоставлялся для строительства какого-либо здания в интересах самого ссудополучателя, то после прекращения договора безвозмездного пользования собственник участка не вправе требовать сноса этого объекта недвижимости.

Так, Верховный Суд РФ², основываясь на ст. 622 ГК РФ и с учётом ст. 271 ГК РФ, принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, указывал, что в случае прекращения договора аренды государственного органа (арендодатель) не вправе требовать сноса возведённого объекта (в т. ч. недостроенного), если его строительство осуществлялось в период действия договора аренды в соответствии с его условиями и разрешением на строительство. Данная позиция применима и к регулированию подобных случаев при прекращении и договоров ссуды, поскольку в обоих случаях речь идёт о предоставлении участка во временное владение и пользование. Кроме того, нет оснований при прекращении договора ссуды и для

¹ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 02.12.2016 № 09АП-54767/2016 по делу № А40-138761/2016, Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 02.09.2014 № 08АП-5066/2014 по делу № А81-5002/2013.

² См., например, Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 14.06.2017 № 304-ЭС16-20773 по делу № А75-236/2016.

сноса возведённого объекта как самовольной постройки по ст. 222 ГК РФ – ведь объект возводился при наличии на то согласия ссудодателя (при условии наличия в договоре ссуды соответствующей цели предоставления участка).

При прекращении договора ссуды неотделимые улучшения земельного участка, произведённые с согласия ссудодателя, ссудодатель обязан компенсировать (п. 1 ст. 622, п. 2 ст. 689 ГК РФ).

Таким образом, можно констатировать, что вопрос о правовой судьбе объектов, возведённых на участке в период действия договора безвозмездного пользования, при прекращении данного договора разрешается так же, как и аналогичный вопрос о правовой судьбе объектов на участке при прекращении договора аренды, что объясняется схожестью указанных видов договора.

3.4. ПОСТОЯННОЕ (БЕССРОЧНОЕ) ПОЛЬЗОВАНИЕ

В советский период, в условиях существования исключительно государственной собственности на недвижимость, основной формой закрепления права владения и пользования землёй было право постоянного (бессрочного) пользования.

В дальнейшем в ходе земельной реформы подходы к закреплению земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования пересматривались. Так, с даты введения в силу Земельного кодекса РФ в ст. 20 предусматривалось:

- в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются только государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казённым предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления;
- гражданам земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование более не предоставляются;
- ранее возникшее у граждан или юридических лиц право постоянного (бессрочного) пользования сохраняется.

В дальнейшем после принятия Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 171-ФЗ) нормы, регулирующие право постоянного (бессрочного) пользования, были исключены из ЗК РФ, что связано с исключением дублирования норм иными положениями ЗК РФ и ГК РФ.

В настоящее время в соответствии со ст. 39.9 ЗК РФ земельные участки предоставляются на праве постоянного (бессрочного) пользования исключительно:

- органам государственной власти и органам местного самоуправления;
- государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казённым, автономным);
- казённым предприятиям;
- центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий.

Указанный перечень лиц, которым может быть предоставлен земельный участок на праве постоянного (бессрочного) пользования, является исчерпывающим, и законодатель предусмотрел, что не допускается предоставление указанным лицам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности на других правах, кроме права постоянного (бессрочного) пользования, за исключением двух случаев:

- в случае предоставления земельного участка в безвозмездное пользование на срок до одного года (ст. 39.10 ЗК РФ);
- в случае заключения в отношении неделимого земельного участка, на котором расположено здание, сооружение, часть которых или помещения в которых принадлежат указанным лицам на праве оперативного управления, договора аренды земельного участка со множественностью лиц на стороне арендатора (ст. 39.20 ЗК РФ).

Содержание права постоянного (бессрочного) пользования раскрыто в ст. 269 ГК РФ, в соответствии с которой лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, осуществляет владение и пользование этим участком в пределах, установленных законом, иными правовыми актами и актом о предоставлении участка в пользование. Единственным существенным ограничением правомочий лица, обладающего земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования, являлся запрет на распоряжение таким земельным участком, за исключением некоторых случаев, а также не допускается внесение права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками в уставные (складочные) капиталы коммерческих организаций.

Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – закон № 137-ФЗ) было предусмотрено сохранение ранее возникшего права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком и обязанность лиц, для которых ЗК РФ более не предусмотрено предоставление земельных участков на праве постоянного

(бессрочного) пользования, переоформить такое право на право аренды или приобрести земельные участки в собственность, а в ряде случаев – в безвозмездное пользование или на условиях сервитута, а именно закреплено:

- в рамках процедуры «дачной амнистии» граждане, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, имеют право приобрести их в собственность бесплатно, при этом оформление в собственность граждан земельных участков, ранее предоставленных им в постоянное (бессрочное) пользование, сроком не ограничивается (п. 3 ст. 3 закона № 137-ФЗ);
- юридическим лицам, за исключением указанных в п. 2 ст. 39.9 ЗК РФ, вменена обязанность переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность, а религиозные организации, кроме того, могут переоформить на право безвозмездного пользования по своему желанию до 01.07.2012 (п. 2 ст. 3 закона № 137-ФЗ);
- юридическим лицам вменено в обязанность переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, на которых расположены линии электропередачи, линии связи, трубопроводы, дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (линейные объекты), на право аренды таких земельных участков, установить сервитуты в отношении таких земельных участков или приобрести такие земельные участки в собственность до 01.01.2016 (п. 2 ст. 3 закона № 137-ФЗ).

При этом обозначенные в п. 2 ст. 3 закона № 137-ФЗ положения не распространяются на случаи, когда земельные участки на правах постоянного (бессрочного) пользования предоставлены:

- садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям граждан;
- организациям, при которых до вступления в силу Федерального закона от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» были созданы (организованы) садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие объединения граждан, пользующиеся такими земельными участками;
- гаражным потребительским кооперативам.

Переоформление гаражными потребительскими кооперативами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками сроком не огра-

ничивается. В то время как переоформление права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, предоставленными садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям граждан и иным организациям, при которых были созданы (организованы) садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие объединения граждан, должно быть осуществлено до 01.01.2024.

Обязанность по переоформлению считается исполненной в случае государственной регистрации возникшего права собственности или заключённого договора аренды.

Нарушение обязанности по переоформлению в вышеуказанные сроки влечёт наложение административного штрафа в размере от 20 000 до 100 000 рублей (ст. 7.34 КоАП РФ). У публичных образований – собственников не переоформленных земельных участков при этом отсутствует право понуждать землепользователей к переоформлению в судебном порядке. Исковые требования о понуждении к заключению договоров купли-продажи или аренды таких участков суды оставляют без удовлетворения в связи с неправильно избранным способом защиты права¹.

Не переоформленное после 01.07.2012 право постоянного (бессрочного) пользования сохраняется и признаётся юридически действующим до его переоформления или регистрации отказа от него. Отказы в осуществлении кадастровых и регистрационных действий в отношении земельных участков или расположенных на них объектов недвижимости со ссылкой на недействительность права постоянного (бессрочного) пользования после 01.07.2012 являются незаконными. Также незаконными являются действия со стороны государственных органов и органов местного самоуправления по принудительному прекращению указанного права по мотиву пропуска срока на его переоформление.

Пропуск срока на переоформление права постоянного (бессрочного) пользования не лишает правообладателя права требовать переоформления такого права на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность и до настоящего времени. Однако льготный порядок определения выкупной стоимости земельного участка, действовавший до 01.07.2012, распространятся на него уже не будет.

Переоформление права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками осуществляется по правилам, установленным главой 5.1 ЗК РФ, и оформляется соответствующим решением уполномоченного органа.

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 13.12.2017 № Ф05-18117/2017 по делу № А41-5992/2017.

В соответствии с п. 5 ст. 39.14 ЗК РФ в случаях переоформления юридическим лицом права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком заявление о предоставлении земельного участка в собственность или в аренду должно быть подано одновременно с заявлением о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования таким земельным участком.

Необходимо обратить внимание, что согласно п. 3 ст. 53 ЗК РФ прекращение права постоянного (бессрочного) пользования осуществляется на основании заявления об отказе от такого права. При этом указанной статьёй предусматривается и сама процедура прекращения права постоянного (бессрочного) пользования ввиду отказа от данного права, что не позволяет отождествлять данную процедуру с подачей заявления о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, предусмотренного п. 5 ст. 39.14 ЗК РФ.

В этой связи следует отметить, что подача заявления о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования таким земельным участком имеет своей целью обеспечение переоформления права постоянного (бессрочного) пользования на право собственности или аренды, поскольку в настоящее время ни гражданским, ни земельным законодательством не предусматривается возможность принадлежности земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, одному лицу на нескольких видах прав одновременно. В этой связи удовлетворение такого заявления возможно только при отсутствии оснований для отказа в предоставлении земельного участка в собственность или в аренду одновременно с заключением договора купли-продажи земельного участка или договора его аренды.

Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком прекращается принудительно в следующих случаях:

- при использовании земельного участка с нарушением требований законодательства РФ, а именно при:
 - использовании земельного участка не по целевому назначению или если его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения или причинению вреда окружающей среде;
 - порче земель;
 - невыполнении обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;
 - невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
 - неиспользовании земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трёх лет, если более дли-

тельный срок не установлен федеральным законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, за исключением случаев, когда земельный участок относится к землям сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование;

- созданию или возведению на земельном участке самовольной постройки либо невыполнении обязанностей, предусмотренных п. 11 ст. 55.32 ГК РФ, в сроки, установленные решением о сносе самовольной постройки либо решением о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с установленными требованиями;
- при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

3.5. ПОЖИЗНЕННОЕ НАСЛЕДУЕМОЕ ВЛАДЕНИЕ

Как и право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного наследуемого владения является наследием советского прошлого и было инструментом закрепления титула в отношении недвижимости за гражданами. С введением ЗК РФ и права частной собственности на землю право пожизненного наследуемого владения утратило свою актуальность и значимость.

Ранее в ст. 21 ЗК РФ было закреплено:

- право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретённое гражданином до введения в действие ЗК РФ, сохраняется;
- предоставление земельных участков гражданам на праве пожизненного наследуемого владения после введения в действие ЗК РФ не допускается;
- распоряжение земельным участком, находящимся на праве пожизненного наследуемого владения, не допускается, за исключением перехода прав на земельный участок по наследству.

Содержание права пожизненного наследуемого владения раскрывается в ст. 266 ГК РФ, в соответствии с которой гражданин, обладающий правом

пожизненного наследуемого владения (владелец земельного участка), имеет права владения и пользования земельным участком, передаваемые по наследству. Если из условий пользования земельным участком, установленных законом, не вытекает иное, владелец земельного участка вправе возводить на нём здания, сооружения и создавать другое недвижимое имущество, приобретая на него право собственности.

Иные обязанности лиц, не являющихся собственниками земельных участков, в том числе лиц, владеющих земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения, указаны в ст. 20 ЗК РФ и включают обязанность:

- использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;
- сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством;
- осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе меры пожарной безопасности;
- своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами;
- своевременно производить платежи за землю;
- соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов, осуществлять на земельных участках строительство, реконструкцию зданий, сооружений в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности;
- не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы;
- не препятствовать организации – собственнику объекта системы газоснабжения, нефтепровода или нефтепродуктопровода либо уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту расположенных на земельных участках и (или) под поверхностью земельных участков объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов, по предупреждению чрезвычайных ситуаций, по ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф;
- выполнять иные требования, предусмотренные ЗК РФ, федеральными законами.

В ходе земельной реформы 2015 года из ЗК РФ были исключены нормы, посвящённые праву пожизненного наследуемого владения, поскольку данные нормы дублировали аналогичные нормы ГК РФ. Одновременно с этим закон № 137-ФЗ был дополнен нормой о том, что право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретённое гражданином до введения в действие ЗК РФ, сохраняется (п. 1 ст. 3 закона № 137-ФЗ).

Как и право постоянного (бессрочного) пользования, граждане, владеющие земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения, вправе переоформить такие земельные участки в свою собственность, при этом такое переоформление не ограничено каким-либо сроком.

В соответствии с п. 9.1 закона № 137-ФЗ, если земельный участок предоставлен до введения в действие ЗК РФ для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства на праве пожизненного наследуемого владения, гражданин, обладающий таким земельным участком на таком праве, вправе зарегистрировать право собственности на такой земельный участок, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность.

В случае, если в акте, свидетельстве или другом документе, которые устанавливают или удостоверяют право гражданина на земельный участок, предоставленный ему до введения в действие ЗК РФ для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, не указано право, на котором предоставлен такой земельный участок, или невозможно определить вид этого права, такой земельный участок считается предоставленным указанному гражданину на праве собственности, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность.

Граждане, к которым перешли в порядке наследования или по иным основаниям права собственности на здания, строения и (или) сооружения, расположенные на земельных участках, указанных в п. 9.1 закона № 137-ФЗ и находящихся в государственной или муниципальной собственности, вправе зарегистрировать права собственности на такие земельные участки, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такие земельные участки не могут предоставляться в частную собственность.

Государственная регистрация прав собственности при переоформлении права пожизненного наследуемого владения на земельные участки осу-

ществляется в соответствии со ст. 49 закона № 218-ФЗ. Принятие решений о предоставлении таких земельных участков в собственность граждан не требуется.

В случае, если земельный участок был предоставлен на праве пожизненного наследуемого владения, с момента государственной регистрации права собственности гражданина на такой земельный участок право пожизненного наследуемого владения прекращается.

Право пожизненного наследуемого владения может быть принудительно прекращено по тем же основаниям, что предусмотрены для права постоянного (бессрочного) пользования (ст. 45 ЗК РФ).

3.6. ПРАВО ОГРАНИЧЕННОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ ЧУЖИМ ЗЕМЕЛЬНЫМ УЧАСТКОМ (ЧАСТНЫЙ СЕРВИТУТ)

Согласно п. 1 ст. 23 ЗК РФ сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством, а в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, с учётом особенностей, предусмотренных главой 5.3 ЗК РФ.

Частный сервитут – это ограниченное вещное право, в соответствии с которым собственник недвижимого имущества (земельного участка, другой недвижимости) вправе требовать от собственника соседнего земельного участка, а в необходимых случаях и от собственника другого земельного участка (соседнего участка) предоставления права ограниченного пользования соседним участком (п. 1 ст. 274 ГК РФ).

Объекты частного сервитута

Объектом сервитута (обременяемым объектом) может выступать:

- земельный участок (п. 1 ст. 274 ГК РФ);
- лесной участок (ст. 9 ЛК РФ);
- здание, сооружение и другое недвижимое имущество (ст. 277 ГК РФ)¹.

¹ Здание, сооружение и другое недвижимое имущество могут выступать объектом сервитута исходя из текста ст. 277 ГК РФ, в соответствии с которым сервитутом могут обременяться здания, сооружения и другое недвижимое имущество, ограниченное пользование которым необходимо вне связи с пользованием земельным участком.

Закон позволяет использовать не только смежный земельный участок, но и не граничащий с ним земельный участок, поэтому один и тот же сервитут может быть установлен на несколько земельных участков одновременно. Смежные и иные земельные участки обозначены в ГК РФ как «соседние участки».

Субъекты частного сервитута

Субъектами сервитута являются сервитуарий (лицо, требующее установления сервитута / лицо, в пользу которого устанавливается сервитут) и сервитутодатель (лицо, предоставляющее объект недвижимости).

Исходя из буквального содержания п.п. 1, 4 ст. 274 ГК РФ, *сервитуариум* может выступать:

- собственник соседнего участка;
- лицо, которому соседний участок предоставлен на праве пожизненного наследуемого владения или на праве постоянного (бессрочного) пользования;
- иные лица в случаях, предусмотренных федеральным законом.

В свою очередь, *сервитутодателем* может выступать исключительно собственник земельного участка, в отношении которого устанавливается сервитут.

Любой иной правообладатель земельного участка, кроме указанных в ст. 274 ГК РФ, не может выступать в качестве сервитуария, т. е. не имеет возможности обратиться в суд с требованием об установлении сервитута, поскольку не обладает вещным правом на земельный участок. Этот вывод подтверждается соответствующей судебной практикой¹.

Однако не исключено, что, например, у арендатора земельного участка может возникнуть интерес в установлении сервитута для обеспечения беспрепятственного владения земельным участком. Полагаем, что при необходимости установить сервитут в пользу арендуемого земельного участка арендатор имеет возможность требовать у арендодателя выполнения обязанности обе-

¹ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 12.04.2019 № Ф01-1149/2019 по делу № А29-10746/2017, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 10.04.2018 № Ф09-1593/18 по делу № А76-16906/2017, Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.10.2014 по делу № А53-22912/2013, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.05.2015 № Ф03-1591/2015 по делу № А73-13978/2014, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 18.12.2017 № Ф03-4841/2017 по делу № А24-330/2017, Постановление ФАС Дальневосточного округа от 30.05.2011 № Ф03-1991/2011 по делу № А24-4157/2010, Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.10.2014 по делу № А53-22912/2013.

спечить владение земельным участком путём установления сервитута¹ на основании ст. 606, п. 1 ст. 611 ГК РФ) либо обращаться с иском к собственнику соседнего участка об устранении препятствий, не связанных с лишением владения (как негаторный иск в соответствии со ст.ст. 304, 305 ГК РФ).

Стоит отметить, что высшие суды не высказывали своего мнения относительно того, могут ли иные лица, кроме собственника, выступать в качестве сервитуария. Судебная коллегия по гражданским делам не дала однозначного ответа на вопрос о том, может ли арендатор частного земельного участка требовать установления сервитута², а отдала решение этого вопроса нижестоящим судам, указав, что суду надлежит установить, может ли право собственности быть ограничено по требованию арендатора смежного земельного участка.

Однозначно не может выступать в качестве сервитуария лицо, которое возвело самовольную постройку, или лицо, которое числится «собственником» самовольной постройки в ЕГРН, поскольку не может быть установлен сервитут для обеспечения прохода или проезда к самовольной постройке, в том числе к новому объекту, возникшему в результате самовольной реконструкции недвижимого имущества (п. 3 «Обзора судебной практики Верховного Суда РФ по делам об установлении сервитута на земельный участок»³).

Сервитутодателем может выступать исключительно собственник земельного участка⁴, если речь идёт о частном земельном участке. В частности, Минэкономразвития отмечает, что «соглашение об обременении земельного участка частным сервитутом может заключать исключительно его собственник, иные правообладатели земельного участка (землепользователи, землеуладельцы, арендаторы и т. п.) таким правом не наделены»⁵.

В исключительных случаях, предусмотренных законом, сервитутодателем может выступать лицо, не являющееся собственником земельного участка. Так, сервитут может быть установлен по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и лицом, которому предоставлен земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, если это допускается земельным законодательством. В этом случае к лицу,

¹ См. Определение Верховного Суда РФ от 22.01.2018 № 306-ЭС17-1831 по делу № А55-8502/2016.

² Определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 26.03.2019 № 14-КГ19-З.

³ «Обзор судебной практики Верховного Суда РФ по делам об установлении сервитута на земельный участок», утверждённый Президиумом ВС РФ 26.04.2016.

⁴ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 24.04.2018 № Ф06-31821/2018 по делу № А72-15579/2016, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.02.2015 № Ф01-5633/2014 по делу № А79-9661/2013.

⁵ Письмо Минэкономразвития РФ от 03.11.2009 № Д23-3607 «Об установлении сервитута на земельный участок».

которому предоставлен земельный участок, применяются правила, предусмотренные ст.ст. 274–276 ГК РФ для собственника такого земельного участка (п. 6 ст. 274 ГК РФ).

В соответствии с п. 1 ст. 39.23 ЗК РФ, если находящийся в государственной или муниципальной собственности земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение либо *в аренду* или безвозмездное пользование *на срок более чем один год, соглашение об установлении сервитута заключают землепользователь, землевладелец, арендатор земельного участка*. При этом согласие в письменной форме уполномоченного органа на заключение такого соглашения не требуется, если ЗК РФ или договором аренды либо договором безвозмездного пользования не предусмотрено иное.

В таком случае именно землепользователь, землевладелец, арендатор выступает в качестве надлежащей стороны по соглашению о сервитуте. В частности, судебная практика придерживается позиции о том, что при необходимости установить сервитут в судебном порядке надлежащим ответчиком будет являться землепользователь, землевладелец либо арендатор, а не публично-правовое образование¹.

Цели установления частного сервитута

Целями установления частного сервитута, в соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 274 ГК РФ, являются:

- обеспечение прохода и проезда через соседний земельный участок;
- строительство, реконструкция (или) эксплуатация линейных объектов, не препятствующих использованию земельного участка в соответствии с разрешённым использованием;
- обеспечение других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

Стоит учитывать, что в соответствии со ст. 39.23 ЗК РФ соглашение об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося

¹ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 19.03.2020 № Ф06-59317/2020 по делу № А57-13071/2018, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.03.2020 № Ф07-1448/2020 по делу № А56-28182/2018, Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16.01.2020 № Ф08-12460/2019 по делу № А32-21123/2019, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.11.2019 № Ф07-13914/2019 по делу № А56-93601/2018, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.03.2019 № Ф07-17543/2018 по делу № А13-10853/2016, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 31.05.2016 № Ф06-9233/2016 по делу № А72-3637/2015.

в государственной или муниципальной собственности, заключается в случаях, установленных гражданским законодательством, ЗК РФ, другими федеральными законами, и, в частности, в случаях:

- размещения линейных объектов, сооружений связи, специальных информационно-знаковых и защитных сооружений, не препятствующих разрешённому использованию земельного участка;
- проведения изыскательских работ;
- ведения работ, связанных с пользованием недрами.

Несмотря на возможное разнообразие целей, сервитут может быть установлен только в том случае, если обеспечить нужды сервитутария невозможно в каком-либо ином порядке. Таким образом, «*другие нужды*» ограничены критерием объективной необходимости.

Из этого вывода следуют серьёзные практические последствия:

1. Сервитут не может быть установлен в договорном порядке, если отсутствует объективная необходимость в его установлении

Критерий объективной необходимости в значительной степени ограничивает свободу усмотрения правообладателей объектов недвижимости в отношении заключения соглашения о сервитуте. Законодательство не признаёт существования «добровольных» сервитутов, т. е. таких сервитутов, которые могут быть установлены в отсутствие объективной необходимости. Из этого следует, что даже при согласии всех правообладателей установить сервитут, к примеру, проезда к земельному участку, окружённому со всех сторон дорогами общего пользования, существует риск отказа в государственной регистрации сервитута.

2. Сервитут должен восполнять объективные недостатки недвижимой вещи (объективная необходимость), а не облегчать конкретную деятельность, связанную с объектом недвижимости

В п. 7 «Обзора судебной практики Верховного Суда РФ по делам об установлении сервитута на земельный участок»¹ (далее – Обзор ВС РФ) сказано, что сервитут может быть установлен только в случае отсутствия у собственника земельного участка (объекта недвижимости) иной возможности реализовать своё право пользования принадлежащим ему участком (объектом).

¹ «Обзор судебной практики Верховного Суда РФ по делам об установлении сервитута на земельный участок», утверждённый Президиумом ВС РФ 26.04.2016.

Именно объективная необходимость является условием, позволяющим установить сервитут в принудительном порядке.

Важное значение для судебной практики имеет Постановление Президиума ВАС РФ от 28.02.2012¹, в котором была сформулирована позиция, согласно которой сервитут может быть установлен судом *в исключительных случаях, когда предоставление этого права является единственным способом обеспечения основных потребностей истца как собственника недвижимости.*

Однако следует различать объективную необходимость в установлении сервитута и исключительность его установления. Последнее характеризуется тем, что у лица, требующего установления сервитута, отсутствует даже потенциальная возможность восполнить недостатки своего участка. Такая «жесткая» позиция представляется не совсем разумным решением, но, к сожалению, она воспринята судебной практикой, и её необходимо учитывать при обращении в суд с требованием об установлении сервитута.

Наличие потенциальной возможности обеспечить потребности без установления сервитута не должно свидетельствовать об отсутствии необходимости в его установлении. В некоторых ситуациях альтернативный вариант установлению сервитута может быть связан с расходами, несопоставимыми с теми, которые правообладатель мог бы понести при установлении сервитута. В таких ситуациях критерий исключительности не обеспечивает интересы лица, имеющего право на установление сервитута.

Поскольку критерий необходимости должен выступать основным при решении вопроса об установлении сервитута, то необходимость сервитутария в использовании соседнего участка должна быть постоянной. Аналогично этому соседний участок должен постоянно обеспечивать необходимые нужды сервитутария.

Исходя из п. 7 Обзора, объективная необходимость отсутствует в случае:

- если подтверждено, что проход и проезд к земельному участку истца возможен без использования земельного участка ответчика;
- если судом установлено, что невозможность использовать земельный участок истца не связана с объективными причинами, а вызвана исключительно действиями самого истца (действия по строительству ОКС на своём земельном участке);
- если судом установлено, что доступ к участку можно обеспечить через дорогу общего пользования.

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 28.02.2012 № 11248/11 по делу № А45-12892/2010.

Для подтверждения объективной необходимости в установлении сервитута суд может назначить землеустроительную экспертизу¹, поставив перед экспертами вопрос о возможности доступа к земельному участку с ближайших улиц (дорог) общего пользования.

3. Установление сервитута должно быть наименее обременительным для сервитутодателя

Согласно п. 9 Обзора при наличии нескольких вариантов прохода (проезда) к земельному участку через соседний земельный участок суду следует исходить из необходимости обеспечить баланс интересов сторон и установить сервитут на условиях, наименее обременительных для собственника земельного участка, в отношении которого устанавливается сервитут.

На практике вопрос о наименее обременительном варианте установления сервитута решается на основании землеустроительной экспертизы, в которой эксперт определяет несколько вариантов размещения сервитута на земельном участке. Из всех представленных вариантов суд должен выбрать наиболее подходящий.

В Обзоре Верховный Суд РФ приводит примеры того, какой вариант сервитута является наиболее обременительным. К таковому, например, относится вариант установления сервитута, при котором сервитутодатель будет обязан демонтировать объект на участке, будет ограничен в праве застройки других объектов. При этом лицо, требующее установления сервитута, не может ссылаться на необходимость в несении дополнительных затрат в обоснование другого варианта установления сервитута.

Отметим, что правило установления сервитута на наименее обременительных условиях было обозначено в Постановлении Президиума ВАС РФ от 28.02.2012. В соответствии с его текстом сервитут должен быть наименее обременительным для ответчика, поэтому при определении содержания этого права и условий его осуществления суд *обязан исходить из разумного баланса интересов сторон спора с тем, чтобы это ограниченное вещное право, обеспечивая только необходимые нужды истца, не создавало существенных неудобств для собственника обслуживающего земельного участка.*

Как указано в п. 2 ст. 274 ГК РФ, обременение земельного участка сервитутом не лишает собственника участка прав владения, пользования и распоряжения этим участком. Сервитут по своей природе направлен на

¹ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 21.05.2019 № Ф10-1503/2019 по делу № А09-14901/2015, Определение Московского городского суда от 14.03.2019 № 4г-2601/2019 по делу № 2-463/2018.

ограничение/«стеснение» права, но не на полное лишение прав владения, пользования и распоряжения. Согласно п. 8 Обзора ВС РФ не подлежит установлению сервитут, если его условиями собственник земельного участка лишается возможности использовать свой участок в соответствии с разрешённым использованием.

Содержание частного сервитута

Содержание сервитута в законодательстве сводится к предоставлению сервитутарию возможности совершать определённые действия по использованию соседнего участка (проход, проезд, прокладка линейных объектов, мелиоративных сооружений и пр.) – сервитут с положительным содержанием. При этом содержание сервитута не может сводиться к обязанности сервитутодателя воздерживаться от определённых действий (запрет строительства, запрет размещения каких-либо объектов или осуществления деятельности), т. е. сервитут с отрицательным содержанием, поскольку это противоречило бы положениям п. 1 ст. 274 ГК РФ.

Положительные сервитуты наделяют сервитутария правом оказывать физическое воздействие на соседний участок. Отрицательные сервитуты позволяют сервитутарию запретить сервитутодателю совершать те или иные действия в отношении имущества сервитутодателя.

ГК РФ не предоставляет возможность устанавливать отрицательный сервитут, потому что перечень п. 1 ст. 274 ГК РФ указывает только на положительные разновидности действий.

Однако в некоторых ситуациях может возникнуть необходимость ограничить право соседа на определённые действия, например, запретить строительство. Такие ситуации условно можно разделить на две группы:

- связанные с нарушением земельного законодательства, градостроительных и строительных норм и правил;
- не связанные с нарушением земельного законодательства, градостроительных и строительных норм и правил.

Каждая группа обладает своими способами защиты права.

Если собственник возводит на своём земельном участке ОКС с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, то собственник соседнего земельного участка вправе обратиться в суд для защиты от нарушений, не связанных с лишением владения (ст. 304 ГК РФ). Если при возведении ОКС не нарушаются градостроительные и строительные нормы и правила, то интересы соседа не могут быть защищены в судебном порядке, потому

что согласно п. 46 Постановления Пленума ВАС РФ и ВС РФ от 29.04.2010 № 10/22 несоблюдение, в том числе незначительное, градостроительных и строительных норм и правил при строительстве может являться основанием для удовлетворения заявленного иска только при нарушении права истца.

Таким образом, в отсутствие нарушения соответствующих градостроительных и строительных правил отрицательный сервитут помог бы соседу, чьи интересы нарушаются соответствующим строительством, предотвратить нарушение. Однако, как уже было сказано ранее, закон не допускает отрицательных сервитутов. Кроме того, перспективы установления отрицательного сервитута через суд достаточно туманны. Суд должен будет выявить объективную необходимость в его существовании. В случае с требованием об установлении отрицательного сервитута определить объективную необходимость крайне затруднительно, потому что такое требование будет связано не с выполнением объективных недостатков вещи, а с созданием более благоприятных условий использования вещи (желание сохранить вид из окна либо сохранение солнечного света в окна).

Помимо установления обязанности совершать определённые действия в отношении чужой вещи соглашение о сервитуте / судебное решение может содержать обязанность по оплате за его предоставление. Стоит учитывать, что обязательство по оплате и иные обязательства, установленные в соглашении о сервитуте, например, обязанность строительства на земельном участке дороги, не входят в содержание сервитута, а являются самостоятельными обязательствами, которые *«сопутствуют»* сервитуту. Данное разделение связано с тем, что сервитут – это не обязательство в смысле ст. 307 ГК РФ, а ограниченное вещное право, предоставляющее возможность оказывать воздействие на чужую вещь как на свою собственную.

Плата за частный сервитут

По общему правилу сервитут является возмездным. Согласно п. 5 ст. 274 ГК РФ собственник участка, обременённого сервитутом, вправе, если иное не предусмотрено законом, требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, *соразмерную плату* за пользование участком.

В соответствии с п. 12 ст. 23 ЗК РФ правообладатель земельного участка, обременённого сервитутом, вправе требовать соразмерную плату от лиц, в интересах которых установлен сервитут, если иное не предусмотрено ЗК РФ или федеральным законом.

При установлении сервитута во внесудебном порядке сервитуарий и сервитутодатель вправе определить размер платы за сервитут по своему усмо-

трению, а также вправе в силу положений п. 4 ст. 421 ГК РФ¹ установить сервитут на безвозмездной основе.

Стоит учитывать, что безвозмездный сервитут не является дарением с точки зрения п. 1 ст. 572 ГК РФ. Сервитут – это право на чужую вещь, но не право требования. В связи с этим полагаем, что коммерческие организации имеют возможность установить безвозмездный сервитут.

Если размер платы за сервитут определяется в судебном порядке, то, согласно п. 12 Обзора ВС РФ, на истца возлагается обязанность по предоставлению доказательств обоснованности предлагаемого к установлению размера платы, в том числе путём назначения экспертизы. *При наличии согласия собственника объекта недвижимости, обременяемого сервитутом, сервитут может быть установлен судом на безвозмездной основе.*

Плата за сервитут может быть единовременной или периодической. Впоследствии стороны могут изменить размер оплаты по соглашению либо через суд в случае увеличения/уменьшения объёма ограничений (п. 13 Обзора ВС РФ)².

Соразмерная плата за сервитут может быть определена сервитуарием и сервитуодателем *во внесудебном порядке*. Специальных правил определения платы за установление сервитута на земельные участки, находящиеся в частной собственности, нет. Сервитуодатель и сервитуарий свободны в определении её размера. Как правило, соразмерной считается плата, которая соответствует той сумме, которую мог бы получить собственник обременяемого участка, если бы участок не был обременён сервитутом. *То есть плата за сервитут включает в себя компенсацию за убытки, причиняемые установлением сервитута (реальный ущерб и упущенная выгода).* При определении убытков следует учитывать срок установления сервитута, его площадь, интенсивность использования и др. Помимо убытков стороны могут предусмотреть дополнительное вознаграждение сервитуодателя за предоставление сервитута. В такой ситуации убытки выступают минимумом компенсации. Нередко для установления размера платы за сервитут привлекают независимого оценщика, который подготовит отчёт о рыночной величине платы за серви-

¹ Условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами (ст. 422 ГК РФ). В случаях, когда условие договора предусмотрено нормой, которая применяется постольку, поскольку соглашением сторон не установлено иное (диспозитивная норма), стороны могут своим соглашением исключить её применение либо установить условие, отличное от предусмотренного в ней. При отсутствии такого соглашения условие договора определяется диспозитивной нормой.

² Условиями сервитута может быть предусмотрен порядок изменения платы. Каждая из сторон вправе обратиться в суд с требованием об изменении размера платы (увеличении или уменьшении) в случае изменения объёма ограничений прав собственника земельного участка, обременённого сервитутом.

тут. Кроме того, стороны могут прибегнуть к определению размера платы в размере процентов от кадастровой стоимости или на основании средних арифметических арендных ставок.

При установлении сервитута *в судебном порядке* суд обязан определить условие о плате (п. 10 Обзора ВС РФ). Размер платы за сервитут, в соответствии с п. 12 Обзора ВС РФ, должен быть соразмерен той материальной выгоде, которую приобретает собственник земельного участка в результате установления сервитута, компенсируя те ограничения, которые претерпевает собственник земельного участка, обременённого сервитутом.

Некоторое время назад соразмерность платы за сервитут была равна размеру убытков (реального ущерба, упущенной выгоды и убытков от досрочного прекращения обязательств перед третьими лицами), причинённых собственнику обременённого сервитутом имущества в связи с ограничением его права в результате установления сервитута¹. Их общий размер определялся путём суммирования реального ущерба и упущенной выгоды, возникших у собственника в результате установления сервитута, а также иных убытков, причинённых ему досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами. Так было определено в Методических рекомендациях Федеральной службы земельного кадастра², которые использовались оценщиками при определении соразмерной платы. Однако Решением ВС РФ³ Методические рекомендации были признаны недействующими, и до принятия Обзора ВС РФ не было однозначной позиции о том, какую плату считать соразмерной.

В уже упомянутом Постановлении Президиума ВАС РФ от 28.02.2012 № 11248/11 сказано, что в состав платы за право проезда и прохода в зависимости от обстоятельств спора допустимо также включать расходы собственника обременённого участка на создание условий для реализации истцом своего права ограниченного пользования чужим имуществом, в том числе затраты на обеспечение охранно-пропускного режима, поддержание дорожного покрытия в надлежащем техническом состоянии и т. д.

Однако в 2015 году в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ⁴ была сформирована достаточно противоречивая позиция, со-

¹ Определения ВАС РФ от 06.05.2011 № ВАС-5002/11, от 27.03.2013 № ВАС-3154/13; Московского областного суда от 15.12.2014 по делу № 33-6535/2014; Верховного Суда Республики Бурятия от 02.03.2015 по делу № 33-389; Ставропольского краевого суда от 07.04.2015 по делу № 33-1462/15; Постановление АС Уральского округа от 19.05.2015 № Ф09-11344/13.

² Временные Методические рекомендации по оценке соразмерной платы за сервитут от 17.03.2004 (утверждены Федеральной службой земельного кадастра).

³ Решение Верховного Суда РФ от 18.12.2014 № АКПИ14-1093.

⁴ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 11.06.2015 № 301-ЭС14-9021.

гласно которой законодательство определяет плату за сервитут как плату за пользование земельным участком, а не как убытки от снижения стоимости участка в связи с возникновением ограничения. При этом плата за сервитут должна быть соразмерна материальной выгоде, которую мог получить собственник земельного участка, если бы он не был обременён сервитутом (например, возможной выгоде от предоставления части участка, используемого для проезда и прохода, в аренду третьим лицам). Следует определить размер платы за сервитут с учётом срока и площади установления сервитута, характера и интенсивности использования земельного участка собственником, выводов о размере реального ущерба.

Существующую позицию, указанную в п. 12 Обзора ВС РФ, можно назвать более однозначной. С одной стороны, ВС РФ предлагает учитывать материальную выгоду за использование чужого земельного участка. Материальная выгода сервитуария может быть выражена как в виде увеличения дохода от использования чужого земельного участка (новый проезд увеличит поток покупателей в торговую сеть), так и в виде увеличения стоимости имущества (увеличение рыночной стоимости в связи с новым проездом к земельному участку). С другой стороны, ВС РФ указывает, что соразмерность платы определяется с учётом компенсации ограничений. Поскольку ВС РФ не сказано иного, то такая компенсация может быть выражена в виде реального ущерба и упущенной выгоды от установления сервитута. *Таким образом, при определении соразмерной платы в суде сервитутодатель может доказывать неизбежную материальную выгоду сервитуария, а также доказать убытки от установления сервитута, что должно быть учтено в итоговом решении суда.*

Главное преимущество этой материально-компенсационной позиции – размер платы за сервитут учитывает возникающие убытки, а не сам факт пользования земельным участком. Установление платы за сервитут через аналог средних арендных ставок (плата за пользование) можно допустить во внесудебном (договорном) порядке, но при определении соразмерной платы в суде необходимо руководствоваться только критериями убытков и материальной выгоды. Мы полагаем, что установление соразмерной платы в зависимости от средних арендных ставок не учитывает объективной необходимости в установлении обременения и, как следствие, не учитывает интересы сервитуария и сервитутодателя.

Если сервитут устанавливается в судебном порядке, то, согласно п. 12 Обзора ВС РФ, в размер платы включаются:

- разумные затраты, возникающие у собственника объекта недвижимости в связи с ограничением его права собственности или созданием условий для реализации собственником объекта недвижимости, для обеспечения использования которого сервитут установлен, права

ограниченного пользования (например, связанных с необходимостью организации проезда через принадлежащий собственнику земельный участок, сносом или переносом ограждений, с соблюдением пропускного режима, поддержанием части участка в надлежащем состоянии);

- разумные затраты, возникшие в связи с прекращением существующих обязательств собственника участка, обременённого сервитутом, перед третьими лицами.

При определении размера платы суд должен учитывать:

- долю земельного участка, ограниченную сервитутом, в общей площади земельного участка;
- срок установления сервитута;
- объём ограничения пользования земельным участком и интенсивность его предполагаемого использования;
- характер неудобств, испытываемых собственником недвижимого имущества, обременённого сервитутом;
- степень влияния сервитута на возможность распоряжения земельным участком.

Таким образом, под соразмерностью платы подразумевается прежде всего то, что она должна компенсировать собственнику служащего земельного участка минимально возможный размер убытков от установления сервитута, включая реальный ущерб и упущенную выгоду, при этом соразмерность платы определяется с учётом материальной выгоды сервитуария.

Принимая решение об определении характера платы за сервитут (единовременной выплате в полном объёме или периодических платежах в течение всего срока действия сервитута), в целях наибольшего соблюдения баланса интересов истца и ответчика суду необходимо учитывать не только содержание заявленных истцом требований, но и конкретные условия и объём сервитута. Учитывая это, суд может установить порядок оплаты, сочетающий в себе элементы единовременной выплаты, необходимой, например, для подготовки земельного участка к установлению сервитута, а также элементы периодической выплаты соразмерно материальной выгоде сервитуария и затратам сервитутодателя.

В п. 13 Обзора ВС РФ предусмотрено, что стороны имеют возможность изменить плату за сервитут в связи с изменением объёма ограничений права (например, увеличены интенсивность движения и грузоподъёмность автотранспортных средств сервитуария). Каждая из сторон вправе обратиться в суд с требованием об изменении размера платы.

Отметим, что ни ГК РФ, ни ЗК РФ не устанавливают, что плата за сервитут должна быть определена исключительно в денежной форме. Поскольку плата за сервитут – самостоятельный вид обязательства, то определить форму оплаты стороны свободны в тех же пределах, что и при определении размера этой самой оплаты. Не исключено, что при установлении сервитута во внесудебном порядке стороны решат определить соразмерную плату в форме получения какой-либо вещи (запчасти, материалы, оборудование, сельскохозяйственная продукция и пр.).

Особенности платы за частный сервитут, устанавливаемый в отношении государственного/муниципального земельного участка

Плата за сервитут, устанавливаемый в отношении государственного/муниципального земельного участка, поступает землепользователю, землевладельцу, арендатору земельного участка, с которыми заключено соглашение об установлении сервитута, за исключением случая, если соглашение об установлении сервитута заключено с уполномоченным органом, государственным или муниципальным предприятием, государственным или муниципальным учреждением. Несмотря на формальное право заключать соглашение о сервитуте и получать плату за сервитут в отношении земельного участка из состава государственного/муниципального имущества, землепользователь, землевладелец и арендатор не обладают свободой в определении размера платы за сервитут. Это связано с тем, что согласно п. 2 ст. 39.25 ЗК РФ плата по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, определяется:

- в порядке, установленном Правительством РФ, в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности;
- в порядке, установленном органом государственной власти субъекта РФ, в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;
- в порядке, установленном органом местного самоуправления, в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Это означает, что при установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной/муниципальной собственности, орган власти также ограничен в определении размера платы за сервитут и не может отступать от принятых порядков её определения.

Так, в соответствии с п. 2 Постановления Правительства РФ от 23.12.2014 № 1461 (далее – Постановление № 1461)¹ размер платы по соглашению об установлении сервитута определяется на основании кадастровой стоимости земельного участка и рассчитывается как 0,01 процента кадастровой стоимости земельного участка за каждый год срока действия сервитута.

Размер платы по соглашению об установлении сервитута, заключённому в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности и предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование, либо в пожизненное наследуемое владение, либо в аренду, может быть определён как разница рыночной стоимости указанных прав на земельный участок до и после установления сервитута, которая определяется независимым оценщиком в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности².

В случае, если сервитут устанавливается в отношении части земельного участка, размер платы по соглашению об установлении сервитута определяется пропорционально площади этой части земельного участка в соответствии с указанным Постановлением (п. 5 Постановления № 1461).

Смена правообладателя земельного участка не является основанием для пересмотра размера платы по соглашению об установлении сервитута (п. 4 Постановления № 1461).

Соответствующие правила определения платы за сервитут установлены, в частности, в Санкт-Петербурге³, Ленинградской области⁴, Москве⁵ и Московской области⁶. По общему правилу плата за сервитут определяется исходя из процента от кадастровой стоимости.

¹ Постановление Правительства РФ от 23.12.2014 № 1461 «Об утверждении Правил определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности».

² П. 3 Постановления № 1461.

³ Закон Санкт-Петербурга от 11.11.2015 № 673-130 «О мерах по реализации Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴ Постановление Правительства Ленинградской области от 06.07.2015 № 255 «Об утверждении Правил определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности Ленинградской области, и земельных участков, расположенных на территории Ленинградской области, государственная собственность на которые не разграничена».

⁵ Постановление Правительства Москвы от 09.06.2015 № 328-ПП «Об утверждении Порядка определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности города Москвы, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена».

⁶ Постановление Правительства МО от 08.06.2015 № 407/21 «Об утверждении Порядка определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности Московской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена».

К примеру, в п. 2.1 Постановления Правительства Москвы от 09.06.2015 № 328-ПП (далее – Постановление № 328) указано, что ежегодная плата за установление сервитута в отношении земельных участков по соглашению об установлении сервитута определяется в отношении земельных участков, переданных в аренду одним из трёх способов, включая 0,1 процента кадастровой стоимости земельного участка в случае, если размер ежегодной арендной платы, подлежащей уплате лицом, являющимся арендатором земельного участка, не превышает 0,1 процента кадастровой стоимости земельного участка.

Срок частного сервитута

Срок сервитута определяется по соглашению сторон (п. 7 ст. 23 ЗК РФ). В случае, если стороны не смогли договориться о сроке, то этот вопрос, по аналогии с установлением размера платы, должен решить суд.

Закон не запрещает устанавливать сервитут бессрочно, по крайней мере стороны имеют право решить этот вопрос самостоятельно. Заключение соглашения о бессрочном сервитуте не противоречит положениям ГК РФ или ЗК РФ.

Выбор срока действия сервитута во многом зависит от целей его установления и возможностей сервитутодателя. К примеру, сервитут для строительства ОКС целесообразно устанавливать на срок проведения соответствующих работ.

Если участок, обременяемый сервитутом, передан государством, органом власти субъекта или органом муниципальной власти в аренду или в безвозмездное пользование, то этот срок не может превышать срок самой аренды (безвозмездного пользования)¹.

Порядок установления сервитута

Сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего участка и подлежит регистрации в порядке, установленном для регистрации прав на недвижимое имущество. В случае недостижения соглашения об установлении или условиях сервитута спор разрешается судом по иску лица, требующего установления сервитута.

Сервитут, как уже было сказано выше, может быть установлен во внесудебном и судебном порядке. Два порядка установления сервитута объединяет одно императивное правило – сервитут возникает с момента государственной регистрации в ЕГРН. С учётом этой особенности подробно рассмотрим два порядка установления сервитута.

¹ П. 4 ст. 39.24 ЗК РФ.

1. По соглашению сторон

Соглашение об *установлении* сервитута – это сделка, на основании которой происходит установление сервитута. Закон прямо не устанавливает существенных условий соглашения о сервитуте, однако при заключении такого соглашения мы рекомендуем указывать следующую информацию:

- указать лицо, обладающее правами на заключение соглашения о сервитуте (см. выше), с полными данными о нём;
- характеристики объекта недвижимости, в отношении которого устанавливается сервитут, и земельного участка, обременяемого сервитутом (кадастровый номер, учётный номер части земельного участка (по необходимости), адрес расположения, категория земель, вид разрешённого использования земельного участка);
- цели установления сервитута с описанием объективной необходимости в пользовании (см. выше);
- срок действия сервитута;
- размер платы за сервитут.

В соглашении о сервитуте, помимо обязанности вносить плату, могут быть установлены иные обязанности, такие как поддержание проезда или иного объекта в хорошем состоянии, обязанность поставить шлагбаум и т. п. Эти обязанности, как уже было сказано, *«сопутствуют»* сервитуту.

Порядок заключения соглашения о сервитуте в отношении частного земельного участка принципиально не отличается от заключения любой иной гражданско-правовой сделки. Лицо, которое считает, что имеет право на установление сервитута, должно направить в адрес собственника соседнего участка оферту (ст. 435 ГК РФ)¹ с предложением заключить соглашение о сервитуте, предварительно указав в ней информацию, указанную выше. Собственник соседнего участка вправе предложить свои условия установления сервитута или направить в отношении другой стороны акцепт (ст. 438 ГК РФ)². Не стоит

¹ Офертой признаётся адресованное одному или нескольким конкретным лицам предложение, которое достаточно определённо и выражает намерение лица, сделавшего предложение, считать себя заключившим договор с адресатом, которым будет принято предложение. Оферта должна содержать существенные условия договора. Оферта связывает направившее её лицо с момента её получения адресатом. Если извещение об отзыве оферты поступило ранее или одновременно с самой офертой, оферта считается неполученной.

² Акцептом признаётся ответ лица, которому адресована оферта, о её принятии. Акцепт должен быть полным и безоговорочным. Молчание не является акцептом, если иное не вытекает из закона, соглашения сторон, обычая или из прежних деловых отношений сторон. Совершение лицом, получившим оферту, в срок, установленный для

забывать о том, что при вступлении в переговоры о заключении соглашения о сервитуте в ходе их проведения и по их завершении стороны обязаны действовать добросовестно, в частности, не допускать вступление в переговоры о заключении договора или их продолжение при заведомом отсутствии намерения достичь соглашения с другой стороной. Сторона, которая ведёт или прерывает переговоры о заключении договора недобросовестно, обязана возместить другой стороне причинённые этим убытки¹.

По достижении соглашения стороны должны пройти процедуру государственной регистрации сервитута. Именно с момента государственной регистрации в ЕГРН сервитут считается установленным. Она регулируется законом № 218-ФЗ, а также Порядком ведения ЕГРН².

В соответствии с п.п. 1, 2 ст. 52 закона № 218-ФЗ государственная регистрация сервитута осуществляется на основании заявления лица, приобретающего право ограниченного пользования чужой вещью, или лица, права которого ограничиваются, в том числе в случае, если сведения о месте и об условиях ограниченного пользования чужим объектом недвижимости установлены судебным актом или соглашением об установлении сервитута. В случае, если заключение соглашения об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, допускается при наличии согласия органа государственной власти или органа местного самоуправления, к документам, представляемым для проведения государственной регистрации сервитута, прилагается согласие указанных органа государственной власти или органа местного самоуправления.

В случае обращения с заявлением о государственной регистрации сервитута лица, в пользу которого установлен сервитут, или собственника объекта недвижимого имущества, обременённого сервитутом, в реестр прав на недвижимость вносятся:

её акцепта, действий по выполнению указанных в ней условий договора (отгрузка товаров, предоставление услуг, выполнение работ, уплата соответствующей суммы и т. п.) считается акцептом, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или не указано в оферте.

¹ П.п 2, 3 ст. 431.1 ГК РФ.

² Приказ Росреестра от 01.06.2021 № ПИ/0241 «Об установлении порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости, формы специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки, состава сведений, включаемых в специальную регистрационную надпись на документе, выражающем содержание сделки, и требований к её заполнению, а также требований к формату специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки, в электронной форме, порядка изменения в Едином государственном реестре недвижимости сведений о местоположении границ земельного участка при исправлении реестровой ошибки».

- запись о вещном праве – государственной регистрации сервитута как вещного права;
- запись об ограничении (обременении) – государственной регистрации сервитута как ограничении права и обременении объекта недвижимости.

Согласно п. 144 Порядка ведения ЕГРН при внесении записей об ограничении (обременении) указываются:

- вид ограничения: слово «сервитут»;
- предмет сервитута: если сервитут относится ко всему объекту недвижимости, указываются слова «весь объект», если сервитут относится к части объекта недвижимости, также указывается учётный номер такой части;
- срок, который указывается посредством внесения даты начала и окончания сервитута или даты начала сервитута и его продолжительности либо слов «срок не определён», когда срок сервитута не определён;
- условия сервитута;
- лицо (объект), в пользу которого установлен сервитут.

Отметим, что в ЕГРН отражаются сведения об обременении права, его вид («сервитут»), номер, срок, однако при этом записи об иных условиях соглашения о сервитуте не включаются в сведения ЕГРН, т. е. не все сведения об условиях установления сервитута доступны третьим лицам.

Специальный порядок заключения соглашений о сервитуте в отношении земельных участков, находящихся в государственной/муниципальной собственности, установлен в ст.ст. 39.25, 39.26 ЗК РФ.

В соответствии с п. 1 ст. 39.25 ЗК РФ соглашение об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, должно содержать:

- кадастровый номер земельного участка, в отношении которого предполагается установить сервитут;
- учётный номер части земельного участка, применительно к которой устанавливается сервитут, за исключением случая установления сервитута в отношении всего земельного участка;
- сведения о сторонах соглашения;
- цели и основания установления сервитута;
- срок действия сервитута;
- размер платы;
- права лица, в интересах которого установлен сервитут, осуществлять деятельность, в целях обеспечения которой установлен сервитут;

- обязанность лица, в интересах которого установлен сервитут, вносить плату по соглашению;
- обязанность лица, в интересах которого установлен сервитут, после прекращения действия сервитута привести земельный участок в состояние, пригодное для его использования в соответствии с разрешённым использованием.

Процедура государственной регистрации сервитута существует постольку, поскольку сервитут как ограниченное вещное право **обладает свойством следования за вещью**. Свойство следования означает, что сервитут сохраняется в случае перехода прав на земельный участок, который обременён этим сервитутом, к другому лицу, если иное не предусмотрено ГК РФ (п. 1 ст. 275 ГК РФ)¹. Государственная регистрация сервитута обеспечивает публичную достоверность, т. е. любая запись в ЕГРН известна любому третьему лицу. Следовательно, новый собственник земельного участка, обременённого сервитутом, не вправе ссылаться на отсутствие знания о существовании сервитута, если соответствующая запись есть в реестре.

Также сервитут сохраняет действие в отношении образованных из земельных участков при разделе, объединении, перераспределении или выделе иных земельных участков (ст. 11.8 ЗК РФ).

Сервитут нельзя переуступить каким-либо способом иным лицам. Кроме того, его нельзя передать в залог. Он может перейти лишь к тому лицу, которое станет собственником недвижимости, в пользу которой установлен (п. 2 ст. 275 ГК РФ).

В силу того, что сервитуту могут сопутствовать иные обязательства, они, по всей логике, также должны быть внесены в ЕГРН. Однако публикации иных обязательств, кроме платности сервитута, не происходит, в силу чего такие обязательства не обладают свойством следования за вещью. Таким образом, лицо, которое не знало о существовании иных «сопутствующих» обязательств, не связано ими, и они не переходят к новому собственнику при передаче права собственности на вещь.

Незарегистрированный сервитут не должен обременять нового собственника земельного участка, однако, если о существовании такого соглашения было известно покупателю, то риск предъявления требований об исполнении соглашения существует. На наш взгляд, «незарегистрированный сервитут» не является сервитутом в смысле ст. 274 ГК РФ, что подтверждается су-

¹ Исключение из принципа следования – изъятие участка для публичных нужд. Однако сервитут сохраняется, если использование земельного участка на условиях сервитута не противоречит целям, для которых осуществляется изъятие (п. 4 ст. 279 ГК РФ).

дебной практикой¹. Это личное обязательство (ст. 307 ГК РФ), в некоторых случаях очень похожее на арендные правоотношения, в силу чего к такому соглашению могут быть применены правила об аренде по аналогии закона (п. 2 ст. 421 ГК РФ²).

Сервитут как ограниченное вещное право и как обременение недвижимого имущества подлежит регистрации в отношении всего объекта недвижимого имущества, и законом по общему правилу не установлена обязанность поставить на кадастровый учёт часть земельного участка, фактически обременяемую сервитутом (п. 11 Обзора ВС РФ). Однако такая часть земельного участка может быть поставлена на кадастровый учёт по инициативе сторон, причём как заранее, так и одновременно с государственной регистрацией сервитута.

Исключение из данного правила предусмотрено п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ. Так, допускается по соглашению сторон установление сервитута в отношении части земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без осуществления кадастрового учёта соответствующей части земельного участка и без государственной регистрации обременения, возникающего в связи с установлением данного сервитута. Какое-либо обоснование данного законодательного решения отсутствует, данная норма создаёт риск предоставления земельного участка, обременённого сервитутом, информацию о котором приобретатель земельного участка получить заранее не может.

Также стоит учитывать, что сервитуты, установленные в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог, подлежат регистрации только в случаях, если они установлены на срок более 1 года (п. 4.14 ст. 25 закона № 257-ФЗ).

Сервитут может быть прекращён по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством (п. 1 ст. 48 ЗК РФ). По требованию собственника земельного участка, обременённого сервитутом, сервитут может быть прекращён ввиду отпадения оснований, по которым он был установлен (п. 1

¹ Определение Верховного Суда РФ от 22.01.2018 № 306-ЭС17-1831 по делу № А55-8502/2016, Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.11.2017 № 13АП-23059/2017 по делу № А56-33956/2017, Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.04.2017 № 13АП-466/2017 по делу № А56-43244/2016, Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 05.06.2017 № Ф10-1971/2017 по делу № А84-1827/2015.

² Стороны могут заключить договор, как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами. К договору, не предусмотренному законом или иными правовыми актами, при отсутствии признаков, указанных в п. 3 ст. 421 ГК РФ, правила об отдельных видах договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами, не применяются, что не исключает возможности применения правил об аналогии закона (п. 1 ст. 6 ГК РФ) к отдельным отношениям сторон по договору.

ст. 276 ГК РФ). Внесудебный порядок *прекращения сервитута или его изменения* возможен путём заключения соответствующего соглашения о прекращении сервитута (ст.ст. 450, 451 ГК РФ)¹, то есть в том случае, когда каждая из сторон не возражает против прекращения либо изменения.

Государственная регистрация прекращения сервитута осуществляется посредством погашения записи об ограничении (обременении) (п. 125 Порядка ведения ЕГРН). Сервитут будет считаться прекращённым с момента внесения соответствующей записи в ЕГРН.

Момент изменения условий сервитута зависит от того, значатся ли они в ЕГРН или нет. Так, условие о сроке сервитута или о его платности/безвозмездности будет считаться изменённым только с момента внесения соответствующей записи в ЕГРН. Иные условия сервитута будут считаться изменёнными с момента заключения соответствующего соглашения.

2. В судебном порядке

В случае недостижения соглашения об *установлении* или условиях сервитута спор разрешается судом по иску лица, требующего установления сервитута (п. 3 ст. 274 ГК РФ). Данная норма не устанавливает досудебный порядок урегулирования споров об установлении сервитута.

Потенциальному сервитуарию стоит учитывать, что конкуренция иска об установлении сервитута и негаторного иска не допускается, поэтому у правообладателя существует риск выбора неправильного способа защиты. Одно из основных отличий сервитута от иска об устранении препятствий, не связанных с лишением владения (негаторного иска), – отсутствие нарушенного права у лица, которое требует установления сервитута. Поэтому при рассмотрении дела об установлении сервитута истец не должен обосновывать нарушение своего права собственности.

Действующее законодательство не содержит требования о соблюдении обязательного досудебного порядка урегулирования спора об установлении сервитута. Лицо, требующее установления сервитута, вправе обратиться в суд, если сторонами не достигнуто соглашение о сервитуте или его условиях².

Таким образом, исходя из п. 3 ст. 274 ГК РФ, достаточным основанием для обращения в суд лица, требующего установления сервитута, является недо-

¹ Изменение и расторжение договора возможны по соглашению сторон, если иное не предусмотрено ГК РФ, другими законами или договором. Существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, является основанием для его изменения или расторжения, если иное не предусмотрено договором или не вытекает из его существа.

² П. 1 Обзора ВС РФ, а также Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20.02.2018 № 14-КГ17-33.

стижение сторонами соглашения об установлении или условиях сервитута, то есть возникновение между ними спора.

С учётом специфики предъявляемого требования в суд об установлении сервитута или его условий как вещно-правового способа защиты, по смыслу п. 5 ст. 4 АПК РФ, направление претензии не требуется. Однако мы рекомендуем озаботиться формальным предложением заключить соглашение о сервитуте. Если потенциальный сервитутодатель откажется, то к иску необходимо приложить копии документов, которые подтверждают обращение к ответчику с просьбой заключить соглашение об установлении сервитута.

Обратиться с требованием об установлении сервитута можно в суд общей юрисдикции либо в арбитражный суд. Однако при решении вопроса, какому суду надлежит рассматривать дело об установлении, изменении условий, прекращении сервитута, необходимо учитывать в совокупности субъектный состав участников спора и характер правоотношений. Одно обстоятельство, что сервитут испрашивается в отношении недвижимого имущества, которое может быть использовано для предпринимательской деятельности, в отсутствие у сторон спора статуса предпринимателей, или возникновение спора между индивидуальными предпринимателями в отношении объекта, не используемого для осуществления предпринимательской деятельности, не свидетельствует о том, что спор носит экономический характер и подлежит рассмотрению арбитражным судом¹.

В исковом заявлении об установлении сервитута рекомендуем указывать цели установления сервитута с обоснованием объективной необходимости в его установлении, срок установления сервитута и размер предполагаемой платы за него. Также рекомендуем указывать сведения, доказывающие исключительность установления сервитута – является ли предоставление сервитута единственным способом обеспечения основных потребностей собственников недвижимости.

Суд решит, действительно ли существует объективная необходимость в установлении сервитута и какие варианты его установления наименее обременительны для сервитутодателя. Для этих целей стороной может быть заявлено ходатайство о назначении судебной экспертизы.

Стоит учитывать, что суд, удовлетворяя иски о установлении сервитута, должен определить все условия, на которых он устанавливается, а именно: сведения о земельном участке, для обеспечения использования которого установлен сервитут и который обременён сервитутом, содержание сервитута, вид сервитута, сферу действия, срок, условия о плате, виды работ, если сервитут устанавливается для проведения ремонтных и иных работ (п. 10 Обзора ВС РФ). Недопустима ситуация, при которой суд

¹ П. 2 Обзора ВС РФ.

примет решение об установлении сервитута, но не определит размер платы за него. Направление в другой процесс в таком случае будет противоречить правовой позиции ВС РФ.

Если сервитут должен быть установлен на земельный участок, находящийся в государственной/муниципальной собственности и переданный в аренду, то требование об установлении сервитута должно быть предъявлено непосредственно к арендатору такого земельного участка (п. 1 ст. 39.24 ЗК РФ). Публичное образование, являющееся собственником земельного участка, привлекается в судебное разбирательство в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования. Этот вывод сделан из сложившейся судебной практики¹.

Также при составлении искового заявления в суд об установлении сервитута необходимо учитывать, что согласно позиции Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ² по иску об установлении сервитута все арендаторы обременяемого участка должны быть привлечены ответчиками по делу.

При рассмотрении спора в суде основаниями для отказа в удовлетворении иска могут, в частности, стать такие обстоятельства, как наличие возможности защитить интересы истца иным образом, создание собственнику подчинённого участка существенных препятствий в его использовании³.

Прекращение сервитута в судебном порядке возможно в следующих случаях:

- отпали основания, по которым установлен сервитут;
- в случаях, когда земельный участок, принадлежащий гражданину или юридическому лицу, в результате обременения сервитутом не может использоваться в соответствии с целевым назначением участка.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 08.11.2019 № 307-ЭС19-19738 по делу № А56-49429/2018; Определение Верховного Суда РФ от 27.03.2019 № 309-ЭС19-2958 по делу № А71-13506/2016; Определение Верховного Суда РФ от 24.12.2018 № 308-КГ18-21886 по делу № А32-22542/20; Определение Верховного Суда РФ от 17.05.2017 № 305-ЭС17-4463 по делу № А40-52765/2014; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.11.2019 № Ф07-13914/2019 по делу № А56-93601/2018.

² Определение Верховного Суда РФ от 02.11.2018 № 308-ЭС18-17080 по делу № А32-41458/2015.

³ Судебные акты об отказе в удовлетворении требований об установлении сервитута: Определение ВАС РФ от 12.09.2012 № ВАС-11578/12 по делу № А17-5688/2010, Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 12.08.2014 по делу № А10-718/2013, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 05.12.2014 № Ф05-13068/2014 по делу № А41-66098/13, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.06.2015 № Ф01-1766/2015 по делу № А43-24447/2014, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 31.01.2017 № Ф04-6796/2016 по делу № А46-7995/2016.

Если основания, по которым установлен сервитут, отпали, с требованием о прекращении сервитута вправе обратиться в суд как *собственник земельного участка, обременённого сервитутом, так и собственник земельного участка, для обеспечения использования которого установлен сервитут* (п. 6 Обзора ВС РФ).

Прекращение сервитута подлежит государственной регистрации¹. Сервитут считается прекращённым с момента внесения соответствующей записи в ЕГРН.

Изменение условий сервитута в судебном порядке допустимо в следующих ситуациях:

- изменение размера платы за сервитут в случае изменения объёма ограничений прав собственника земельного участка, обременённого сервитутом;
- существенное нарушение условий соглашения о сервитуте одной из сторон (п. 2 ст. 450 ГК РФ);
- существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора² (ст. 451 ГК РФ).

Необходимо учитывать, что в соответствии с п. 2 ст. 452 ГК РФ требование об изменении или о расторжении договора может быть заявлено стороной в суд только после получения отказа другой стороны на предложение изменить или расторгнуть договор либо неполучения ответа в срок, указанный в предложении или установленный законом либо договором, а при его отсутствии – в тридцатидневный срок.

С требованием об изменении сервитута может обратиться как сервитутодатель, так и сервитуарий.

Способы защиты сервитута

Достаточно часто на практике сервитуариям приходится прибегать к защите своего права на чужой земельный участок. Защита права на сервитут может быть связана:

- с защитой права пользования чужой вещью от всех третьих лиц, включая собственника;
- с защитой «сопутствующих» сервитуту прав.

¹ П. 2 ст. 8.1 ГК РФ, п.п. 3, 6 ст. 1 закона № 218-ФЗ.

² П. 13 Обзора ВС РФ, Постановление 15 Арбитражного апелляционного суда от 31.05.2019 по делу № А32-55610/2017.

Защита «сопутствующих» сервитуту прав не относится к защите самого права пользования чужой вещью, она связана исключительно с защитой иных прав, вытекающих из соглашения о сервитуте. К примеру, в соглашении о сервитуте может быть установлена обязанность сервитутодателя совершить действия по монтажу шлагбаума на земельном участке. В случае, если сервитутодатель не выполнит свою обязанность, сервитуарий имеет право обратиться в суд за понуждением к исполнению обязательства (ст. 308.3 ГК РФ). Поскольку нарушить «сопутствующие» права может только сторона соглашения о сервитуте, то защита прав возможна только против действий стороны соглашения.

Защита права от всех третьих лиц, включая собственника чужой вещи, необходима в случае посягательства таких лиц на само ограниченное вещное право. В ситуации с сервитутом такая защита необходима в случае совершения любых действий, препятствующих сервитуарию пользоваться чужой вещью (земельным участком или иным объектом недвижимости). Возможность защиты сервитута от всех третьих лиц следует из п. 4 ст. 216 ГК РФ, в соответствии с которым вещные права лица, не являющегося собственником, защищаются от их нарушения любым лицом в порядке, предусмотренном ст. 305 ГК РФ.

В ст. 305 ГК РФ указано, что права, предусмотренные ст.ст. 301–304 ГК РФ, принадлежат также лицу, хотя и не являющемуся собственником, но владеющему имуществом на праве пожизненного наследуемого владения, хозяйственного ведения, оперативного управления либо по иному основанию, предусмотренному законом или договором. Это лицо имеет право на защиту его владения также против собственника.

Исходя из этого, к возможным способам защиты сервитута относят:

- истребование имущества в порядке ст.ст. 301, 302 ГК РФ (виндикационный иск);
- защита прав собственника от нарушений, не связанных с лишением владения, в порядке ст. 304 ГК РФ (негаторный иск).

Однако ст. 216 ГК РФ указывает на возможность применения виндикационного и негаторного исков к ограниченным вещным правам в целом, не указывая на исключение из этого правила. Виндикационный иск и негаторный иск предполагают, что у истца есть правомочие владения, но по каким-то причинам он его лишён или реализация правомочия владения затруднена. В этом заключается ещё одно отличие сервитута от иных вещных прав – сервитуарий не наделён правомочием владения. Возможности сервитуария ограничены правомочием пользования. Это означает, что с точки зрения закона сервитуарий не обладает физическим господством над вещью, и в случае нарушения своего права он не сможет прибегнуть к виндикационному или негаторному иску.

Таким образом, специальных способов защиты сервитута в законодательстве РФ нет. При этом очень часто сервитутарию нуждаются в этом. Нередки случаи лишения сервитутария правомочия пользования, к примеру, путём складирования на земельном участке отходов, отвалов, установки шлагбаума, забора и т. п. Непосредственно собственник вещи не всегда готов пойти на защиту сервитута, поэтому в судебной практике сформировался подход, согласно которому сервитутарий может прибегнуть к защите своего права с помощью негаторного иска по аналогии.

Это правило закреплено в п. 4 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 15.01.2013 № 153¹ (далее – Письмо ВАС РФ № 153), в соответствии с которым собственник здания, в пользу которого установлен сервитут проезда через соседний земельный участок, вправе предъявить иск об устранении препятствий проезду по служащему земельному участку (ст. 304 ГК РФ) в том числе к арендатору этого участка, создающему такие препятствия. Судебная практика активно использует данные положения.

В практике имеются примеры как положительной судебной практики по негаторным искам сервитутария к лицам, ограничивающим доступ к сервитуту², так и прямо противоположной отрицательной практики³.

Перед предъявлением негаторного иска, сервитутарий должен учитывать риски отказа в удовлетворении заявленных требований, поэтому предварительно необходимо оценить условия его удовлетворения.

Исходя из положений ГК РФ, судебной практики и Постановления Пленума ВС РФ и ВАС РФ от 29.04.2010 № 10/22⁴, к условиям удовлетворения негаторного иска сервитутария относятся:

¹ «Обзор судебной практики по некоторым вопросам защиты прав собственника от нарушений, не связанных с лишением владения» от 15.01.2013 № 153.

² Определение Верховного Суда РФ от 14.08.2015 № 308-ЭС15-9063 по делу № А63-9067/2014; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22.04.2015 № Ф08-2188/2015 по делу № А63-9067/2014; Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2015 № 06АП-6893/2014 по делу № А04-794/2014; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 07.02.2018 № 09АП-66254/2017-ГК по делу № А40-91684/17; Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.09.2016 № 16АП-2476/2016 по делу № А63-10480/2013.

³ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 30.10.2014 по делу № А14-2998/2014, Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.11.2016 № 15АП-17237/2016 по делу № А32-14374/2016; Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.01.2014 № 18АП-13702/2013 по делу № А34-4625/2012; Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.07.2014 по делу № А14-2998/2014.

⁴ Постановление Пленума ВС РФ и ВАС РФ от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».

- 1) существование права пользования земельным участком, в отношении которого ответчик совершает ограничивающие действия;
- 2) нарушение права пользования чужим земельным участком или наличие реальной угрозы нарушения такого права (противоправность действий ответчика, они совершаются самовольно, произвольно и без достаточных правовых оснований);
- 3) противоправные действия совершаются именно ответчиком;
- 4) причинно-следственная связь между действиями ответчика и нарушением права пользования.

В качестве необходимых доказательств следует приложить:

- документ, подтверждающий существование сервитута (соглашение о сервитуте или судебное решение и выписка из ЕГРН)¹;
- документы, подтверждающие права собственности на объект недвижимости, для пользования которым установлен сервитут (правоподтверждающие документы, выписка из ЕГРН);
- документы, подтверждающие наличие препятствий в пользовании чужим земельным участком (как правило, заключение специалиста, судебная экспертиза).

Следует помнить, что риск отказа в удовлетворении иска высок в случае, если сервитутарий не смог доказать существование нарушения или реальной угрозы нарушения его права пользования чужим земельным участком. Так, нарушение права пользования отсутствует в случае, если сервитутодатель или иное лицо устанавливает шлагбаум с заранее определённым пропускным режимом, известным сервитутарию².

В судебной практике часто встречаются негаторные иски, опосредованно направленные на защиту сервитута. В таких делах сервитутарию обращаются с требованием о защите права собственности на объект, в отношении которого установлен сервитут. В качестве основания такого иска лежит тезис о том, что ответчик нарушает право собственности на объект недвижимости путём установления препятствий в пользовании сервитутом, необходимым для доступа к такому объекту³.

¹ Отсутствие государственной регистрации сервитута лишает истца возможности защиты, например, Определение ВС РФ от 22.04.2016 № 308-ЭС16-2942 по делу № А32-3808/2015.

² Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.11.2016 № 15АП-17237/2016 по делу № А32-14374/2016.

³ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25.11.2019 № 09АП-58534/2019 по делу № А40-45763/2019.

3.7. ИНЫЕ ПРАВА НА УЧАСТКИ

Право пользования земельным участком собственником недвижимости

На практике порой возникают ситуации, когда здание, сооружение принадлежит на праве собственности лицу, которое не является собственником земельного участка, на котором расположена такая недвижимость.

В таком случае ст. 271 ГК РФ закрепляет за собственником здания, сооружения право пользования земельным участком, предоставленным под размещение такой недвижимости.

При этом в силу ст.ст. 273, 552 ГК РФ и ст. 35 ЗК РФ собственнику здания, сооружения следует учитывать, что он приобретает право пользования лишь в отношении части земельного участка, занятой зданием, сооружением и необходимой для их использования, а не в отношении всего земельного участка. Если такой собственник по факту использует больше земли, чем необходимо для эксплуатации недвижимости, то его могут оштрафовать за самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1 КоАП РФ)¹.

При наличии спора между собственником недвижимости и собственником земельного участка об определении размера части земельного участка, необходимого для использования недвижимости, бремя доказывания возлагается на собственника недвижимости по аналогии с тем, как этот вопрос урегулирован при выкупе земельного участка под объектами недвижимости². Чтобы определить нужную часть участка, собственнику здания, сооружения необходимо получить заключение землеустроительной экспертизы, в котором эксперт укажет размер этой части с учётом зоны застройки и градостроительных правил.

Собственник здания, сооружения, расположенного на чужом земельном участке, имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться своей недвижимостью по своему усмотрению, в том числе вправе свободно продать такую недвижимость, что будет влечь следующие правовые последствия.

Так, при переходе права собственности, находящейся на чужом земельном участке, за новым собственником недвижимости сохраняется право пользования земельным участком на тех же условиях и в том же объёме, что существовали для прежнего собственника.

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 29.11.2016 № 303-АД16-13561 по делу № А04-10184/2015.

² Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 26.04.2016 № 64-КГ16-2.

Если здание, сооружение находилось на земельном участке, принадлежащем продавцу на праве постоянного (бессрочного) пользования, а покупателю согласно ЗК РФ земельный участок на таком праве предоставляться не может, то покупатель как лицо, к которому перешло право постоянного (бессрочного) пользования, может оформить своё право на земельный участок путём заключения договора аренды либо выкупить земельный участок в собственность в порядке, предусмотренном законом № 137-ФЗ.

При этом, если новый собственник недвижимости не приобрёл земельный участок ни в собственность, ни в аренду, то собственник земельного участка может взыскать с фактического пользователя земельного участка сумму неосновательно сбережённых таким пользователем денежных средств (земельный налог, арендная плата) на основании ст. 1102 ГК РФ, ст. 65 ЗК РФ¹.

Если здание, сооружение находилось на земельном участке, принадлежащем продавцу на праве аренды, то с момента регистрации перехода права собственности на такую недвижимость покупатель приобретает право пользования земельным участком, занятым зданием, сооружением и необходимым для их использования на праве аренды, независимо от того, оформлены ли в установленном порядке договор аренды между покупателем недвижимости и собственником земельного участка².

Также в силу п. 3 ст. 35 ЗК РФ собственник здания, сооружения, находящихся на чужом земельном участке, имеет преимущественное право покупки или аренды земельного участка, которое осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством для случаев продажи доли в праве общей собственности постороннему лицу.

Таким образом, собственник недвижимости имеет преимущественное право перед всеми третьими лицами приобрести у собственника соответствующий земельный участок под недвижимостью при наличии обязанности у такого собственника заключить такой договор в силу закона (например, при выкупе земельного участка на основании ст. 39.20 ЗК РФ) или добровольно принятого обязательства.

Поскольку в рассматриваемом разделе собственники здания, сооружения и собственник земельного участка являются разными лицами, то в случае утраты права пользования земельным участком собственник недвижимости

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 29.06.2010 № 241/10 по делу № А43-5234/2009-17-117, Постановление Президиума ВАС РФ от 15.11.2011 № 8251/11 по делу № А57-12992/09-5, Постановление Президиума ВАС РФ от 17.12.2013 № 12790/13 по делу № А41-44318/12.

² Пункт 5 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», Определение Верховного Суда РФ от 26.03.2018 № 310-ЭС18-1409 по делу № А14-14987/2016.

рискует потерять такую недвижимость. По общему правилу земельный участок должен быть возвращён его собственнику в первоначальном состоянии, то есть в котором он передавался пользователю. На этот счёт собственник земельного участка вправе требовать по суду, чтобы собственник недвижимости после прекращения права пользования участком освободил его от недвижимости и привёл участок в первоначальное состояние (абз. 2 п. 2 ст. 272 ГК РФ). Однако из этого правила предусмотрен ряд исключений:

- при прекращении права пользования земельным участком, предоставленного собственнику находящегося на этом участке недвижимого имущества, судьба права на недвижимость, оставленную её собственником на земельном участке, определяется в соответствии с соглашением между собственником участка и собственником соответствующего недвижимого имущества;
- если такое соглашение между собственником участка и собственником соответствующего недвижимого имущества не достигнуто, то правовые последствия прекращения права пользования земельным участком определяет суд по иску любой из сторон;
- в случаях, когда снос здания или сооружения, находящегося на земельном участке, запрещён в соответствии с законом и иными правовыми актами (жилые дома, памятники истории и культуры и т. п.) либо не подлежит осуществлению ввиду явного превышения стоимости здания или сооружения по сравнению со стоимостью отведённой под него земли, суд с учётом оснований прекращения права пользования земельным участком и при предъявлении соответствующих требований сторонами может:
 - признать право собственника недвижимости на приобретение в собственность земельного участка, на котором находится эта недвижимость, или право собственника земельного участка на приобретение оставшейся на нём недвижимости;
 - установить условия пользования земельным участком собственником недвижимости на новый срок.

При этом в п. 3 ст. 272 ГК РФ закреплены случаи, в отношении которых вышеуказанные правила не действуют, а именно:

- при прекращении действия договора аренды земельного участка, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположен объект незавершённого строительства (ст. 239.1 ГК РФ);

- при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд (ст. 279 ГК РФ);
- при прекращении прав на земельный участок ввиду его неиспользования по целевому назначению или использования с нарушением законодательства РФ.

3.8. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ ИЛИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ, БЕЗ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ И УСТАНОВЛЕНИЯ СЕРВИТУТА, ПУБЛИЧНОГО СЕРВИТУТА

Использование земель или земельных участков, находящихся в публичной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута (далее – использование земель без предоставления) является новым институтом в российском законодательстве, который был введён Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Использование земель без предоставления осуществляется в случаях, указанных в п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ:

- проведение инженерных изысканий;
- капитальный или текущий ремонт линейного объекта;
- строительство временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы), складирование строительных и иных материалов, техники для обеспечения строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения;
- осуществление геологического изучения недр;
- осуществление деятельности в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, за исключением земель и земельных участков в границах земель лесного фонда;
- размещение нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются Постаново-

лением Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300 (далее – Постановление № 1300)¹;

- возведение некапитальных строений, сооружений, предназначенных для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства).

При этом закон прямо закрепляет правило о том, что использование земель без предоставления не даёт лицу право на строительство или реконструкцию объектов капитального строительства. В перечень объектов, установленных в Постановлении № 1300, входит множество объектов различного назначения от элементов благоустройства до объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, но в отношении которых законом не установлено требование по получению разрешения на строительство.

По общему правилу использование земель без предоставления осуществляется на основании разрешения уполномоченного органа, за исключением случаев размещения нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, порядок размещения которых предусмотрен специальными законами².

В зависимости от установленных в п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ случаев использования земель без предоставления устанавливаются различные сроки действия разрешения:

- в целях проведения инженерных изысканий либо капитального или текущего ремонта линейного объекта *на срок не более 1 года*;
- в целях строительства временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы), складирования строительных и иных материалов, техники для обеспечения строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения *на срок их строительства, реконструкции, для осуществления геологического изучения недр на срок действия соответствующей лицензии, а для целей возведения некапитальных строений, сооружений, предназначенных для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства), на срок действия договора пользования рыбоводным участком*;
- в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных наро-

¹ Постановление Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов».

² Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе».

дов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, и их общинам *без ограничения срока*.

Порядок выдачи разрешения на использование земельного участка без предоставления урегулирован ст. 39.34 ЗК РФ, а также правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 27.11.2014 № 1244¹ (далее – Постановление № 1244). При этом порядок и условия размещения нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов РФ².

Несмотря на то что в действующем законодательстве закреплён принцип платности землепользования, следует отметить, что пользование землёй на условиях использования без предоставления осуществляется бесплатно, поскольку обязанность по внесению платежей возникает при использовании земельных участков на каком-либо праве. Ни разрешение на использование земельных участков, ни схема размещения объектов, ни договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции не являются правоустанавливающими документами на земельный участок в том смысле, что они не порождают вещные права, подлежащие государственной регистрации, разрешая лишь ограниченное пользование и владение

¹ Постановление Правительства РФ от 27.11.2014 № 1244 «Об утверждении Правил выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности».

² См., например, Закон Санкт-Петербурга от 08.11.2019 № 521-118 «О порядке и условиях размещения на территории Санкт-Петербурга объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга или государственная собственность на которые не разграничена, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута», Постановление Правительства Москвы от 13.11.2012 № 636-ПП «О размещении и установке на территории города Москвы объектов, не являющихся объектами капитального строительства, и объектов, размещение которых осуществляется без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичных сервитутов», Постановление Правительства Ленинградской области от 03.08.2015 № 301 «Об утверждении Порядка и условий размещения отдельных видов объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута на территории Ленинградской области», Постановление Правительства МО от 08.04.2015 № 229/13 «Об утверждении Порядка и условий размещения на территории Московской области объектов, которые могут быть размещены на землях или земельных участках, находящихся в государственной, муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута».

земельным участком, а потому использование земли без предоставления осуществляется бесплатно¹.

Вместе с тем использование земли без предоставления даёт и меньшую степень юридической защиты пользователю такого права по сравнению с вещными правами, поскольку в соответствии с п. 2 ст. 39.34 ЗК РФ действие разрешения на использование земли без предоставления прекращается в любой момент со дня предоставления такой земли (земельного участка) гражданину или юридическому лицу.

Таким образом, в иерархии прав на земельные участки использование земли без предоставления является наименее защищённым видом прав по сравнению с иными видами вещных прав.

¹ Письмо Минэкономразвития России от 14.10.2016 № Д23и-4886.

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

4.1. ОБЩИЕ ПРАВИЛА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ

Текущее регулирование порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, появилось в ЗК РФ с введением в него главы 5.1, которая была включена в ЗК РФ¹, и действует начиная с 01.03.2015.

До момента вступления в силу главы 5.1 ЗК РФ регулирование порядка предоставления земельных участков из числа государственной и муниципальной собственности находилось в зависимости от цели предоставления земельного участка – для целей строительства или для целей, не связанных со строительством.

Результатом вступления в силу главы 5.1 ЗК РФ стал отказ законодателя от действующей ранее концепции определения цели предоставления земельного участка, и на смену ей пришёл подход, в основе которого лежит принцип предоставления государственных и муниципальных земельных участков на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, прямо предусмотренных ЗК РФ.

Таким образом, сейчас вне зависимости от того, предоставляется ли земельный участок в целях строительства или нет, право собственности или право аренды на земельный участок по общему правилу предоставляется на торгах, если иное прямо не предусмотрено ЗК РФ.

¹ Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Основания предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, установлены в п. 1 ст. 39.1 ЗК РФ и носят исчерпывающий характер. Так, к основаниям предоставления ЗК РФ относят:

1. решение органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставления земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование;
2. договор купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату;
3. договор аренды в случае предоставления земельного участка в аренду;
4. договор безвозмездного пользования в случае предоставления земельного участка в безвозмездное пользование.

Уполномоченными на предоставление земельных участков являются исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления, компетенция которых определяется согласно ст.ст. 9–11 ЗК РФ¹.

Учитывая положения ст.ст. 9–11, 39.2 ЗК РФ, компетенция по распоряжению земельными участками зависит от того, в чьей собственности находится земельный участок:

Принадлежность компетенции	Форма собственности
РФ (федеральный орган исполнительной власти)	федеральная собственность
Субъекты РФ (исполнительный орган власти субъекта РФ)	собственность субъекта РФ
Органы местного самоуправления	муниципальная собственность

В особом порядке разрешается вопрос об уполномоченном органе государственной власти в случае распоряжения земельным участком, государственная собственность на который не разграничена²:

¹ Ст. 39.2 ЗК РФ.

² П. 2 ст. 3.3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Уполномоченный орган	Место расположения / цель предоставления земельного участка
Орган местного самоуправления	территория городского округа; территория городского поселения; территория сельского поселения и межселенная территория, входящая в состав муниципального района
Орган исполнительной власти субъекта РФ	города федерального значения Москва, Санкт-Петербург, Севастополь ¹⁾
Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства	предоставление земельных участков для размещения автомобильных дорог федерального значения
Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по управлению федеральным имуществом	в целях, которые предусмотрены Федеральным законом от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (далее – закон № 161-ФЗ)
Орган исполнительной власти субъекта РФ	предоставление земельных участков для размещения автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения

¹⁾ Если законами указанных субъектов не установлено, что данные полномочия осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований субъектов РФ – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя.

Предоставление земельных участков уполномоченными органами государственной власти осуществляется, по общему правилу, за плату на торгах, что является способом реализации принципа платности использования земли и принципа сочетания интересов общества и законных интересов граждан¹, установленных ЗК РФ².

¹ Принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан позволяет осуществлять регулирование использования и охраны земель в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

² Пп.пп. 7, 11 п. 1 ст. 1 ЗК РФ.

Бесплатное предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также предоставление земельных участков без проведения торгов допустимо только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законодательством и законами субъектов РФ, которые будут подробно проанализированы в разделах 4.2–4.4 настоящей главы.

Заметим, что п. 3 ст. 39.1 ЗК РФ прямо предусмотрена возможность применения положений главы 5.1 ЗК РФ к отношениям, связанным с предоставлением в аренду, безвозмездное пользование земельных участков в составе земель лесного фонда, если иное не установлено ЛК РФ.

Также необходимо отметить, что положения главы 5.1 не могут применяться к отношениям, возникающим в связи с предоставлением находящихся в федеральной собственности земельных участков в собственность государственным корпорациям в качестве имущественного взноса РФ в соответствии с федеральными законами на основании решений Правительства РФ (п. 1.1 ст. 39.1 ЗК РФ).

4.2. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УЧАСТКОВ В СОБСТВЕННОСТЬ

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность участников гражданского оборота в результате продажи таких участков указанным лицам или в результате их бесплатного предоставления.

При этом предоставление земельных участков в собственность осуществляется:

- А) по результатам торгов, проводимых в форме аукциона, – по общему правилу (п. 1 ст. 39.3 ЗК РФ);
- Б) продажа земельных участков из числа государственной и муниципальной собственности без торгов – в прямо предусмотренных законом случаях (п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ);
- В) бесплатное предоставление участков в собственность – в прямо предусмотренных законом случаях (ст. 39.5 ЗК РФ).

4.2.1. Предоставление земельных участков в собственность без торгов за плату

Рассматривая вопрос о способах предоставления земельных участков в собственность без торгов, необходимо отметить, что такое предоставле-

ние может происходить на возмездной основе (т. е. продажа) или бесплатно (т. е. предоставление в результате принятия особого распорядительного акта уполномоченным органом).

Случаи возмездного предоставления (продажи) земельных участков без торгов установлены п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ, и их перечень является закрытым.

Основания для приобретения земельного участка в собственность без торгов за плату и краткие комментарии к ним представлены ниже:

1. Предоставление земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного в аренду или безвозмездное пользование для КРТ¹ в установленных ЗК РФ случаях

Во-первых, допускается предоставление земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного в аренду для КРТ, лицу, с которым в соответствии с ГрК РФ заключён договор о комплексном освоении территории (если иное не предусмотрено пп.пп. 2, 4 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ).

Комплексное освоение территории является одной из разновидностей деятельности по комплексному и устойчивому развитию территорий (гл. 10 ГрК РФ).

Согласно ст. 68 ГрК РФ договор о комплексном развитии территории заключается в целях реализации решения о комплексном развитии территории с победителем торгов или единственным принявшим участие в аукционе его участником.

Таким образом, до даты обращения за приобретением участка в собственность заинтересованным лицом должен быть заключён договор о КРТ, а также договор аренды земельного участка, предоставленного для КРТ.

При этом лицо, имеющее право на заключение таких договоров, определяется на аукционе.

Во-вторых, допускается предоставление земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного по договору аренды или договору безвозмездного пользования в целях комплексного освоения территории, заключённых в соответствии с законом № 161-ФЗ.

Настоящее основание для приобретения участка в собственность без торгов аналогично основанию, указанному в пп. 1 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ и отличается тем, что договор о КРТ в этом случае заключается не в соответствии с ГрК РФ, а согласно закону № 161-ФЗ.

¹ Федеральный закон от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» (далее – закон № 494-ФЗ).

2. Предоставление земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу, за исключением земельных участков общего назначения, членам такого товарищества

Федеральным законом от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в п. 1 ст. 22 предусмотрено, что предоставление товариществу и членам товарищества земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в порядке, установленном ЗК РФ и указанным законом № 217-ФЗ.

Согласно п. 2 ст. 22 закона № 217-ФЗ, распределение земельных участков между членами товарищества осуществляется на основании решения общего собрания членов товарищества согласно реестру членов товарищества. Условные номера таких участков указываются в реестре членов товарищества и проекте межевания территории.

Таким образом, для приобретения в собственность участка по рассматриваемому основанию члену товарищества необходимо предоставить документ, подтверждающий его членство в товариществе, а также документ, подтверждающий распределение испрашиваемого участка заявителю.

3. Предоставление земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них в случаях, предусмотренных статьей 39.20 ЗК РФ

Наибольший интерес и сложность с точки зрения правоприменительной практики возникает при приобретении в собственность земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственниками таких зданий, сооружений либо помещений в них (ст. 39.20 ЗК РФ).

Согласно п. 1 ст. 39.20 ЗК РФ исключительное право на приобретение земельных участков в собственность имеют граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках (если иное не установлено ст. 39.20 ЗК РФ, другим федеральным законом).

Из положения п. 1 ст. 39.20 ЗК РФ следует, а также подтверждается судебной практикой¹, что право на приобретение в собственность земельного участка по рассматриваемому основанию имеют лица, являющиеся собственниками уже существующих зданий и строений. В случае, если здание или

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 19.11.2013 № 8536/13 по делу № А40-45759/12-135-444 (вынесено в период действия ст. 36 ЗК РФ, однако применимо и сейчас, т. к. регулирование в этой части не изменилось).

строение ещё не окончено строительством, предоставление участка в собственность на основании ст. 39.20 ЗК РФ не допускается¹.

Федеральным законом от 03.08.2018 № 341-ФЗ в ЗК РФ введена норма п. 1.1 ст. 39.20 ЗК РФ, согласно которой не допускается предоставление участков в собственность собственникам и иным правообладателям сооружений, которые могут размещаться на таких участках на основании сервитута, публичного сервитута или в соответствии со ст. 39.36 ЗК РФ².

Законом в п.п. 2–4 ст. 39.20 ЗК РФ установлен круг лиц, имеющих право на приобретение в собственность участков на основании ст. 39.20 ЗК РФ – к таким лицам, с учётом вышеуказанного, отнесены собственники введённых в эксплуатацию зданий и сооружений: право таких лиц на приобретение участка в собственность носит исключительный характер³.

При этом в случае, если здание, сооружение или помещения в здании расположены на неделимом земельном участке, или в случае, если на одном неделимом земельном участке расположено несколько зданий и сооружений, находящихся в собственности нескольких лиц, такие лица имеют право на приобретение участка в общую долевую собственность или в аренду.

При предоставлении участка в общую долевую собственность, количество долей в праве общей собственности на земельный участок находится в прямой зависимости от количества долей каждого отдельного лица в праве собственности на здание, сооружение и должно быть им соразмерно. ЗК РФ допускает отступление от этого правила только с согласия всех правообладателей здания, сооружения или помещений в них либо по решению суда.

Процедура приобретения земельного участка в собственность на основании ст. 39.20 ЗК РФ включает в себя несколько этапов и начинается обращением в уполномоченный орган собственника здания или сооружения, расположенного на участке (а в случае нахождения здания, сооружения в собственности нескольких лиц – с их совместного обращения⁴).

¹ Кассационное определение ВС РФ от 12.07.2019 № 18-КА19-18, Постановление Президиума ВАС РФ от 19.11.2013 № 8536/13 по делу № А40-45759/12-135-444.

² При этом согласно п. 3 ст. 3.6 закона № 137-ФЗ юридические лица, право собственности, право хозяйственного ведения или право оперативного управления которых на сооружения, которые в соответствии с ЗК РФ могут размещаться на земельном участке и (или) землях на основании публичного сервитута, возникло в порядке, установленном законодательством РФ, до 1 сентября 2018 года и у которых отсутствуют права на земельный участок, на котором находятся такие сооружения, вправе оформить публичный сервитут в порядке, установленном главой 5.7 ЗК, в целях размещения таких сооружений или приобрести соответствующий земельный участок в аренду до 1 января 2022 года (позиция также отражена в Письме Минэкономразвития России от 01.03.2019 № Д23и-6636).

³ Определение ВС РФ от 02.09.2015 № 46-АПГ15-23, Определение ВС РФ от 26.02.2019 № 117-КГ18-53.

⁴ Постановление Президиума ВАС РФ от 20.07.2004 № 3934/04 по делу № А53-7097/03-С4-41.

Сложностью, с которой сталкиваются собственники зданий и сооружений, расположенных на государственных или муниципальных земельных участках, при обращении за их выкупом, является частое несогласие уполномоченного органа с площадью земельного участка, которая должна быть отчуждена заявителю. Корни этой проблемы находятся в недействующей в настоящий момент ст. 36 ЗК РФ, согласно которой государственные органы при разрешении вопроса о площади предоставляемого участка исходили из её соразмерности площади расположенного на участке здания.

По причине отсутствия единообразно складывающейся судебной практики лицам, желающим выкупить земельные участки на основании ст. 39.20 ЗК РФ, необходимо быть готовыми обосновать необходимость предоставления испрашиваемой площади земельного участка, что может быть достигнуто путём проведения землеустроительной экспертизы¹, или же подготовить проект межевания территории, что исключит возможность формирования участка, не предусмотренного таким проектом.

4. Предоставление земельных участков, находящихся в постоянном (бесспорном) пользовании юридических лиц, указанным юридическим лицам, за исключением лиц, указанных в п. 2 ст. 39.9 ЗК РФ

Указанное основание не может быть применено лицами, указанными в п. 2 ст. 39.9 ЗК РФ, а именно:

1. органам государственной власти и органам местного самоуправления;
2. государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казённым, автономным);
3. казённым предприятиям;
4. центрам исторического наследия президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий.

5. Предоставление участка крестьянскому (фермерскому) хозяйству или сельскохозяйственной организации в случаях, установленных Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»

Согласно п. 5.1 ст. 10 закона № 101-ФЗ земельный участок, находящийся в муниципальной собственности и выделенный в счёт земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, в порядке, установленном законом № 101-ФЗ, передаётся использующим такой земельный участок сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству в собственность или аренду без проведения торгов в случае, если сельскохо-

¹ Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28.07.2016 по делу № А56-14929/2016.

зяйственная организация или крестьянское (фермерское) хозяйство обратились в орган местного самоуправления с заявлением о заключении договора купли-продажи или договора аренды такого земельного участка в течение шести месяцев с момента государственной регистрации права муниципальной собственности на такой земельный участок.

При этом цена такого земельного участка устанавливается в размере не более 15 процентов его кадастровой стоимости.

Необходимо отметить, что приобретение сельскохозяйственными организациями, а также крестьянскими (фермерскими) хозяйствами права собственности на земельные участки или права аренды земельных участков, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, осуществляется в соответствии с законом № 137-ФЗ.

6. Предоставление земельных участков, предназначенных для ведения сельскохозяйственного производства и переданных в аренду гражданину или юридическому лицу, этому гражданину или этому юридическому лицу по истечении трёх лет с момента заключения договора аренды

Согласно закону № 101-ФЗ гражданин или юридическое лицо, которым земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен в аренду и в отношении которых у исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, указанных в статье 39.2 ЗК РФ, отсутствует информация о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустранённых нарушениях законодательства РФ при использовании такого земельного участка, вправе приобрести такой земельный участок в собственность или заключить новый договор аренды такого земельного участка в случае и в порядке, которые предусмотрены ЗК РФ (ст. 10 закона № 101-ФЗ).

Таким образом, из положений ст. 10 закона № 101-ФЗ, а также пп. 9 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ следует, что приобретение участка в собственность по рассматриваемому основанию возможно при одновременном соблюдении следующих требований:

- А. лицо, обращающееся за выкупом, должно являться арендатором испрашиваемого участка;
- Б. выкуп допускается только по истечении трёх лет с момента заключения договора аренды;
- В. отсутствие неустранённых нарушений при использовании участка, выявленных органами, осуществляющими государственный земельный надзор;

Г. заявление о заключении договора купли-продажи должно быть подано до дня истечения срока действия договора аренды.

7. Предоставление участка для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населённого пункта, садоводства, гражданам или крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в соответствии со ст. 39.18 ЗК РФ

По указанному основанию земельные участки могут быть приобретены в собственность:

- А. гражданами для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населённого пункта, садоводства, дачного хозяйства;
- Б. гражданам или крестьянским (фермерским) хозяйствам – для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

Порядок предоставления земельного участка в таком случае устанавливается ст. 39.18 ЗК РФ.

8. Предоставление участка на основании Федерального закона № 119-ФЗ от 01.05.2016 «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» (далее – закон № 119-ФЗ)

Положения закона № 119-ФЗ регулируют отношения, связанные с предоставлением земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях Республики Бурятия, Республики Саха (Якутия), Забайкальского края, Камчатского края, Приморского края, Хабаровского края, Амурской области, Магаданской области, Сахалинской области, Еврейской автономной области, Чукотского автономного округа, гражданам РФ, а также иностранным гражданам и лицам без гражданства, являющимся участниками государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей, совместно переселяющимся на постоянное место жительства в РФ.

Согласно п. 4 ст. 2 закона № 119-ФЗ первоначально участок предоставляется в безвозмездное пользование гражданину на пять лет на основании договора безвозмездного пользования земельным участком.

По истечении пяти лет со дня предоставления земельного участка в безвозмездное пользование гражданину земельный участок по его выбору предоставляется¹ в аренду, в собственность бесплатно или за плату в случаях, когда общая площадь участка превышает один гектар на каждого человека, которому был предоставлен участок².

Цена продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в случае если его продажа осуществляется без торгов, определяется в порядке, предусмотренном п. 2 ст. 39.4 ЗК РФ. Так, цена продажи определяется:

- 1) Правительством РФ – в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности³;
- 2) органом государственной власти субъекта РФ – в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта РФ, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена⁴;
- 3) органом местного самоуправления – в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности⁵.

При этом ЗК РФ⁶ прямо предусмотрено, что цена земельного участка, продаваемого без проведения торгов, **не может превышать его кадастровую стоимость** или иной размер цены земельного участка, если он установлен федеральным законом⁷.

¹ При отсутствии оснований для отказа, предусмотренных п. 8 ст. 10 закона № 119-ФЗ.

² Пп. 2 п. 9, пп. 2 п. 10 ст. 10 закона № 119-ФЗ.

³ Порядок определения цены федерального земельного участка определен Постановлением Правительства РФ от 26.03.2015 № 279 «Об утверждении Правил определения цены земельного участка, находящегося в федеральной собственности, при заключении договора купли-продажи такого земельного участка без проведения торгов».

⁴ Для Санкт-Петербурга, например, порядок определения цены продажи земельных участков установлен Законом Санкт-Петербурга от 15.02.2010 № 59-19 «Об установлении цены земельных участков в Санкт-Петербурге»; для Москвы – Постановлением Правительства Москвы от 29.05.2018 № 489-ПП «Об определении цены продажи земельных участков, находящихся в собственности города Москвы, или земельных участков, находящихся на территории города Москвы, государственная собственность на которые не разграничена, без проведения торгов и о внесении изменений в Постановление Правительства Москвы от 28 июня 2016 г. № 371-ПП».

⁵ Например, Решение Совета депутатов муниципального образования Киришский муниципальный район Ленинградской области от 30.05.2018 № 40/326, Решение Совета депутатов городского округа Балашиха от 21.12.2016 № 11/33.

⁶ П. 3 ст. 39.4 ЗК РФ.

⁷ Особый порядок определения цены земельного участка установлен, например, Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяй-

Важно отметить, что в случае, если цена продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, определяется исходя из кадастровой стоимости этого участка, то сама кадастровая стоимость, используемая для расчёта выкупной цены участка, определяется на момент обращения с соответствующим заявлением заинтересованного лица в уполномоченный орган¹.

При этом в случае несогласия заинтересованного в покупке участка лица с кадастровой стоимостью такого участка заинтересованное лицо вправе оспорить кадастровую стоимость участка в случае, если выкупная цена участка исчисляется исходя из его кадастровой стоимости².

4.2.2. Предоставление земельных участков в собственность без торгов бесплатно

Бесплатное предоставление земельных участков в собственность допускается в случаях, прямо установленных п. 1 ст. 39.5 ЗК РФ, на основании решения уполномоченного органа.

Перечень случаев, допускающих предоставление земельного участка бесплатно, является закрытым и включает в себя:

1) Предоставление земельного участка религиозной организации, имеющей в собственности здания или сооружения религиозного или благотворительного назначения, расположенные на таком земельном участке

Понятие религиозной организации установлено в Федеральном законе от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее – закон № 125-ФЗ), согласно п. 1 ст. 8 которого религиозной организацией признаётся добровольное объединение граждан РФ, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории РФ, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица. Вопросы участия учредителей и иных юридических или физических лиц в деятель-

ственного назначения», Федеральным законом от 01.05.2016 № 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», законом № 137-ФЗ.

¹ П. 6 Обзора судебной практики ВС РФ № 5, утверждённого 27.12.2017.

² П. 6 Постановления Пленума ВС РФ от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости».

ности религиозных организаций определяются уставом и (или) внутренними установлениями религиозных организаций.

Из содержания п. 2 ст. 39.5 ЗК РФ следует, что предоставление участка религиозной организации возможно только в случае, если на таком участке находится здание или сооружение, имеющее религиозное или благотворительное назначение.

При этом понятие имущества религиозного назначения содержится в Федеральном законе от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности», согласно которому к такому имуществу относится недвижимое имущество (помещения, здания, строения, сооружения, включая объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов РФ, монастырские, храмовые и (или) иные культовые комплексы), построенное для осуществления и (или) обеспечения таких видов деятельности религиозных организаций, как совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, проведение молитвенных и религиозных собраний, обучение религии, профессиональное религиозное образование, монашеская жизнедеятельность, религиозное почитание (паломничество), в том числе здания для временного проживания паломников, а также движимое имущество религиозного назначения (предметы внутреннего убранства культовых зданий и сооружений, предметы, предназначенные для богослужений и иных религиозных целей).

Понятие имущества благотворительного назначения не закреплено в действующем законодательстве, однако, учитывая положения Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)», а также позицию Минфина России¹, можно сделать вывод о том, что к такому имуществу относится имущество, используемое для благотворительной деятельности, к которой относится деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки.

2) Предоставление земельного участка, образованного в соответствии с проектом межевания территории и являющегося земельным участком общего назначения, расположенным в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, в общую долевую собственность лицам, являющимся собственниками земельных участков, рас-

¹ Письмо Минфина РФ от 24.05.2005 № 03-06-02-02/41.

положенных в границах такой территории, пропорционально площади этих участков

Введение этого основания для бесплатного получения земельного участка обусловлено пониманием законодателя, что общее назначение такого участка связано с удовлетворением нужд таких членов садоводств.

Условия предоставления:

- А. участок образован на основании проекта межевания;
- Б. участок предназначен для общего назначения в пределах садоводства;
- В. участок предназначен для общих нужд членов садоводства.

3) Предоставление земельного участка гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование в соответствии с пп. 6 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешённым использованием

Пп. 6 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ предусматривает возможность предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в безвозмездное пользование гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства или осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в муниципальных образованиях, определённых законом субъекта РФ, на срок не более чем шесть лет.

Не ранее чем через пять лет с момента предоставления участка в безвозмездное пользование гражданин вправе обратиться за предоставлением участка в собственность. Участок в таком случае будет предоставлен гражданину, если в период безвозмездного пользования им гражданин не нарушал разрешённое использование участка, т. е. использовал его строго в целях индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства или осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

4) Предоставление земельного участка гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование в соответствии с пп. 7 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешённым использованием и работал по основному месту работы в муниципальном образовании и по специальности, которые определены законом субъекта РФ

Указанное основание для предоставления участка аналогично в некоторой части п. 4 ст. 39.5 ЗК РФ и отличается от него тем, что гражданин, име-

ющий право на получения участка бесплатно в собственность, должен иметь работу в соответствующем муниципальном образовании по профессии, которая допускает получение участка в собственность бесплатно на основании закона субъекта РФ¹.

5) Предоставление земельного участка гражданам, имеющим 3 (трёх) и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов РФ

В целях обеспечения возможности реализации прав граждан, имеющих трёх и более детей, на получение участка в собственность бесплатно субъектами РФ принимаются отдельные законы, которые устанавливают требования, условия и порядок реализации такого права².

6) Предоставление земельного участка иным не указанным в пп. 6 п. 1 ст. 39.5 ЗК РФ отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в случаях, предусмотренных федеральными законами, отдельным категориям граждан в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ

Федеральным и региональным законодательством могут быть предусмотрены дополнительные случаи, допускающие предоставление земельных участков отдельным категориям граждан бесплатно.

Так, например, п. 4 ст. 3 Федерального закона от 09.01.1997 № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» предусмотрено предоставление гражданам РФ, удостоенных звания Героя Социалистического Труда, Героя Труда РФ, гражданам, награждённым орденом Трудовой Славы трёх степеней, в собственность бесплатно земель-

¹ Например, законом Свердловской области от 07.07.2004 № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» предусмотрено предоставление участков лицам, ведущим свою профессиональную деятельность в областях образования «Здравоохранение и медицинские науки», «Образование и педагогические науки», «Промышленная экология и биотехнологии».

² Например, Областной закон Ленинградской области от 17.07.2018 № 75-оз «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трёх и более детей, земельных участков в собственность на территории Ленинградской области и о внесении изменений в Областной закон «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области»; Закон Санкт-Петербурга от 06.12.2011 № 710-136 «О предоставлении земельных участков для индивидуального жилищного строительства или ведения садоводства для собственных нужд и дополнительной меры социальной поддержки гражданам, имеющим трёх и более детей»; Закон Московской области от 01.06.2011 № 73/2011-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области».

ного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества в соответствии с предельными (максимальными и минимальными) размерами земельных участков, устанавливаемыми в соответствии с земельным законодательством, но не менее чем 0,08 га в границах городских населённых пунктов и 0,25 га в границах сельских населённых пунктов и на землях иных категорий.

Также закон № 137-ФЗ устанавливает случаи предоставления участков в собственность гражданам бесплатно:

- А) П. 2.7 ст. 3 закона № 137-ФЗ предусмотрено право членов НКО, созданных до 01.01.2019 для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, и членов садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ, созданных путём реорганизации таких некоммерческих организаций, независимо от даты вступления в члены указанных некоммерческих организаций приобрести земельный участок, предназначенный для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, без проведения торгов в собственность бесплатно, если такой земельный участок соответствует в совокупности следующим условиям:
- земельный участок образован из земельного участка, предоставленного до дня вступления в силу закона №137-ФЗ для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства некоммерческой организации либо иной организации, при которой была создана или организована такая некоммерческая организация;
 - по решению общего собрания членов указанной некоммерческой организации о распределении земельных участков между членами указанной некоммерческой организации либо на основании другого документа, устанавливающего распределение земельных участков в указанной некоммерческой организации, земельный участок распределён данному члену указанной некоммерческой организации;
 - земельный участок не является изъятым из оборота, ограниченным в обороте и в отношении земельного участка не принято решение о резервировании для государственных или муниципальных нужд.

Указанное право ограничено сроком его реализации – до 01.03.2022.

- Б) П. 4 ст. 3 закона № 137-ФЗ закреплено право гражданина РФ приобрести бесплатно в собственность земельный участок, который находит-

ся в его фактическом пользовании, если на таком земельном участке расположен жилой дом, право собственности на который возникло у гражданина до дня введения в действие ЗК РФ либо после дня введения его в действие, при условии что право собственности на жилой дом перешло к гражданину в порядке наследования и право собственности наследодателя на жилой дом возникло до дня введения в действие ЗК РФ.

- В) П. 2 ст. 3 закона № 137-ФЗ установлена возможность бесплатного предоставления в собственность общероссийских общественных организаций инвалидов и организаций, единственными учредителями которых являются общероссийские общественные организации инвалидов земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения и сооружения, находящиеся на день введения в действие ЗК РФ в собственности таких организаций.

Региональное законодательство, действующее в отдельных субъектах РФ, предусматривает разнообразные основания для предоставления участков в собственность бесплатно отдельным категориям граждан.

Например, Областной закон Ленинградской области от 14.10.2008 № 105-оз «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области» предусматривает возможность предоставления участков для индивидуального жилищного строительства гражданам РФ, являющимся членами семей погибших Героев РФ, которым звание Героя РФ присвоено посмертно и которые до момента гибели постоянно проживали на территории Ленинградской области не менее пяти лет (а именно: вдове (вдовцу) погибшего Героя РФ, не вступившей(ему) в повторный брак, детям в возрасте до 18 лет, детям старше 18 лет, ставшими инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, а в случае отсутствия (отказа) указанных лиц – родителям погибшего Героя РФ); гражданам РФ, являющимся ветеранами боевых действий в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах», при условии постоянного проживания на территории Ленинградской области не менее пяти лет, предшествующих дню подачи заявления о бесплатном предоставлении земельного участка в соответствии с настоящим областным законом (пп.пп. 4, 5 п. 1 указанного закона).

7) Предоставление земельного участка, предоставленного религиозной организации на праве постоянного (бессрочного) пользования и предназначенного для сельскохозяйственного производства, в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ

Как указано в рассматриваемом пункте ст. 39.5 ЗК РФ, случаи предоставления участка по этому основанию закрепляются в законах субъектов РФ.

Например, ст. 27 Закона Свердловской области от 07.07.2004 № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» установлено, что земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставленный религиозной организации на праве постоянного (бессрочного) пользования и предназначенный для сельскохозяйственного производства, предоставляется этой религиозной организации в собственность бесплатно в случае, если она пользуется этим земельным участком для ведения сельского хозяйства и использует произведённую на нём сельскохозяйственную продукцию исключительно для собственного потребления и (или) в благотворительных целях в течение последних трёх лет.

8) Предоставление земельного участка гражданину в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Согласно п. 4 ст. 2 закона № 119-ФЗ первоначально участок предоставляется в безвозмездное пользование гражданину на пять лет на основании договора безвозмездного пользования земельным участком.

По истечении пяти лет со дня предоставления земельного участка в безвозмездное пользование гражданину земельный участок по его выбору предоставляется¹ в аренду, в собственность бесплатно, если общая площадь участка не превышает один гектар на одного человека, которому был предоставлен участок.

9) Предоставление земельного участка в соответствии с законом № 161-ФЗ

Закон № 161-ФЗ регулирует отношения, возникающие между единым институтом развития в жилищной сфере, органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами, а также устанавливает особенности осуществления единым институтом развития в жилищной сфере деятельности, предусмотренной таким законом в целях содействия развитию жилищного строительства и формированию рынка доступного жилья, иному развитию территорий в целях закона № 161-ФЗ.

Для достижения таких целей единому институту развития предоставлены функции в установленных решениями или поручениями Президента РФ, Пра-

¹ При отсутствии оснований для отказа, предусмотренных п. 8 ст. 10 закона № 119-ФЗ.

ительства РФ случаях либо по решению или распоряжению Президента РФ, Правительства РФ осуществлять передачу земельных участков единого института развития в жилищной сфере без проведения торгов в собственность (в том числе безвозмездно) юридическим лицам либо публично-правовым образованиям (РФ, субъекту РФ, муниципальному образованию).

10) Предоставление земельного участка, включённого в границы территории инновационного научно-технологического центра, фонду, созданному в соответствии с Федеральным законом от 29.07.2017 № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Такое основание для предоставления участков в собственность бесплатно направлено, в первую очередь, на обеспечение деятельности создаваемых согласно закону № 216-ФЗ инновационных научно-технологических центров, функционирование которых не представляется возможным без земельных участков.

Ст. 2 закона № 216-ФЗ устанавливает понятие фонда и территории инновационного научно-технологического центра.

Так, территорией инновационного научно-технологического центра является совокупность земельных участков (частей земельных участков) с особым правовым режимом осуществления деятельности в установленных в соответствии с законом № 216-ФЗ областях, которые предназначены для реализации проекта и включены в границы территории инновационного научно-технологического центра в соответствии с решением Правительства РФ.

Под фондом понимается российская некоммерческая организация, которая создана в организационно-правовой форме фонда в целях реализации проекта и учредителями которой выступают Правительство РФ и (или) инициатор проекта.

4.2.3. Предоставление земельных участков в собственность на торгах

В случае, если оснований для приобретения в собственность земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без торгов не имеется, так же как и не имеется оснований для получения земельного участка в собственность бесплатно, единственным возможным способом приобретения права собственности на такой земельный участок являются торги, проводимые в форме аукциона.

Согласно ст. 447 ГК РФ торги, проводимые в форме аукциона, представляют собой особый способ заключения договора, предполагающий заключение договора с лицом, предложившим наиболее высокую цену. Процедура проведения торгов основана на состязательности хозяйствующих субъектов.

Непроведение торгов, в соответствии с Письмом ФАС РФ от 11.01.2016 № ИА/90/16 «О применении законодательства Российской Федерации, регулирующего земельные отношения», лишает потенциальных желающих возможности принять участие в конкурентной борьбе за право доступа к земельному ресурсу, что приводит к ограничению конкуренции. Несмотря на то, что сами по себе сделки с земельными участками выведены из состава сделок, поднадзорных ФАС РФ в части ограничения конкуренции, ФАС РФ всё равно высказывается о недопустимости обхода требования о проведении торгов в отношении земельных участков¹.

Кроме того, несоблюдение требований закона о возможности заключения договора купли-продажи участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности, влечёт за собой риск признания заключённого договора ничтожной сделкой на основании п. 2 ст. 168 ГК РФ, согласно которому сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта и при этом посягающая на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц, ничтожна, если из закона не следует, что такая сделка оспорима или должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки².

Порядок проведения аукциона по продаже участка аналогичен аукциону на право заключения договора аренды и может проводиться как по инициативе уполномоченного органа, так и по инициативе заинтересованного в предоставлении участка лица, а порядок и условия его проведения установлены в ст.ст. 39.11–39.13 ЗК РФ и проанализированы в разделе 4.4 Справочника.

4.3. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УЧАСТКОВ В АРЕНДУ

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены участникам гражданского оборота на праве аренды, которое может быть получено как по результатам торгов, так и целевым образом (без торгов).

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.05.2021 по делу № А56-14607/2020.

² Наибольшее количество судебной практики складывается относительно договоров аренды, однако такая практика также применима и к договорам купли-продажи: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21.01.2016 № Ф06-4461/2015 по делу № А65-316/2015, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10.10.2016 № Ф05-14061/2016 по делу № А41-108727/15.

При этом предоставление земельных участков на праве аренды, по общему правилу, происходит по результатам торгов, проводимых в форме аукциона. Однако в случаях, прямо предусмотренных законодательством РФ, допускается передача участков в аренду без торгов (в случаях, установленных ст. 39.6 ЗК РФ).

4.3.1. Предоставление земельных участков в аренду без торгов

Случаи предоставления земельного участка в аренду без торгов установлены в ЗК РФ (ст. 39.6 ЗК РФ), а также в отдельных положениях закона № 137-ФЗ.

Все установленные законодательством РФ основания для предоставления земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности, в аренду без торгов условно можно разделить **на три группы:**

I. Первая группа оснований установлена в п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ и содержит основания, связанные с предоставлением права аренды заинтересованному лицу впервые. Указанная группа оснований включает в себя несколько десятков оснований для предоставления земельных участков на праве аренды без торгов.

Так, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления:

1. в соответствии с указом или распоряжением Президента РФ

Для получения права аренды земельного участка без торгов юридическим лицом по рассматриваемому основанию необходимым условием является решение Президента РФ, предусматривающее такое предоставление и принятое в форме указа или распоряжения. Отметим, что данное основание не ограничивает мотивов принятия решения, т. е. носит характер персонализированного разрешения на получение прав аренды целевым образом.

2. в соответствии с распоряжением Правительства РФ для размещения объектов социально-культурного назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным Правительством РФ

Предоставление земельных участков в аренду без торгов по указанному основанию возможно в случае, если земельный участок находится в федеральной собственности, а юридическое лицо, обратившееся за предоставлением такого участка в аренду, планирует разместить на участке объекты социально-культурного назначения или реализовать на таком участке мас-

штабный инвестиционный проект, соответствующий критериям, установленным Постановлением Правительства РФ от 29.12.2014 № 1603¹, а именно:

- предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов в целях размещения объектов социально-культурного назначения допускается в случае, если такие объекты соответствуют приоритетам и целям, определённым в прогнозах и программах социально-экономического развития РФ, государственных программах РФ (государственных программах субъектов РФ);
- предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов в целях реализации масштабных инвестиционных проектов допускается в случае, если такие проекты в соответствии с обосновывающими документами, представленными инициатором проекта, предполагают строительство каких-либо из следующих объектов:
 - а) объекты, размещение которых позволит значительно (на 1 процент и более) увеличить количество рабочих мест в муниципальном образовании, на территории которого они размещаются, но не менее чем на 250 рабочих мест;
 - б) объекты, размещение которых позволит значительно (на 1 процент и более) увеличить ежегодные поступления от налогов, взимаемых на территории муниципального образования, но не менее чем на 5 млн рублей;
 - в) индивидуальные жилые дома, многоквартирные дома, передаваемые в собственность или социальный найм гражданам, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций.

3. в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта РФ для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов РФ

В целях реализации возможности получения юридическими лицами права аренды на земельные участки без торгов субъектами РФ принимаются законы, устанавливающие указанные критерии.

¹ Постановление Правительства РФ от 29.12.2014 № 1603 «Об утверждении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного назначения и масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов».

Так, например, в числе таких законов могут быть упомянуты:

- Закон г. Москвы от 19.12.2007 № 48 «О землепользовании в городе Москве»;
- Закон Московской области от 18.03.2015 № 27/2015-ОЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов»;
- Областной закон Ленинградской области от 11.02.2016 № 1-оз «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов»;
- Закон Санкт-Петербурга от 17.06.2004 № 282-43 «О порядке предоставления объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства, реконструкции и приспособления для современного использования».

4. для завершения строительства объектов незавершённого строительства и исполнения обязательств застройщика перед гражданами, денежные средства которых привлечены для строительства многоквартирных домов и права которых нарушены, которые включены в реестр пострадавших граждан в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», для строительства (создания) многоквартирных домов и (или) жилых домов блокированной застройки, состоящих из трёх и более блоков, в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта РФ в порядке, установленном Правительством РФ

Данное основание является механизмом борьбы с проблемой «обманутых дольщиков». С учётом того, что недостроенные объекты, как правило, вынуждены достраивать третьи лица, им необходимы права на земельные участки для завершения строительства.

Как следует из данного основания, для его реализации требуется решение высшего должностного лица субъекта РФ, принятое в порядке, установленном Правительством РФ¹.

¹ Постановление Правительства РФ от 12.09.2019 № 1192 «Об утверждении Правил принятия решения публично-правовой компанией «Фонд защиты прав граждан – участни-

5. для выполнения международных обязательств РФ, а также для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, объектов федерального, регионального или местного значения

Указанное основание одновременно содержит в себе два несвязанных между собой условия, допускающих возможность получения права аренды на земельный участок без торгов:

- A. предоставление земельного участка для выполнения международных обязательств РФ, основанных на международных договорах РФ, заключённых в соответствии с Федеральным законом от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»;
- B. предоставление земельного участка для размещения линейных объектов: объектов электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, объектов федерального, регионального или местного значения (при этом, согласно позиции Минэкономразвития¹, по рассматриваемому основанию допускается предоставление земельных участков для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, в том числе не относящихся к объектам федерального, регионального или местного значения).

б. земельного участка, образованного из земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в том числе предоставленного для КРТ, лицу, с которым был заключён договор аренды такого земельного участка, если иное не предусмотрено пп. 8 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, п. 5 ст. 46 ЗК РФ

Данное основание может быть использовано только лицом, которым ранее уже был заключён договор аренды земельного участка, из которого образован испрашиваемый в аренду земельный участок.

ков долевого строительства» о финансировании или о нецелесообразности финансирования мероприятий, предусмотренных частью 2 статьи 131 Федерального закона «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

¹ Информация Минэкономразвития России «Ответы на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23.07.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

7. садового или огородного земельного участка, образованного из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу, за исключением земельных участков общего назначения, членам такого товарищества

Рассматриваемое основание для предоставления участка в аренду аналогично указанному в пп. 3 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ основанию для продажи участка в собственность без торгов и более подробно рассмотрено в разделе о предоставлении участков в собственность.

8. ограниченного в обороте земельного участка, являющегося земельным участком общего назначения, расположенного в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, гражданам, являющимся правообладателями садовых или огородных земельных участков в границах такой территории с множественностью лиц на стороне арендатора (в случае, если необходимость предоставления указанного земельного участка таким гражданам предусмотрена решением общего собрания членов садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, осуществляющего управление имуществом общего пользования в границах такой территории)

9. земельного участка, на котором расположены здания, сооружения, собственникам зданий, сооружений, помещений в них и (или) лицам, которым эти объекты недвижимости предоставлены на праве хозяйственного ведения или в случаях, предусмотренных ст. 39.20 ЗК РФ, на праве оперативного управления

По указанному основанию земельный участок в аренду без проведения торгов предоставляется собственнику или иному правообладателю объекта недвижимости, расположенного на испрашиваемом в аренду земельном участке.

Особенности предоставления участка по рассматриваемому основанию установлены в ст. 39.20 ЗК РФ.

10. земельного участка, находящегося в постоянном (бессрочном) пользовании юридических лиц, этим землепользователям, за исключением юридических лиц, указанных в п. 2 ст. 39.9 ЗК РФ

П. 2 ст. 39.3 ЗК РФ ограничивает перечень лиц, которым земельный участок может быть предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование. К таким лицам, исключительно, относятся органы государственной власти и органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, казённые предприятия, центры исторического наследия президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий.

При этом в связи с тем, что до вступления в силу ЗК РФ земельные участки предоставлялись на праве постоянного (бессрочного) пользования не только лицам, указанным в п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ, но и иным юридическим лицам, в Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» была внесена норма, предусматривающая обязанность таких юридических лиц переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность (п. 2 ст. 3 закона 137-ФЗ).

Таким образом, право на предоставление земельного участка в аренду без торгов тем юридическим лицам, которым ранее участки предоставлялись на праве постоянного (бессрочного) пользования, фактически обусловлено предусмотренной в п. 2 ст. 3 закона 137-ФЗ обязанностью по переоформлению указанного права на право аренды или приобретению участка в собственность.

11. земельного участка крестьянскому (фермерскому) хозяйству или сельскохозяйственной организации в случаях, установленных Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст. 10 закона)

12. в границах территории, лицу, с которым заключён договор о комплексном развитии территории в соответствии с ГрК РФ, либо юридическому лицу, созданному РФ или субъектом РФ и обеспечивающему в соответствии с ГрК РФ реализацию решения о комплексном развитии территории

13. земельного участка гражданам, имеющим право на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ

В группу граждан, обладающих правом на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков в РФ, включены следующие категории:

- военнослужащие¹;
- инвалиды и семьи, имеющие в своём составе инвалидов²;
- граждане РФ, оказавшиеся в зоне влияния неблагоприятных факторов, возникших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 года³;

¹ Ст. 15 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

² Ст. 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

³ П. 9 ст. 17 Закона РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

- граждане РФ, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (при условии признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий)¹.

14. земельного участка гражданам для ИЖС, ведения личного подсобного хозяйства в границах населённого пункта, садоводства, гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в соответствии со статьёй 39.18 ЗК РФ

Детальное регулирование порядка и особенностей предоставления земельных участков по такому основанию установлено в ст. 39.18 ЗК РФ.

Предоставление земельного участка по рассматриваемому основанию возможно при условии направления заинтересованным в предоставлении участка лицом заявления и опубликовании уполномоченным органом извещения о предоставлении земельного участка для указанных целей в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, по месту нахождения земельного участка, размещения извещения на официальном сайте уполномоченного органа в сети «Интернет»².

При этом в случае, если в течение тридцати дней со дня опубликования извещения в уполномоченный орган поступят заявления от иных граждан, крестьянских (фермерских) хозяйств о намерении участвовать в аукционе для покупки участка, такой уполномоченный орган должен принять решение об отказе в предоставлении участка без проведения аукциона лицу, обратившемуся с заявлением о предоставлении земельного участка, и, следовательно, принять решение о проведении аукциона по продаже участка или аукциона на право заключения договора аренды.

15. взамен земельного участка, предоставленного гражданину или юридическому лицу на праве аренды и изымаемого для государственных или муниципальных нужд

Подробнее об этом основании мы поговорим в разделе по изъятию земельных участков.

16. земельного участка религиозным организациям, казачьим обществам, внесённым в государственный реестр казачьих обществ в РФ, для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни и хозяйствования казачьих обществ на территории, определённой в соответствии с законами субъектов РФ

¹ П. 16 ст. 2 Федерального закона от 10.01.2002 № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

² П. 1 ст. 39.18 ЗК РФ.

Указанное основание применимо только в случае наличия закона субъекта РФ, предусматривающего установление перечня территорий, земельные участки в границах которых могут быть предоставлены религиозным организациям, казачьим обществам для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни и хозяйствования казачьих обществ.

Такие территории, например, определены в Московской области законом Московской области от 07.06.1996 № 23/96-ОЗ «О регулировании земельных отношений в Московской области».

17. земельного участка лицу, которое в соответствии с ЗК РФ имеет право на приобретение в собственность земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов, в том числе бесплатно, если такой земельный участок зарезервирован для государственных или муниципальных нужд либо ограничен в обороте

При наличии оснований для предоставления в собственность без проведения торгов или бесплатно земельного участка, оборот которого ограничен или который зарезервирован для государственных или муниципальных нужд, такой участок может быть предоставлен заинтересованному лицу в аренду без проведения торгов.

18. земельного участка гражданину для сенокошения, выпаса сельскохозяйственных животных, ведения огородничества или земельного участка, расположенного за границами населённого пункта, гражданину для ведения личного подсобного хозяйства

Согласно п. 1 ст. 4 Федерального закона от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» (далее – закон № 112-ФЗ), применимому к рассматриваемому основанию предоставления участка, земельные участки, предоставляемые гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, делятся на земельные участки в границах населённого пункта (приусадебный земельный участок) и земельные участки за пределами населённого пункта (полевой земельный участок).

Отличие двух указанных видов участков состоит в возможности возведения на них зданий и строений. Так, приусадебный земельный участок может использоваться для производства сельскохозяйственной продукции, а также для возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий (п. 2 ст. 4 закона № 112-ФЗ), в то время как полевой земельный участок может быть использован исключительно для производства сельскохозяйственной продукции без права возведения на таком участке зданий и строений.

Такое отличие необходимо учитывать заявителю при обращении за предоставлением земельного участка в аренду по указанному основанию.

19. земельного участка, необходимого для проведения работ, связанных с использованием недрами, недропользователю

В соответствии со ст. 25.1 закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и необходимые для ведения работ, связанных с использованием недрами, предоставляются пользователям недр в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

При этом для получения земельного участка в аренду без проведения торгов пользователю недр в первую очередь необходимо получить лицензию на пользование недрами и оформить геологический отвод и (или) горный отвод, а также утвердить проектную документацию для проведения работ, связанных с использованием недрами (абз. 3 ст. 25.1 Закона о недрах).

20. земельного участка, расположенного в границах особой экономической зоны или на прилегающей к ней территории, резиденту особой экономической зоны или управляющей компании в случае привлечения её в порядке, установленном законодательством РФ об особых экономических зонах, для выполнения функций по созданию за счёт средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования объектов недвижимости в границах особой экономической зоны и на прилегающей к ней территории и по управлению этими и ранее созданными объектами недвижимости

Правовое регулирование деятельности, осуществляемой в границах особой экономической зоны, осуществляется согласно Федеральному закону от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Согласно п. 1 ст. 2 закона № 116-ФЗ особой экономической зоной является часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством Российской Федерации и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны.

Земельный участок по указанному основанию может быть предоставлен в аренду без торгов либо резиденту особой экономической зоны, либо управляющей компании в целях создания объектов недвижимости в границах особой экономической зоны и управления ими.

21. земельного участка, расположенного в границах особой экономической зоны или на прилегающей к ней территории, для строительства объектов инфраструктуры этой зоны лицу, с которым уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти заключено

соглашение о взаимодействии в сфере развития инфраструктуры особой экономической зоны

Указанное основание отличается от основания, указанного ранее, только целью предоставления участка: в рассматриваемом случае целью предоставления участка является строительство объектов инфраструктуры для особой экономической зоны.

22. земельного участка, необходимого для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, соглашением о государственно-частном партнёрстве, соглашением о муниципально-частном партнёрстве, лицу, с которым заключены указанные соглашения

Отношения, возникающие на основании концессионного соглашения, регламентированы Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Ст. 11 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ предусмотрена возможность предоставления концессионеру земельного участка, необходимого для осуществления концессионером деятельности, предусмотренной заключённым договором, в аренду в соответствии с земельным, лесным, водным законодательством, законодательством РФ о недрах.

Регулирование правоотношений, возникающих на основании соглашений о государственно-частном или государственно-муниципальном партнёрстве, осуществляется на основании Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ст. 33 которого предусмотрено предоставление участка, необходимого частному партнёру для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением, в аренду с земельным, лесным, водным законодательством, законодательством РФ о недрах.

23. земельного участка для освоения территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома коммерческого использования или для освоения территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома социального использования

Для предоставления земельного участка в аренду без торгов по такому основанию заявителю необходимо быть стороной одного из следующих договоров:

- договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома коммерческого использования;
- договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома социального использования.

Понятие указанных договоров и порядок их заключения установлены в главе 6.3 ГрК РФ.

Кроме того, в ст. 91.16 ЖК РФ также установлено понятие наёмного дома. Так, предназначенным для найма домом (наёмным домом) признаётся здание, которое или все помещения в котором принадлежат на праве собственности одному лицу и которое или все жилые помещения в котором предназначены для предоставления гражданам во владение и пользование для проживания в соответствии с п.п. 2–4 ст. 91.16 ЖК РФ.

24. земельного участка, необходимого для осуществления деятельности, предусмотренной специальным инвестиционным контрактом, лицу, с которым заключён специальный инвестиционный контракт

Понятие специального инвестиционного контракта установлено в п. 1 ст. 16 Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», согласно которому по специальному инвестиционному контракту одна сторона – инвестор – в предусмотренный этим контрактом срок своими силами или с привлечением иных лиц обязуется создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции на территории РФ, на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ, а другая сторона – РФ или субъект РФ – в течение такого срока обязуется осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренные законодательством РФ или законодательством субъекта РФ в момент заключения специального инвестиционного контракта.

Кроме того, п. 9 ст. 16 Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ установлено, что к специальному инвестиционному контракту применяются положения законодательства об инвестиционной деятельности, если иное не установлено указанным законом и не противоречит существу специального инвестиционного контракта.

25. земельного участка, необходимого для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, лицу, с которым заключено охотохозяйственное соглашение

Охотохозяйственные соглашения заключаются в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», с индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами в целях привлечения инвестиций в охотничье хозяйство.

Лицам, заключившим охотохозяйственные соглашения, предоставляются земельные участки и лесные участки из земель, находящихся в государствен-

ной собственности, для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства в соответствии с земельным законодательством и лесным законодательством, если иное не установлено указанным законом.

26. земельного участка для размещения водохранилищ и (или) гидротехнических сооружений, если размещение этих объектов предусмотрено документами территориального планирования в качестве объектов федерального, регионального или местного значения

Получение права аренды без торгов по указанному основанию возможно только для размещения на участке водохранилищ и (или) гидротехнических сооружений и только в случае, если их размещение на испрашиваемых участках предусмотрено документами территориального планирования, к которым, согласно ст. 9 ГрК РФ, относят схемы территориального планирования РФ, схемы территориального планирования двух и более субъектов РФ, схемы территориального планирования субъекта РФ, схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов.

27. земельного участка для осуществления деятельности государственной компании «Российские автомобильные дороги» в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог

Правовые нормы, предусматривающие и регламентирующие порядок предоставления земельных участков в аренду без торгов государственной компании «Российские автомобильные дороги», закреплены в Федеральном законе от 17.07.2009 № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

28. земельного участка для осуществления деятельности открытого акционерного общества «Российские железные дороги» для размещения объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования

Понятие «инфраструктура железнодорожного транспорта общего пользования» установлено в Федеральном законе от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», согласно ст. 2 которого к объектам инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования относится транспортная инфраструктура, включающая в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства электроснабжения, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы, систему управления движением и иные обеспечивающие функциониру-

ние инфраструктуры здания, строения, сооружения, устройства и оборудование.

Порядок предоставления, определения размера арендной платы за федеральные земельные участки, предоставленные в аренду ОАО «РЖД», установлены в отдельных нормативных правовых актах, например: Постановление Правительства РФ от 29.04.2006 № 264 «О порядке пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», Приказ Минэкономразвития России от 04.12.2006 № 396 «Об утверждении ставок арендной платы за земельные участки, являющиеся федеральной собственностью и предоставленные открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», по субъектам Российской Федерации».

29. земельного участка резиденту зоны территориального развития, включённому в реестр резидентов зоны территориального развития, в границах указанной зоны для реализации инвестиционного проекта в соответствии с инвестиционной декларацией

П. 1 ст. 2 закона РФ от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено понятие зоны территориального развития в РФ. Так, зоной территориального развития в РФ является часть территории субъекта РФ, на которой в целях ускорения социально-экономического развития субъекта РФ путём формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны территориального развития предоставляются меры государственной поддержки.

Резидентом зоны территориального развития является юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, находящийся в реестре резидентов зоны территориального развития, для включения в который такое юридическое лицо или индивидуальный предприниматель должен соответствовать требованиям, установленным в ст. 11 закона № 392-ФЗ.

Одной из мер государственной поддержки резидентов является предоставление резидентам в аренду земельных участков в границах зоны территориального развития из состава земель, которые находятся в государственной или муниципальной собственности либо государственная собственность на которые не разграничена¹.

30. земельного участка лицу, обладающему правом на добычу (вылов) водных биологических ресурсов на основании решения о предоставлении их

¹ Пп. 3 п. 1 ст. 13 закона № 392-ФЗ.

в пользование, договора пользования рыболовным участком или договора пользования водными биологическими ресурсами, для осуществления деятельности, предусмотренной указанными решением или договорами

Регулирование порядка и условий получения решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование, заключения договора пользования рыболовным участком, договора пользования водными биологическими ресурсами установлено в Федеральном законе от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

31. земельного участка лицу, осуществляющему товарную аквакультуру (товарное рыбоводство) на основании договора пользования рыбоводным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, для указанных целей

Федеральный закон от 02.07.2013 № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 148-ФЗ) предусматривает возможность использования земель сельскохозяйственного назначения, занятых водными объектами, расположенными в границах земельного участка, в целях осуществления прудовой аквакультуры¹, а также использование земельного участка для осуществления деятельности, предусмотренной договором пользования рыбоводным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности (п. 1 ст. 5.1 закона № 148-ФЗ).

При этом согласно п. 2 ст. 5.1 закона № 148-ФЗ предоставление земельных участков, необходимых для строительства объектов капитального строительства, возведения некапитальных строений, сооружений, необходимых для целей аквакультуры (рыбоводства), осуществляется в соответствии с земельным законодательством.

32. земельного участка юридическому лицу для размещения ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пунктов хранения, хранилищ радиоактивных отходов и пунктов захоронения радиоактивных отходов, решения о сооружении и о месте размещения которых приняты Правительством РФ

Федеральным законом от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закреплены полномочия Правительства РФ по принятию решений о проектировании, размещении, сооружении, об эксплуатации, о выводе из эксплуатации или закрытии имеющих федеральное

¹ Прудовая аквакультура согласно п. 2 ст. 12 закона № 148-ФЗ является одним из видов товарной аквакультуры (товарного рыбоводства).

или межрегиональное значение пунктов хранения радиоактивных отходов (п. 2 ст. 5.1 указанного закона).

33. земельного участка, предназначенного для ведения сельскохозяйственного производства, арендатору, в отношении которого у уполномоченного органа отсутствует информация о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустранённых нарушениях законодательства РФ при использовании такого земельного участка, при условии что заявление о заключении нового договора аренды такого земельного участка подано этим арендатором до дня истечения срока действия ранее заключённого договора аренды такого земельного участка

34. земельного участка резиденту свободного порта Владивосток на территории свободного порта Владивосток

Свободный порт Владивосток согласно Федеральному закону от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (далее – закон № 212-ФЗ) представляет собой часть территории Приморского края, на которой в соответствии с законом № 212-ФЗ и иными федеральными законами устанавливаются меры государственной поддержки предпринимательской деятельности¹.

При этом индивидуальный предприниматель или являющееся коммерческой организацией юридическое лицо, государственная регистрация которых осуществлена на территории свободного порта Владивосток согласно законодательству РФ (за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий), заключившие соглашение об осуществлении деятельности, предусмотренное законом 212-ФЗ, являются резидентами свободного порта Владивосток (п. 1 ст. 10 закона № 212-ФЗ), которым могут быть предоставле-

¹ Согласно п. 2 ст. 2, п.п. 1, 1.1 ст. 4 закона № 212-ФЗ к свободному порту Владивосток относятся также территории муниципальных образований Приморского края: Артёмовского городского округа, Владивостокского городского округа, городского округа Большой Камень, Лазовского муниципального района, Находкинского городского округа, Партизанского городского округа, городского округа Спасск-Дальний, Уссурийского городского округа, Надеждинского муниципального района, Шкотовского муниципального района, Октябрьского муниципального района, Ольгинского муниципального района, Партизанского муниципального района, Пограничного муниципального района, Хасанского муниципального района, Ханкайского муниципального района, в том числе территории и акватории морских портов, расположенных на территориях этих муниципальных образований. К свободному порту Владивосток также относятся территории муниципальных образований Петропавловск-Камчатского городского округа, Ванинского муниципального района, Советско-Гаванского муниципального района, Корсаковского городского округа, Углегорского городского округа, городского округа Певек (включая территории и акватории морских портов, расположенных на территориях этих муниципальных образований).

ны земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, свободные от прав третьих лиц и расположенные на территории свободного порта Владивосток, в целях реализации резидентами свободного порта Владивосток инвестиционных проектов.

Принятие решения о предоставлении земельных участков на основании закона № 212-ФЗ относится к полномочиям Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики¹.

Однако из судебной практики следует, что норма права, закреплённая в пп. 5 п. 2 ст. 8 закона № 212-ФЗ и предусматривающая предоставление резидентам свободного порта Владивосток земельных участков, отнесённых к федеральной собственности, не исключает предоставление резидентам свободного порта Владивосток земельных участков, не относящихся к федеральной собственности, расположенных на территории свободного порта Владивосток².

35. земельного участка гражданину в соответствии с законом № 119-ФЗ

Согласно п. 4 ст. 2 закона № 119-ФЗ первоначально участок предоставляется в безвозмездное пользование гражданину на пять лет на основании договора безвозмездного пользования земельным участком.

По истечении пяти лет со дня предоставления земельного участка в безвозмездное пользование гражданину земельный участок по его выбору предоставляется³ в аренду, в собственность бесплатно или за плату в случаях, когда общая площадь участка превышает один гектар на одного человека, которому был предоставлен участок⁴.

36. земельного участка в соответствии с законом № 161-ФЗ

Ст. 3 закона № 161-ФЗ предусмотрена возможность единого института развития в жилищной сфере в случаях, установленных решениями или поручениями Президента РФ, Правительства РФ, а также по решению или распоряжению Президента РФ, Правительства РФ, осуществлять передачу земельных участков единого института развития в жилищной сфере без проведения торгов в собственность (в том числе безвозмездно), аренду, безвозмездное пользование юридическим лицам либо публично-правовым образованиям.

¹ Пп. 5 п. 2 ст. 8 закона № 212-ФЗ, п. 4.2.5 Постановления Правительства РФ от 30.06.2012 № 664.

² Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 02.10.2018 № Ф03-2520/2018 по делу № А51-17729/2017.

³ При отсутствии оснований для отказа, предусмотренных п. 8 ст. 10 закона № 119-ФЗ.

⁴ Пп. 2 п. 9, пп. 2 п. 10 ст. 10 закона № 119-ФЗ.

37. земельного участка, который находится в собственности субъекта РФ – города федерального значения Москвы или государственная собственность на который не разграничена, в целях реализации решения о реновации жилищного фонда в субъекте РФ – городе федерального значения Москве в соответствии с Законом РФ от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», Московскому фонду реновации жилой застройки, созданному субъектом РФ – городом федерального значения Москвой в соответствии с указанным законом, в случае, если на таком земельном участке планируется строительство многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц по договорам участия в долевом строительстве в соответствии с Федеральным законом от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»

38. земельного участка, включённого в границы территории инновационного научно-технологического центра, фонду, созданному в соответствии со специальным законом

Закон № 216-ФЗ¹ регулирует отношения, возникающие при создании инновационных научно-технологических центров и обеспечении их функционирования в целях реализации приоритетов научно-технологического развития РФ, повышения инвестиционной привлекательности сферы исследований и разработок, коммерциализации их результатов, расширения доступа граждан и юридических лиц к участию в перспективных, коммерчески привлекательных научных и научно-технических проектах (ст. 1 закона № 216-ФЗ).

Для реализации проектов по созданию инновационных научно-технологических центров создаются фонды², которым в целях реализации указанных проектов земельные участки могут быть переданы в собственность или в аренду. При этом предоставляемые земельные участки должны быть включены в границы территории инновационного научно-технологического центра, а право, на котором фонду будут предоставлены участки, определяется Правительством РФ (ст. 3 закона № 216-ФЗ).

¹ Федеральный закон от 29.07.2017 № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Согласно п. 2 ст. 2 закона № 216-ФЗ фондом является российская некоммерческая организация, которая создана в организационно-правовой форме фонда в целях реализации проекта и учредителями которой выступают Правительство РФ и (или) инициатор проекта.

39. земельного участка участнику свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя для реализации договора об условиях деятельности в свободной экономической зоне, заключённого в соответствии с Федеральным законом от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – закон № 377-ФЗ)

Законом № 377-ФЗ предусмотрено заключение договора об условиях деятельности в свободной экономической зоне, который необходим для реализации участником свободной экономической зоны инвестиционного проекта.

Для целей закона № 377-ФЗ под инвестиционным проектом понимается ограниченный по времени осуществления и затрачиваемым ресурсам комплекс мероприятий, направленных на создание и последующую эксплуатацию новых либо модернизацию существующих объектов основных средств, который реализуется участником свободной экономической зоны в целях производства новых товаров, выполнения работ, оказания услуг либо поддержания и (или) увеличения объёма производимых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг путём осуществления капитальных вложений (п. 1 ст. 12.1 закона № 377-ФЗ).

При этом п. 11 ст. 17 закона № 377-ФЗ предусмотрено, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и необходимые для реализации участником свободной экономической зоны договора об условиях деятельности в свободной экономической зоне, предоставляются участнику свободной экономической зоны в аренду без торгов в порядке, установленном ЗК РФ, на срок, необходимый для реализации договора об условиях деятельности в свободной экономической зоне, если меньший срок не заявлен участником свободной экономической зоны.

II. Вторая группа оснований закреплена в п. 3 ст. 39.6 ЗК РФ и связана с перезаключением договора аренды на новый срок.

Заключение договора аренды земельного участка на новый срок без проведения торгов допускается исключительно в двух случаях:

1. в случае, если земельный участок предоставлен гражданину или юридическому лицу в аренду без проведения торгов (за рядом исключений, содержащихся в п.п. 13, 14, 20 ст. 39.12 ЗК РФ);
2. в случае, если земельный участок предоставлен гражданину на аукционе для ведения садоводства.

Для перезаключения договора аренды на новый срок на основании п. 3 ст. 39.6 ЗК РФ должны быть в совокупности соблюдены следующие условия:

1. заявление о заключении нового договора аренды должно быть подано арендатором до дня истечения срока действия ранее заключённого договора аренды;
2. отсутствует исключительное право на приобретение этого земельного участка другим лицом согласно ЗК РФ, иным федеральным законам;
3. ранее заключённый договор аренды такого земельного участка не был расторгнут с этим гражданином или этим юридическим лицом по основаниям, предусмотренным п.п. 1, 2 ст. 46 ЗК РФ;
4. на момент заключения нового договора аренды такого земельного участка имеются предусмотренные пп. 1–30 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ основания для предоставления без проведения торгов земельного участка, договор аренды которого был заключён без проведения торгов.

III. Третья группа оснований предоставления права аренды без торгов связана с расположением на земельном участке, находящимся в государственной или муниципальной собственности, объектов незавершённого строительства.

Согласно п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ в случае расположения на участке объекта незавершённого строительства такой земельный участок может быть предоставлен на праве аренды без торгов собственнику объекта однократно для завершения строительства этого объекта в случаях, если:

1. право собственности на объект незавершённого строительства приобретено его собственником по результатам публичных торгов по продаже этого объекта, изъятого у предыдущего собственника в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
2. в случае, если уполномоченным органом в течение шести месяцев со дня истечения срока действия ранее заключённого договора аренды земельного участка, на котором расположен этот объект, в суд не заявлено требование об изъятии этого объекта путём продажи с публичных торгов либо судом отказано в удовлетворении данного требования или этот объект не был продан с публичных торгов по причине отсутствия лиц, участвовавших в торгах (предоставление земельного участка по этому основанию допустимо при условии, что такой земельный участок не предоставлялся для завершения строительства этого объекта ни одному из предыдущих собственников этого объекта).

Рассматривая возможность заключения договора аренды на земельный участок без торгов на основании п. 21 ст. 3 закона № 137-ФЗ, заявителю не-

обходимо учитывать сложившуюся судебную практику Верховного Суда РФ, согласно которой само по себе отсутствие государственной регистрации права собственности на объект незавершённого строительства, расположенный на арендуемом земельном участке, предоставленном в аренду до 01.03.2015, не может являться основанием для отказа в его предоставлении заявителю для завершения строительства объекта незавершённого строительства¹.

4.3.2. Порядок определения размера арендной платы

Размер арендной платы за земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности, определяется в порядке, предусмотренном ст. 39.7 ЗК РФ.

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

Такие принципы определены в Постановлении Правительства РФ от 16.07.2009 № 582².

Так, арендная плата определяется, исходя из следующих основных принципов:

Принцип	Комментарий
<i>Принцип экономической обоснованности</i>	Арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учётом категории земель, к которой отнесён такой земельный участок, и его разрешённого использования, а также с учётом государственного регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность на таком земельном участке, и субсидий, предоставляемых организациям, осуществляющим деятельность на таком земельном участке

¹ Определение ВС РФ от 28.07.2017 № 305-ЭС17-7338 по делу № А41-27734/2016, Определение ВС РФ от 27.06.2017 по делу № 305-ЭС17-2608, Определение ВС РФ от 14.06.2017 № 304-ЭС16-20773 по делу № А75-236/2016.

² Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 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».

Принцип	Комментарий
<i>Принцип предсказуемости расчёта размера арендной платы</i>	В нормативных правовых актах органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются порядок расчёта арендной платы и случаи, в которых возможен пересмотр размера арендной платы в одностороннем порядке по требованию арендодателя
<i>Принцип предельно допустимой простоты расчёта арендной платы</i>	Предусматривается возможность определения арендной платы на основании кадастровой стоимости
<i>Принцип недопущения ухудшения экономического состояния землепользователей и землевладельцев при реоформлении ими прав на земельные участки</i>	Размер арендной платы, устанавливаемый в связи с реоформлением прав на земельные участки, не должен превышать более чем в 2 раза размер земельного налога в отношении таких земельных участков
<i>Принцип учёта необходимости поддержки социально значимых видов деятельности</i>	Установление размера арендной платы в пределах, не превышающих размер земельного налога, а также защиты интересов лиц, освобождённых от уплаты земельного налога
<i>Принцип запрета необоснованных предпочтений</i>	Порядок расчёта размера арендной платы за земельные участки, принадлежащие соответствующему публично-правовому образованию и отнесённые к одной категории земель, используемые или предназначенные для одних и тех же видов деятельности и предоставляемые по одним и тем же основаниям, не должен различаться
<i>Принцип учёта наличия предусмотренных законодательством РФ ограничений права на приобретение в собственность земельного участка, занимаемого зданием, сооружением, собственником этого здания, сооружения</i>	Размер арендной платы не должен превышать размер земельного налога, установленный в отношении предназначенных для использования в сходных целях и занимаемых зданиями, сооружениями земельных участков, для которых указаны ограничения права на приобретение в собственность отсутствуют

Порядок определения размера арендной платы зависит от того, приобретается ли право аренды на торгах или без их проведения.

- если право аренды земельного участка приобретается на торгах, то размер ежегодной арендной платы или размер первого арендного платежа за земельный участок определяется по результатам торгов (п. 2 ст. 39.7 ЗК РФ).

При этом, если договор аренды заключён с лицом, подавшим единственную заявку на участие в торгах, размер ежегодной арендной платы или размер первого арендного платежа за такой земельный участок определяется в размере начальной цены предмета торгов.

- если право аренды земельного участка приобретается без торгов, то размер арендной платы устанавливается (такая арендная плата называется регулируемой арендной платой):
 - 1) Правительством РФ в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности¹;
 - 2) органом государственной власти субъекта РФ в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта РФ, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена²;
 - 3) органом местного самоуправления в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности³.

Также ЗК РФ прямо устанавливает случаи, когда размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не может превышать размер земельного налога, рассчитанного в отношении такого земельного участка (п. 5 ст. 39.7 ЗК РФ).

Так, размер арендной платы определяется в размере не выше земельного налога в случаях заключения договора аренды:

¹ Такой порядок определён в Постановлении Правительства РФ от 16.07.2009 № 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».

² Например, Постановление Правительства Ленинградской области от 28.12.2015 № 520 «Об утверждении Порядка определения размера арендной платы за использование земельных участков, находящихся в собственности Ленинградской области, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в Ленинградской области, предоставленных без проведения торгов, и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Ленинградской области».

³ Например, Решение Совета депутатов городского округа Щербинка в г. Москве от 06.09.2018 № 620/74, Решение Совета депутатов муниципального образования Волоховский муниципальный район Ленинградской области от 26.07.2017 № 199, Решение Совета депутатов муниципального образования Рахьинское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области от 31.10.2017 № 29(178).

- 1) с лицом, которое в соответствии с ЗК РФ имеет право на предоставление в собственность бесплатно земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов в случае, если такой земельный участок зарезервирован для государственных или муниципальных нужд либо ограничен в обороте;
- 2) с лицом, с которым заключён договор о развитии застроенной территории, если земельный участок образован в границах застроенной территории, подлежащей развитию, и предоставлен указанному лицу;
- 3) с лицом, заключившим договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома коммерческого использования или договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома социального использования, в отношении земельного участка, предоставленного этому лицу для освоения территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома коммерческого использования или для освоения территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома социального использования, и в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ, с некоммерческой организацией, созданной субъектом РФ или муниципальным образованием для освоения территорий в целях строительства и эксплуатации наёмных домов социального использования, в отношении земельного участка, предоставленного этой организации для освоения территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома социального использования;
- 4) с гражданами, имеющими в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ право на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков;
- 5) в соответствии с п.п. 3, 4 ст. 39.20 ЗК РФ с лицами, которым находящиеся на неделимом земельном участке здания, сооружения, помещения в них принадлежат на праве оперативного управления.

Важно отметить, что законом не запрещено, а судебной практикой подтверждается возможность одностороннего (по инициативе арендодателя) изменения размера арендной платы, установленной в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности:

- 1) размер арендной платы может быть изменён в одностороннем порядке арендодателем, что следует из позиции ВАС РФ, высказанной в Постановлении Президиума ВАС РФ от 06.12.2011 № 9069/11 по делу № А76-37104/2009-21-1051/196-63-397: «Публичные образования при сдаче ими в аренду принадлежащих им на праве собственности

земельных участков, а также участков, право собственности на которые не разграничено, выступают одновременно не только как субъект гражданского оборота и сторона в договоре аренды, но и как субъект публичных отношений, наделённый в установленных законом случаях правом издавать нормативные акты, закрепляющие ставки арендной платы или механизм их определения. В силу такого властного полномочия публичное образование фактически обладает возможностью в одностороннем порядке изменять условие о размере арендной платы в ранее заключённых им договорах аренды, в том числе даже тогда, когда условия договора вообще не предусматривают его одностороннего изменения...»;

- 2) субъект РФ, являющийся арендодателем, вправе изменить ставки арендной платы по причине изменения кадастровой стоимости земельных участков. Подобный вывод сделан, например, в Определении Верховного Суда РФ от 28.07.2016 № 45-АПГ16-6 и других актах высших судов.

4.4. ПРОЦЕДУРА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В СОБСТВЕННОСТЬ ИЛИ В АРЕНДУ

Процедура предоставления земельного участка в собственность или аренду зависит, во-первых, от необходимости проведения торгов для приобретения прав на участок, а во-вторых, от того, образован ли земельный участок и требуется ли уточнение его границ.

Если у заявителя имеются основания для получения прав на земельный участок **без проведения процедуры торгов**, то порядок предоставления земельного участка установлен ст. 39.14 ЗК РФ и выглядит следующим образом:

- 1) подача в уполномоченный орган физическим или юридическим лицом заявления о предоставлении земельного участка с указанием основания и вида испрашиваемого права (срок рассмотрения – не более 30 дней);
- 2) подготовка проекта договора купли-продажи, договора аренды земельного участка в трёх экземплярах и их подписание и направление для подписания заявителю;
- 3) заключение договора купли-продажи, договора аренды земельного участка, принятие уполномоченным органом решения о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно.

При этом в ситуации, когда участок не образован (или границы такого земельного участка подлежат уточнению), подаче заявления о предоставлении участка предшествуют:

- 1) подготовка схемы расположения земельного участка / наличие его в проекте межевания;
- 2) подача в уполномоченный орган заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка;
- 3) принятие решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка (срок действия решения составляет два года);
- 4) обеспечение заинтересованным лицом выполнения кадастровых работ в целях образования земельного участка;
- 5) осуществление кадастрового учёта земельного участка или уточнения границ, а также регистрации права государственной или муниципальной собственности на него.

Порядок предварительного согласования предоставления земельного участка, а также основания для отказа в таком согласовании установлены ст. 39.15 ЗК РФ. Решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка, который предстоит образовать, также должно содержать указание на необходимость изменения вида разрешённого использования такого земельного участка и его перевода из одной категории в другую в качестве условия предоставления такого земельного участка в случае, если указанная в заявлении о предварительном согласовании предоставления земельного участка цель его использования:

- 1) не соответствует ВРИ земельных участков, установленным для соответствующей территориальной зоны;
- 2) не соответствует категории земель, из которых такой земельный участок подлежит образованию;
- 3) не соответствует разрешённому использованию земельного участка, из которого предстоит образовать земельный участок, указанный в заявлении о предварительном согласовании его предоставления.

Перечень оснований для отказа в предоставлении земельного участка без торгов определён исчерпывающим образом в ст. 39.16 ЗК РФ.

Отметим, что до 1 января 2020 года исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления были вправе принять решение об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка или в предоставлении земельного участка без проведения торгов по основаниям, предусмотренным законом субъекта РФ, наряду с основа-

ниями, установленными ЗК РФ. С 1 января 2020 года исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления лишены такой возможности: отказ допускается только по основаниям, установленным ЗК РФ¹.

В случае, если у заявителя отсутствуют основания для приобретения права собственности или аренды земельного участка без торгов, права на земельный участок могут быть получены по результатам торгов в следующем порядке (ст.ст. 39.11–39.13 ЗК РФ):

Согласно ст. 39.11 ЗК РФ решение о проведении аукциона по продаже участка, аукциона на право заключения договора аренды принимается уполномоченным органом. Такое решение может быть принято в том числе по заявлению гражданина или юридического лица.

Если земельный участок не образован, а инициатива о проведении аукциона исходит от уполномоченного органа, подготовка к аукциону включает в себя и процедуру формирования земельного участка, проводимую в следующем порядке:

- 1) подготовка и утверждение уполномоченным органом схемы расположения земельного участка в случае, если такой земельный участок предстоит образовать и отсутствует утверждённый проект межевания территории;
- 2) обеспечение уполномоченным органом выполнения в отношении земельного участка, образование которого предусмотрено проектом межевания территории или схемой расположения земельного участка, кадастровых работ в целях образования земельного участка;
- 3) осуществление государственного кадастрового учёта земельного участка, а также государственной регистрации прав на него, за исключением случаев образования земельного участка из земель или земельного участка, государственная собственность на которые не разграничена;
- 4) получение технических условий подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения, за исключением случаев, если в соответствии с разрешённым использованием земельного участка не предусматривается возможность строительства зданий, сооружений, и случаев проведения аукциона

¹ Исключением из этого правила является город федерального значения Москва, которая вправе устанавливать дополнительные основания для отказа в предварительном согласовании участка.

на право заключения договора аренды земельного участка для комплексного освоения территории.

После завершения процедуры образования земельного участка уполномоченный орган принимает решение о проведении аукциона.

Если же инициатива о проведении аукциона принадлежит гражданину или юридическому лицу, формирование земельного участка осуществляется в следующем порядке:

Порядок действий	Цель	Пояснение
1	Разработка схемы расположения ЗУ (если нет проекта межевания)	выполняется заявителем
2	Решение о предварительном согласовании	принимается органом власти в течение 2 (двух) месяцев
3	Межевание и кадастровые работы	выполняются кадастровым инженером по договору с заявителем в предусмотренный договором срок
4	Кадастровый учёт	выполняется Росреестром в течение 7 рабочих дней
5	Обращение с заявлением о проведении аукциона / предоставлении без аукциона	выполняется заявителем
6	Регистрация прав на земельный участок (за исключением участков, собственность на которые не разграничена)	выполняется органом власти (срок не установлен); сама процедура регистрации занимает 7 рабочих дней
7	Получение технических условий (если обязательно)	выполняется органом власти; сроки получения ТУ для подключения к различным сетям установлены соответствующими нормативными актами
8	Принятие решения о проведении аукциона	выполняется органом власти в течение 2 (двух) месяцев с момента получения заявления о проведении аукциона

Начальная цена аукциона может быть определена:

- согласно Федеральному закону от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценке);
- начальной ценой аукциона может являться кадастровая стоимость земельного участка, если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении аукциона (для аукциона по продаже участка в собственность);
- не менее 1,5% кадастровой стоимости такого земельного участка, если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за 5 лет до даты принятия решения о проведении аукциона (для аукциона, направленного на предоставление права аренды земельного участка);
- размер первого арендного платежа, определённый по результатам рыночной оценки в соответствии с Законом об оценке, если проводится аукцион на право заключения договора аренды земельного участка для комплексного освоения территории.

Для участия в аукционе заявителю необходимо в установленный в извещении о проведении аукциона срок обратиться в уполномоченный орган со следующими документами:

- 1) заявка на участие в аукционе по установленной в извещении о проведении аукциона форме с указанием банковских реквизитов счёта для возврата задатка;
- 2) копии документов, удостоверяющих личность заявителя (для граждан);
- 3) надлежащим образом заверенный перевод на русский язык документов о государственной регистрации юридического лица в соответствии с законодательством иностранного государства в случае, если заявителем является иностранное юридическое лицо;
- 4) документы, подтверждающие внесение задатка.

Закрывать перечень оснований для отказа в допуске к участию в аукционе установлен в п. 8 ст. 39.12 ЗК РФ. Заявитель не допускается к участию в аукционе в следующих случаях:

- 1) непредставление необходимых для участия в аукционе документов или представление недостоверных сведений;

- 2) непоступление задатка на дату рассмотрения заявок на участие в аукционе;
- 3) подача заявки на участие в аукционе лицом, которое в соответствии с настоящим Кодексом и другими федеральными законами не имеет права быть участником конкретного аукциона, покупателем земельного участка или приобрести земельный участок в аренду;
- 4) наличие сведений о заявителе, об учредителях (участниках), о членах коллегиальных исполнительных органов заявителя, лицах, исполняющих функции единоличного исполнительного органа заявителя, являющегося юридическим лицом, в реестре недобросовестных участников аукциона.

Победителем аукциона признаётся участник, предложивший наибольшую цену за земельный участок или наибольший размер ежегодной арендной платы за земельный участок.

Победителем аукциона на право заключения договора аренды земельного участка для комплексного освоения территории признаётся участник аукциона, предложивший наибольший размер первого арендного платежа.

После определения победителя аукциона уполномоченный орган направляет победителю аукциона или единственному принявшему участие в аукционе его участнику три экземпляра подписанного проекта договора купли-продажи или проекта договора аренды земельного участка в десятидневный срок со дня составления протокола о результатах аукциона. При этом, как указано в Письме Минэкономразвития России от 22.10.2015 № Д28и-3114, в направляемых заявителю экземплярах договора проставляется только подпись уполномоченного лица, а проставление печати и присвоение реквизитов договору (в т. ч. и дата) осуществляются после подписания договора каждой из сторон.

4.5. ЦЕЛЕВОЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

Целевое предоставление земельных участков, находящихся в государственной собственности, в аренду осуществляется высшим должностным лицом субъекта РФ на основании пп. 3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ и традиционно связано с предоставлением земельного участка в аренду в целях размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, а также в целях реализации масштабных инвестиционных проектов.

Предоставление земельного участка по решению высшего исполнительного органа для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения

Пп. 3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ предусмотрено, что предоставление земельного участка в аренду без торгов в целях строительства объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения допускается только в случае, если такие планируемые к строительству проекты соответствуют критериям, установленным законами субъектов РФ.

Критерии отнесения объектов к объектам социально-культурного и коммунально-бытового назначения установлены законами субъектов РФ в Москве, Санкт-Петербурге, Московской области, Ленинградской области, в Республике Карелия и других¹.

Масштабные инвестиционные проекты

Действующее земельное законодательство (пп.п. 2, 3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ) предусматривает возможность заключения договора аренды без торгов в целях реализации масштабных инвестиционных проектов, которые могут реализовываться как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта РФ. Получение земельных участков в аренду для реализации масштабных инвестиционных проектов в большей степени актуально для профессиональных участников рынка недвижимости, крупных инвестиционных и производственных компаний.

В случае, если реализация масштабного инвестиционного проекта планируется на земельном участке, находящемся в федеральной собственности, критерии, которым должен соответствовать масштабный инвестиционный проект в целях пп. 2 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, утверждены Постановлением

¹ Например, Закон Санкт-Петербурга от 03.06.2015 № 288-48 «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, не являющиеся объектами недвижимости, для размещения которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов», Закон Санкт-Петербурга от 17.06.2004 № 282-43 «О порядке предоставления объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства, реконструкции и приспособления для современного использования», Закон Московской области от 18.03.2015 № 27/2015-ОЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов».

Правительства РФ от 29.12.2014 № 1603 (далее – Постановление № 1603)¹. Согласно п. 2 Постановления № 1603 предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов в целях реализации масштабных инвестиционных проектов допускается в случае, если такие проекты в соответствии с обосновывающими документами, представленными инициатором проекта, предполагают строительство каких-либо из следующих объектов:

- а) объекты, размещение которых позволит значительно (на 1 процент и более) увеличить количество рабочих мест в муниципальном образовании, на территории которого они размещаются, но не менее чем на 250 рабочих мест;
- б) объекты, размещение которых позволит значительно (на 1 процент и более) увеличить ежегодные поступления от налогов, взимаемых на территории муниципального образования, но не менее чем на 5 млн рублей;
- в) индивидуальные жилые дома, многоквартирные дома, передаваемые в собственность или социальный найм гражданам, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций.

Сложность, с которой могут столкнуться потенциальные инвесторы, намеревающиеся получить в аренду без торгов земельный участок для реализации масштабного инвестиционного проекта, состоит в том, что действующее законодательство РФ не устанавливает перечня документов, которые подтверждают отнесение проекта к масштабным инвестиционным проектам, и требований к их содержанию. Ясности не добавляет и разъяснение Минэкономразвития России², согласно которому необходимыми обосновывающими документами в рассматриваемой ситуации являются документы, подтверждающие обстоятельства, изложенные в пп.пп. «а», «б», «в» п. 2 Постановления № 1603, и представляемые с соответствующим заявлением.

Анализ малочисленной судебной практики позволяет сделать вывод о том, что к заявлению о предоставлении земельного участка в аренду без торгов в целях реализации масштабного инвестиционного проекта должны быть приложены документы, максимально обосновывающие соответствие проекта утверждённым критериям, в том числе бизнес-план масштабного

¹ Постановление Правительства РФ от 29.12.2014 № 1603 «Об утверждении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного назначения и масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов».

² Письмо Минэкономразвития России от 26.06.2015 № Д23и-2965.

инвестиционного проекта, сведения о наличии на балансе заявителя движимого и недвижимого имущества, которое может использоваться в целях масштабного инвестиционного проекта.

В случае, если потенциальным инвестором для реализации масштабного инвестиционного проекта выбран земельный участок, отнесённый к муниципальной собственности, собственности субъекта РФ, или земельный участок, государственная собственность на который не разграничена, критерии, которым должен соответствовать соответствующий масштабный инвестиционный проект, утверждаются нормативным правовым актом субъекта РФ.

Так, например, в настоящий момент аналогичные акты действуют в большинстве субъектов РФ, в том числе:

- **Москва:** Закон г. Москвы от 19.12.2007 № 48 «О землепользовании в городе Москве», Распоряжение мэра Москвы от 17.06.2015 № 480-РМ «О порядке подтверждения соответствия размещаемых объектов и реализуемых инвестиционных проектов критериям объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов»;
- **Московская область:** Закон Московской области от 18.03.2015 № 27/2015-ОЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов»;
- **Санкт-Петербург:** Закон Санкт-Петербурга от 17.06.2004 № 282-43 «О порядке предоставления объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства, реконструкции и приспособления для современного использования», Распоряжение губернатора Санкт-Петербурга от 21.07.2015 № 12-рг «О предоставлении земельных участков юридическим лицам для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов»;
- **Ленинградская область:** Областной закон Ленинградской области от 11.02.2016 № 1-оз «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов», Постановление Правительства Ленинградской области от 28.11.2016 № 451 «Об утверждении Порядка определения соответствия объектов социально-культурного и коммунально-бытового

назначения, масштабных инвестиционных проектов критериям, установленным областным законом «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов», и рассмотрения заявлений юридических лиц, претендующих на земельные участки»;

- **Иные субъекты РФ:** Закон Новосибирской области от 01.07.2015 № 583-ОЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых предоставляются земельные участки в аренду без проведения торгов»; Закон Псковской области от 24.09.2015 № 1571-ОЗ «Об утверждении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых предоставление земельного участка, находящегося в собственности Псковской области, муниципальной собственности, или земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, осуществляется в аренду без проведения торгов»; Закон Республики Карелия от 06.07.2015 № 1921-ЗРК «О некоторых вопросах реализации в Республике Карелия подпункта 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации».

Важно отметить, что критерии, устанавливаемые субъектом РФ в соответствии с пп. 3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, могут быть распространены в отношении всех земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, расположенных в границах соответствующего субъекта РФ и не предоставленных иным лицам¹.

В случае, если заявление будет рассмотрено положительно для заявителя, уполномоченным органом принимается решение о предоставлении земельного участка в аренду без торгов. При этом решение, принимаемое Правительством РФ или высшим должностным лицом субъекта РФ в соответствии с пп.п. 2, 3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, не является распорядительным актом, а является основанием для предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов².

¹ Письмо Минэкономразвития России от 03.07.2015 № Д23и-3112, Письмо Минэкономразвития России от 24.03.2015 № 6786-ПК/Д23и, Письмо Минэкономразвития России от 23.03.2015 № Д23и-1128.

² Письмо Минэкономразвития России от 24.03.2015 № 6786-ПК/Д23и.

При этом, согласно позиции Минэкономразвития России, в таком решении должно содержаться указание на юридическое лицо, которому земельный участок может быть предоставлен в аренду без проведения торгов, а также характеристики объекта, для целей размещения которого требуется предоставление указанного земельного участка. Сведения о самом земельном участке (кадастровый номер, местоположение границ, адрес (в том числе указание на муниципальное образование, на территории которого такой земельный участок должен быть расположен) в этом решении могут не содержаться.

4.6. ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПРАВА СОБСТВЕННИКОВ ЗДАНИЙ И СООРУЖЕНИЙ НА УЧАСТКИ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ИХ ЭКСПЛУАТАЦИИ

В механизме предоставления публичных земельных участков собственникам зданий или сооружений (п. 1 ст. 39.20 ЗК РФ) нашёл отражение принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов. Собственники зданий, сооружений имеют исключительное право на приобретение земельных участков из числа земель государственной или муниципальной собственности в аренду или в собственность.

Исключительность реализуется в том, что никто, кроме собственника здания, строения, сооружения, не имеет права на приобретение в собственность либо в аренду земельного участка, занятого таким объектом¹.

Вопрос предоставления решается в зависимости от вида объекта, расположенного на публичном земельном участке.

В соответствии с п. 1.1 ст. 39.20 ЗК РФ не предоставляются в собственность или аренду публичные земельные участки под сооружениями, которые могут использоваться на основании сервитута, в том числе публичного, а также вовсе без предоставления земельного участка. К таким объектам в соответствии со ст. 39.36 ЗК РФ относятся рекламные конструкции, нестационарные торговые объекты, а также иные объекты, размещение которых в силу их функционального назначения, конструктива и габаритов не требует оформления земельно-имущественных прав на публичные земельные участки (элементы благоустройства, тепловые сети, водопроводы, подземные линейные сооружения и иные объекты, перечень которых закреплён в Постановлении Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300²).

¹ Определение Верховного Суда РФ от 26.02.2019 № 117-КГ18-53.

² Постановление Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земель-

Обладая исключительным правом, собственники объектов недвижимости на публичных земельных участках приобретают имущественные права на такие участки без проведения торгов (пп. 9 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, пп. 6 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ).

Особенности предоставления публичных земельных участков собственникам зданий/сооружений

А) Предоставление участка в аренду

Максимальный срок аренды публичного земельного участка для собственников зданий, сооружений составляет 49 лет в соответствии с пп. 17 п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ.

Договор аренды на новый срок в соответствии с пп. 1 п. 3 ст. 39.6 ЗК РФ может быть заключён без проведения торгов при условии соблюдения арендатором совокупности следующих условий (п. 4 ст. 39.6 ЗК РФ):

- заявление о заключении нового договора аренды подано до истечения срока действующего;
- исключительным правом на приобретение участка не обладает другое лицо;
- ранее заключённый договор не был расторгнут в связи с использованием земельного участка с нарушением требований законодательства РФ в соответствии с п. 2 ст. 45 ЗК РФ, в том числе при использовании земельного участка не по целевому назначению, создании самовольных построек или невыполнении обязанностей по сносу или приведению в соответствие с установленными требованиями.

Если договор аренды заключался на торгах либо арендатор не успел обратиться с заявлением о предоставлении участка в аренду без торгов до окончания срока договора аренды, право обращения с заявлением о предоставлении земельного участка без торгов сохраняется на основании пп. 9 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ. Такой участок в любом случае не может быть выставлен на торги в соответствии с пп. 8 п. 8 ст. 39.11 ЗК РФ.

С целью заключения договора аренды любой из правообладателей здания, сооружения или помещений в них вправе обратиться самостоятельно в уполномоченный орган с заявлением о предоставлении земельного участка в аренду.

ных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов».

Земельный участок нельзя приобрести в аренду, если площадь участка многократно больше площади объектов недвижимости на нём¹.

*Предоставление в аренду с множественностью лиц
на стороне арендатора*

Земельный участок предоставляется в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора в случае, если:

- здание/сооружение расположены на неделимом земельном участке (т. е. на участке, раздел которого невозможно осуществить без нарушений требований к образуемым или изменённым земельным участкам);
- помещения в указанных здании, сооружении принадлежат нескольким лицам на праве частной собственности либо на таком земельном участке расположены несколько зданий, сооружений, принадлежащих нескольким лицам на праве частной собственности;
- здания, сооружения или помещения в них расположены на неделимом земельном участке и принадлежат одним лицам на праве собственности, другим лицам на праве хозяйственного ведения и (или) оперативного управления, или одним лицам на праве хозяйственного ведения, а другим лицам на праве оперативного управления, или всем лицам на праве хозяйственного ведения, то есть объекты недвижимости находятся в государственной или муниципальной собственности.

Любой из заинтересованных правообладателей здания, сооружения или помещений в них в соответствии с п. 6 ст. 39.20 ЗК РФ вправе обратиться самостоятельно в уполномоченный орган с заявлением о предоставлении земельного участка в аренду.

После получения заявления от одного из правообладателей уполномоченный орган в течение 30 дней направляет иным правообладателям здания, сооружения или помещений в них, имеющим право на заключение договора аренды земельного участка, подписанный проект договора аренды с множественностью лиц на стороне арендатора. Собственники, получившие проект договора аренды, обязаны подписать его и вернуть в уполномоченный орган в течение 30 дней.

На практике уполномоченный орган подписывает договор с первым заявителем, а со всеми иными собственниками подписывается соглашение

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.01.2019 № Ф05-22571/2018 по делу № А40-92834/2017.

о присоединении к действию договора. Это позволяет не ждать момента, когда все правообладатели решатся подписать договор аренды, и оформлять правоотношения с выразившими свою волю заявителями.

П. 7 ст. 39.20 ЗК РФ предусмотрен механизм понуждения к заключению договора аренды в судебном порядке – в течение трёх месяцев со дня представления в уполномоченный орган договора аренды земельного участка, подписанного арендаторами земельного участка, уполномоченный орган обязан обратиться в суд с требованием о понуждении правообладателей здания, сооружения или помещений в них, не представивших в уполномоченный орган подписанного договора аренды земельного участка, заключить этот договор аренды.

Б) Предоставление участка в собственность

Собственники зданий, сооружений обладают правом выкупа государственных и муниципальных земельных участков в соответствии с п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ. Исключениями являются установленные земельным законодательством ограничения приватизации земельных участков:

- заявителем является иностранец или иностранная компания, при этом испрашиваемый участок расположен на приграничной территории или в границах морского порта (п. 3 ст. 15 ЗК РФ, ч. 2 ст. 28 ФЗ от 08.11.2007 № 261-ФЗ¹);
- здания/сооружения или помещения в них находятся в государственной или муниципальной собственности;
- участок изъят из оборота или ограничен в обороте по основаниям п.п. 4, 5 ст. 27 ЗК РФ;
- испрашиваемый участок относится к территориям общего пользования;
- участок находится в береговой полосе или на самом участке общего пользования расположен пруд либо карьер в границах территории общего пользования (п. 8 ст. 27 ЗК РФ).

Отметим, что предыдущее предоставление земельного участка в аренду, в том числе в ситуации отказа собственника здания от подписания направленного ему проекта договора купли-продажи земельного участка и неосуществление его выкупа, не лишает собственника здания возможности обратиться с повторным заявлением о выкупе такого участка.

¹ Федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Собственник отдельно стоящего здания, являющийся соарендатором земельного участка, на котором расположены также иные здания, не находящиеся в его собственности, вправе выкупить часть земельного участка, занятую принадлежащим ему зданием и необходимую для его эксплуатации при отсутствии препятствий для раздела исходного участка¹. Отказ уполномоченного органа в выкупе участка одному из собственников со ссылкой на наличие действующего договора с множественностью лиц на стороне арендатора является незаконным, так как нарушает предусмотренное ст. 39.20 ЗК РФ право предоставления участка в собственность.

Одним из распространённых оснований для отказа в предоставлении земельного участка собственнику недвижимости, расположенной на нём, является несоответствие видов разрешённого использования в соответствии с градостроительным регламентом целям использования такого земельного участка, за исключением случаев размещения линейного объекта в соответствии с утверждённым проектом планировки территории (п. 14 ст. 39.16 ЗК РФ).

Данный подход является отражением норм, определяющих значение градостроительного регламента, и поддерживается действующей судебной практикой².

Так, в соответствии с п. 2 ст. 85 ЗК РФ градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, сооружений.

Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешённого использования (п. 3 ст. 85 ЗК РФ).

В случае, если вид разрешённого использования земельного участка не соответствует градостроительному регламенту, такой земельный участок и объекты недвижимости, расположенные на нём, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если их использование опасно для жиз-

¹ П. 31 Определения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 20.03.2018 по делу № 305-КГ17-18472, А41-55816/2016.

² Определение Верховного Суда РФ от 22.12.2020 № 307-ЭС20-20748 по делу № А56-118641/2019.

ни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры. При этом реконструкция существующих объектов недвижимости, а также строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с указанными земельными участками, могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами (п. 4 ст. 85 ЗК РФ).

Полагаем, что сложившаяся судебная практика основана на неверном толковании п. 14 ст. 39.16 ЗК РФ, который предусматривает проверку на соответствие указанного в заявлении ВРИ, который установлен в ЕГРН, а не в градостроительном регламенте, так как ВРИ из предусмотренных градостроительным регламентом до момента внесения сведений об их выборе в ЕГРН не считаются применимыми к участку. Таким образом, в случае, если вид разрешённого использования земельного участка был определён в соответствии с ранее действующими градостроительными документами, а после принятия новых Правил землепользования и застройки не соответствует видам разрешённого использования, определённым во вновь принятом градостроительном регламенте, данный земельный участок и объекты недвижимого имущества на нём могут использоваться без приведения их в соответствие с новым градостроительным регламентом. Допустимость выкупа земельного участка по правилам ст. 39.20 ЗК РФ поддерживается всё ещё редкой новой судебной практикой¹.

Площадь выкупаемого земельного участка определяется исходя из необходимости обеспечить функциональное использование расположенного на этом участке здания или сооружения. При этом размер участка, предоставленного под строительство объектов недвижимости, может не совпадать с размером участка, необходимого для эксплуатации этих объектов, поскольку данные цели различны². Бремя доказывания необходимого размера подлежащего выкупу земельного участка возлагается на лицо, желающее его выкупить³.

С вступлением в силу главы 5.1 ЗК РФ и с момента утраты силы ст. 36 ЗК РФ государственные органы, отказывая в предоставлении земельного участка в собственность, ограничены закрытым перечнем оснований для отказа, установленным в ст. 39.16 ЗК РФ, где в качестве основания для отказа отсутствует указание не соразмерность площади земельного участка площади стоящего на нём здания или сооружения.

¹ Например, Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 31.03.2021 № 51-КАД20-7-К8; Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 10.08.2021 по делу № А56-37142/2021.

² Определение Конституционного Суда РФ от 23.04.2020 № 935-О.

³ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 26.04.2016 № 64-КГ16-2.

Несмотря на это, государственные органы до настоящего момента отказывают собственникам зданий и сооружений в продаже участков в собственность без торгов, ссылаясь на несоразмерность участка, в связи с чем заявители вынуждены обращаться в суд, обжалуя отказы уполномоченных органов.

В целях устранения возникшего недопонимания Минэкономразвития России издало письмо от 25.06.2015 № Д23и-2954, согласно которому правообладатели застроенных земельных участков, которые в существующих границах значительно превосходят площадь застройки расположенных на них зданий, имеют право выкупа всего земельного участка (исходя из грамматического толкования положений Земельного кодекса РФ, предусмотренных пп. 6 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ).

И несмотря на высказанную Минэкономразвития России позицию, судебная практика складывается по этому вопросу неоднозначно: даже решения Верховного Суда РФ противоречат друг другу. Так, например, в Определении от 18.08.2016 по делу № А76-25498/2015 Верховный Суд РФ указывает на то, что несоразмерность объекта недвижимости площади испрашиваемого земельного участка не относится к числу установленных законом, в том числе в ст. 39.16 ЗК РФ, оснований для отказа в выкупе¹; в то же время в Определении от 26.04.2016 № 64-КГ16-2 указано, что собственник обязан подтвердить необходимость земельного участка испрашиваемой площади для эксплуатации находящегося на нём объекта недвижимости и в соответствии с нормами ЗК РФ в редакции, действующей после 01.03.2015.

При такой нестабильности судебной практики следует исходить из того, что соразмерность участка необходимо доказывать для устранения рисков отказа по этому основанию. На практике это означает необходимость в досудебном или судебном порядке получить заключение специалиста / заключение судебной экспертизы.

Размер земельного участка является одним из обстоятельств, имеющих значение для разрешения спора между собственником объекта недвижимости и уполномоченным органом в связи с отказом последнего предоставить участок в собственность. Вопрос площади и конфигурации земельного участка разрешается при помощи соответствующей судебной экспертизы. Площадь, необходимая для эксплуатации, определяется в соответствии с СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*² и документами территориального планирования.

¹ Аналогичная позиция также содержится в Определении ВС РФ от 16.01.2018 № 310-ЭС17-20379 по делу № А14-15138/2016.

² Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 21.06.2018 № 02АП-2182/2018 по делу № А17-4678/2015; Определение Верховного Суда РФ

Так, для определения площади земельного участка, необходимого для эксплуатации объекта недвижимости в границах сформированного земельного участка должны быть произведены расчёты общей площади земельного участка (с обоснованным подтверждением фактической и кадастровой площадей); площади земельных участков, занятых объектами недвижимого имущества, расположенных в границах исследуемого земельного участка; площади земельного участка, свободной от застройки, с учётом коэффициента застройки¹. Таким образом, критерии определения предельных размеров площадей, необходимых для использования недвижимости, различны, они, прежде всего, зависят от целевого назначения земельного участка, характера, вида здания, расположенного на данном участке, от схемы расположения строений.

Отметим, что после внесения масштабных изменений в ЗК РФ в 2015 году формально критерий «несоразмерности земельного участка площади объекта» был исключён из закона, и существует судебная практика, которая отражала тот факт, что по этому основанию не может быть отказано в выкупе земельного участка². Однако в последующем стала превалировать позиция судов о возможности отказа в выкупе по такому основанию, как несоответствие площади участка, необходимой для эксплуатации здания, что требует от заявителя действий по обоснованию такой соразмерности.

Для приобретения права собственности на земельный участок все собственники здания, сооружения или помещений в них совместно обращаются в уполномоченный орган, за исключением лиц, которые пользуются земельным участком на основании сервитута, публичного сервитута для прокладки, эксплуатации, капитального или текущего ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий, сетей или имеют право на заключение соглашения об установлении сервитута, на подачу ходатайства в целях установления публичного сервитута в указанных целях. Согласно позиции ВАС РФ³

от 14.05.2021 № 305-ЭС21-5391 по делу № А41-9320/2019; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.03.2021 № Ф04-543/2021 по делу № А46-5673/2020; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 25.01.2021 № Ф05-22170/2020 по делу № А41-66867/2019.

¹ Определение Верховного Суда Республики Башкортостан от 16.08.2016 по делу № 33-14961/2016; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 18.11.2020 № Ф09-5350/20 по делу № А76-47467/2019.

² Например, Определение ВС РФ от 18.08.2016 № 309-КГ16-9522 по делу № А76-25498/2015; Апелляционное определение Верховного Суда Республики Марий Эл от 05.11.2015 по делу № 33-1857.

³ Постановление Президиума ВАС РФ от 06.09.2011 № 4275/11 по делу № А48-2067/2010.

сделка приватизации земельного участка, который неделим или делим, но не был до приватизации разделён между собственниками объектов недвижимости, может быть заключена ими как совместными покупателями в отношении всего земельного участка, законодательные препятствия для этого отсутствуют. Однако если все собственники расположенных на одном земельном участке объектов недвижимости не договорились о приобретении неделимого или не разделённого ими земельного участка в собственность, они могут претендовать на его приобретение только в аренду.

Согласно ст. 247 ГК РФ владение и пользование имуществом, находящимся в долевой собственности, осуществляются по соглашению всех её участников, а при недостижении согласия – в порядке, устанавливаемом судом. Согласно п. 1 ст. 35 ЗК РФ в случае перехода права собственности на здание, сооружение к нескольким собственникам порядок пользования земельным участком определяется с учётом долей в праве собственности на здание, сооружение или сложившегося порядка пользования земельным участком. Необходимое отступление от размера долей в целях использования земельного участка по назначению может быть компенсировано взысканием денежных сумм.

Порядок пользования устанавливается на основании экспертного заключения с учётом особенностей конкретного земельного участка¹.

В соответствии с п. 10 ст. 39.20 ЗК РФ размеры долей в праве общей собственности или размер обязательства по договору аренды земельного участка с множественностью лиц на стороне арендатора в отношении земельного участка должны быть соразмерны долям в праве на здание, сооружение или помещения в них, принадлежащим правообладателям здания, сооружения или помещений в них.

Отступление от этого правила возможно с согласия всех правообладателей здания, сооружения или помещений в них либо по решению суда. Таким образом, доля в землепользовании каждого из собственников нежилых помещений, расположенных на земельном участке, определяется пропорционально площади нежилого помещения, принадлежащего конкретному лицу, к общей площади здания².

¹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20.08.2019 № 127-КГ19-12, Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 28.02.2017 № 38-КГ17-1.

² Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 12.04.2021 № 09АП-15027/2021-ГК по делу № А40-221785/2020, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 04.03.2021 № 09АП-62212/2020-ГК, 09АП-62752/2020-ГК по делу № А40-159993/2019.

4.7. ОСОБЕННОСТИ АРЕНДЫ И ВЫКУПА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ СОБСТВЕННИКАМИ ОБЪЕКТОВ НЕЗАВЕРШЁННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

В соответствии с п. 1 ст. 130 ГК РФ объекты незавершённого строительства (далее – ОНС) являются объектами недвижимого имущества и выделяются в отдельную группу наравне со зданиями, строениями и сооружениями.

В отличие от указанных выше объектов ОНС нельзя использовать по целевому назначению, так как в отношении него не закончены строительные работы, и он не введён в эксплуатацию.

При строительстве на участке в частной собственности правообладатель вправе зарегистрировать права на ОНС в любое время. Однако в ситуации со строительством на участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, возможность государственной регистрации права собственности на ОНС прямо зависит от договора, которым оформлено право застройщика на участок. Как правило, это договор аренды, и регистрация ОНС допускается только если это прямо предусмотрено в нём либо уполномоченным органом утверждена процедура дачи согласия собственника участка на такую государственную регистрацию прав собственности на ОНС¹.

Особенности статуса ОНС выражаются и в установлении особых правил на оформление прав на участки под уже существующими ОНС. Общий принцип работы государства с ОНС сводится к стимулированию собственника к завершению строительства либо передаче путём продажи с публичных торгов такого объекта иным лицам для достройки, если правообладатель не укладывается в жёсткие сроки для достройки.

Выкуп земельного участка под объектами недвижимого имущества без торгов в соответствии со ст. 39.20 ЗК РФ возможен только для эксплуатации уже существующих зданий и сооружений, в связи с чем по общему правилу нельзя приобрести в собственность без торгов земельный участок, на котором расположен объект незавершённого строительства².

К земельным участкам под ОНС также не подлежат применению положения пп. 17 п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ, устанавливающие возможность собственнику

¹ Например, Распоряжение Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга от 24.04.2020 № 53-р «О порядке принятия решения о даче согласия на регистрацию права собственности инвестора на объект незавершённого строительства».

² Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 29.04.2016 по делу № 305-КГ15-19738, А41-453/2015.

здания, сооружения оформить земельный участок в аренду на срок до 49 (сорока девяти) лет.

По прямому указанию п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ, пп. 6 п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ земельный участок под ОНС может быть предоставлен в аренду однократно без торгов исключительно на следующих условиях:

- А. Срок аренды земельного участка – до 3 (трёх) лет либо на срок, не превышающий оставшийся срок действия договора аренды, досрочно прекращённого в связи с изъятием такого земельного участка для государственных нужд, но не менее чем на три года в случае предоставления лицу земельного участка взамен тому, который был изъят.
- Б. Целевое использование земельного участка – завершение строительства ОНС.
- В. Субъект:
 - 1) лицо, которое приобрело право собственности на ОНС по результатам публичных торгов по продаже ОНС, изъятых у собственника, в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
 - 2) собственник ОНС в случае, если уполномоченным органом в течение шести месяцев с момента прекращения ранее заключённого договора аренды земельного участка, на котором расположен этот объект, не заявлено в суд требование об изъятии ОНС, или суд отказал в удовлетворении данного требования, либо объект был не продан с публичных торгов по причине отсутствия участников в торгах.

При этом предоставление земельного участка в аренду в указанном случае допускается, если ранее земельный участок не был предоставлен в аренду предыдущим собственникам ОНС.

Также в соответствии с п. 21 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Вводный закон) земельный участок под ОНС может быть предоставлен собственнику ОНС **однократно в аренду сроком на три года без торгов** в целях завершения строительства ОНС при соблюдении следующих условий:

- 1. собственность на ОНС возникла до 01.03.2015 или соответствующий земельный участок был предоставлен в аренду до 01.03.2015;
- 2. ранее земельный участок не предоставлялся в аренду предыдущим собственникам в соответствии с указанным основанием.

В судебной практике сложился подход, согласно которому в прямо предусмотренных законом случаях допускается выкуп земельного участка под ОНС и предоставление его в аренду без торгов¹.

К ним относятся следующие ситуации:

1. Выкуп/аренда на 49 лет земельного участка под ОНС, который перешёл в частную собственность в порядке приватизации

В соответствии с п. 1 ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации) приватизация зданий, строений и сооружений, а также объектов, строительство которых не завершено и которые признаны самостоятельными объектами недвижимости, осуществляется одновременно с отчуждением лицу, приобретающему такое имущество, земельных участков, занимаемых таким имуществом и необходимых для их использования.

Собственники объектов недвижимости, не являющихся самовольными постройками и расположенных на земельных участках, относящихся к государственной или муниципальной собственности, обязаны либо взять в аренду, либо приобрести у государства или муниципального образования указанные земельные участки. По желанию собственника объекта недвижимости, расположенного на земельном участке, относящемся к государственной или муниципальной собственности, соответствующий земельный участок может быть предоставлен ему в аренду на срок не более чем сорок девять лет. Отказ в выкупе земельного участка или предоставлении его в аренду не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом (п. 3 ст. 28 Закона о приватизации).

Отметим, что единственным основанием отказа оформить земельный участок под приватизируемым объектом недвижимого имущества в собственность или в аренду является факт признания соответствующего объекта самовольной постройкой.

ВС РФ в своём Определении² указал на то, что право выкупа земельных участков под приватизированными ОНС признаётся в т. ч. за лицом, к которому право на указанные объекты перешло на основании договора купли-продажи или в порядке правопреемства.

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 23.12.2008 № 8985/08 по делу № А55-16774/2007; Постановление Президиума ВАС РФ от 01.03.2011 № 14880/10 по делу № А65-36364/2009СА1-42.

² Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 29.04.2016 по делу № 305-КГ15-19738, А41-453/2015; Определение Верховного Суда РФ от 20.08.2019 № 303-ЭС19-13566 по делу № А73-12871/2018; Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 07.09.2021 по делу № А56-63689/2021.

2. Выкуп/аренда на 49 лет земельного участка под ОНС, который находится в постоянном бессрочном пользовании собственника ОНС

В силу п. 2 ст. 3 Вводного закона постоянное бессрочное пользование должно быть переоформлено правообладателем на собственность либо аренду.

Необходимо отметить, что в этом случае возможность приобрести земельный участок, на котором расположен ОНС, в собственность или в аренду не связана с преимущественным правом собственника недвижимости выкупить земельный участок и не связана с особым правовым статусом ОНС.

Переоформление земельного участка из постоянного бессрочного пользования обусловлено изменениями, внесёнными в земельное законодательство. До введения в действие ЗК РФ земельные участки могли находиться в постоянном бессрочном пользовании разных юридических лиц и граждан. После введения в действие ЗК РФ законодатель ограничил субъектный состав лиц, которые имеют право владеть земельными участками на праве постоянного бессрочного пользования, при этом соответствующее право, возникшее у данных лиц до введения в действие ЗК РФ, сохранялось.

В настоящее время субъектный состав определён п. 2 ст. 39.9 ЗК РФ, а все остальные лица обязаны переоформить право постоянного бессрочного пользования земельным участком на право аренды либо приобрести его в собственность (п. 2 ст. 3 Вводного закона).

Соответствующее предоставление в собственность или в аренду производится по отдельному основанию, указанному в пп. 7 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ.

Отметим, что и в этом случае право на выкуп земельного участка либо оформление земельного участка в аренду, которое принадлежит первоначальному собственнику земельного участка, переходит при его отчуждении к новому правообладателю и переоформлению им права постоянного бессрочного пользования согласно Вводному закону¹.

¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 30.03.2015 по делу № 310-КГ14-5503, А35-10888/2013.

ИНЫЕ ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПРАВ НА УЧАСТКИ В ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

5.1. ОБМЕН ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Обмен земельных участков – это специальный вид договора мены, имеющий следующие особенности:

- 1) предметом являются земельные участки и расположенные на них здания и сооружения, которые должны быть надлежащим образом индивидуализированы (должен быть произведён учёт и зарегистрировано право собственности);
- 2) субъектами всегда выступают публичный и частный субъекты (обмен земельных участков в силу ст. 39.21 ЗК РФ – это мена государственного/муниципального участка на частный участок);
- 3) основанием является не воля сторон, а указание закона – ЗК РФ устанавливает следующие случаи, в которых такой обмен допускается:
 - А. в случае изъятия частного земельного участка для государственных и муниципальных нужд;
 - Б. в случае, если документацией по планировке территории на частном земельном участке предусмотрено размещение объекта социальной или транспортной/инженерной инфраструктуры.
- 4) форма договора допускается простая письменная; при этом переход права собственности подлежит государственной регистрации в ЕГРН;
- 5) цена участков является существенным условием, при этом имеет значение равнозначность рыночной цены обмениваемых участков.

Согласно п. 4 ст. 39.22 ЗК РФ земельные участки, предполагаемые к обмену, подлежат обязательной оценке в соответствии с Законом об оценке.

Если по результатам оценки цена «публичного» земельного участка окажется ниже выкупной цены изымаемого «частного» земельного участка, то соответствующая разница должна быть компенсирована собственнику в течение трёх месяцев с момента государственной регистрации права собственности¹.

Несмотря на все особенности обмена земельных участков, его оформление осуществляется на основании обычного гражданско-правового договора мены, предусмотренного ст. 567 ГК РФ².

Необходимо обратить внимание, что ни ЗК РФ, ни иные законы не устанавливают, что указанные в главе 2 ЗК РФ случаи обмена земельных участков являются единственно допустимыми основаниями для мены земельных участков в рамках общих правил ГК РФ. Из этого следует, что в отношении государственных и муниципальных участков возможно заключение гражданско-правового договора мены по иным основаниям, чем указаны в ст. 39.21 ЗК РФ, на них особое регулирование «обмена земельных участков» распространяться не будет.

С учётом Письма Росреестра № 01-46/6237 требования к договору мены, заключаемому в целях обмена земельных участков установлены общими правилами ГК РФ и представлены в таблице 4.

Таблица 4. ТРЕБОВАНИЯ К ОБМЕНУ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Требование	Основание	Комментарий
Обязательная рыночная оценка стоимости каждого участка	п. 4 ст. 39.2 ЗК РФ	Оценка земельного участка осуществляется в соответствии с Законом об оценке с составлением отчёта, требования к которому установлены ст. 11 этого закона.
Обмен осуществляется с учётом передачи прав на все расположенные на участке объекты недвижимости	п. 1 ст. 39.2 ЗК РФ	При рассмотрении споров, связанных с обменом земельных участков, судам в том числе надлежит установить факт расположения на земельных участках объектов недвижимости, а также правомерности их расположения на соответствующем земельном участке ¹ .

¹ П. 6 ст. 39.22 ЗК РФ.

² Ст. 39.22 ЗК РФ, письмо Филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» по Московской области от 29.05.2020 № 01-46/6237-исх (далее – Письмо Росреестра № 01-46/6237).

Требование	Основание	Комментарий
На земельный участок не должны претендовать третьи лица	ст. 39.2 ЗК РФ	Если на земельном участке расположены объекты недвижимости, принадлежащие третьим лицам, это является основанием для приостановления предоставления государственной услуги. С учётом цели обмена (изъятие либо строительство объектов социальной или транспортной/инженерной инфраструктуры) наличие прав третьих лиц на земельный участок не позволяет её достичь.

¹⁾ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.09.2019 № Ф05-14805/2019 по делу № А41-10922/2019.

Если обмениваемый земельный участок находится в муниципальной собственности, то договор мены заключается с органом местного самоуправления, а если земельный участок находится в государственной собственности – договор заключается с Росимуществом¹ или его территориальным органом.

Законом допускается как заключение договора мены, предусмотренного гл. 5.2 ЗК РФ, так и отказ в его заключении.

Оспаривание заключённых договоров мены относится к полномочиям прокурора. Так, если между публичным и частным собственниками достигнуто соглашение по заключению договора мены, прокурор может обратиться с соответствующим иском об оспаривании данной сделки, если сочтёт, что требования ст. 39.21 ЗК РФ, устанавливающей случаи, в которых допустим такой обмен, не соблюдены².

Отказ в заключении договора мены может быть оспорен самим заявителем. Так, по результатам рассмотрения обращения заявителя с предложением заключить соответствующий договор мены при принятии ответственным органом решения об отказе должен быть предоставлен мотивированный отказ в письменной форме, который впоследствии может быть оспорен заявителем³.

¹ Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом».

² Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28.02.2020 № Ф02-6523/2019 по делу № А58-6644/2018.

³ Определение Верховного Суда РФ от 26.12.2019 № 305-ЭС19-24528; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.09.2019 № Ф05-14805/2019 по делу № А41-10922/2019.

5.2. ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Перераспределение представляет собой способ образования, при котором из нескольких смежных земельных участков образуются новые смежные земельные участки, при этом первичные прекращают своё существование.

В данном разделе процедура перераспределения рассматривается как способ получения прав на публичные земельные участки.

Глава 5.4 ЗК РФ, в числе прочих, регулирует вопрос перераспределения земельных участков частной собственности с земельными участками из государственной и муниципальной собственности (ст. 39.28 ЗК РФ).

Общие требования к образуемым земельным участкам изложены в ст. 11.9 ЗК РФ.

Выделим наиболее важные требования к земельным участкам, образуемым в результате перераспределения:

- земельные участки должны быть смежными (ст. 11.7 ЗК РФ);
- соблюдение принципа единства участка и объектов на нём – образование в результате перераспределения новых земельных участков не должно препятствовать эксплуатации объектов недвижимости (п. 4 ст. 11.9 ЗК РФ);
- сохранение существующих обременений (ограничений) и возможность нормальной эксплуатации образуемых в результате перераспределения земельных участков в соответствии с такими обременениями (п. 5 ст. 11.9 ЗК РФ);
- перераспределение не должно приводить к появлению чересполосицы, вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ и иным образом препятствовать рациональному использованию земельных участков (п. 6 ст. 11.9 ЗК РФ).

Перераспределение земель и (или) земельных участков публичной собственности с земельными участками, находящимися в частной собственности, осуществляется на основании соглашения между собственником и уполномоченным органом. В соответствии с п. 2 ст. 39.28 ЗК РФ указанное соглашение должно содержать сведения о возникновении права государственной или муниципальной собственности и (или) права частной собственности на образуемые земельные участки.

Согласно п. 3 ст. 39.28 ЗК РФ перераспределение земельных участков из частной собственности с земельными участками публичной собственности может осуществляться на основании проекта межевания территории, а при

отсутствии такового – в соответствии со схемой расположения земельного участка, подготовленной заявителем.

Государственный кадастровый учёт земельных участков, образуемых в результате перераспределения частного земельного участка и земельного участка из публичной собственности, осуществляется на основании решения об утверждении схемы расположения земельного участка или согласия органа государственной власти либо органа местного самоуправления на заключение соглашения о перераспределении земельных участков в соответствии с утверждённым проектом межевания территории.

Основания перераспределения

Закрытый перечень случаев, при которых допускается перераспределение земель и (или) земельных участков публичной собственности с земельными участками частной собственности, определён п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ:

- 1) перераспределение в границах застроенной территории, в отношении которой заключён договор о развитии застроенной территории. В данном случае перераспределение осуществляется в целях приведения границ земельных участков в соответствие с утверждённым проектом межевания территории;
- 2) перераспределение с целью приведения границ земельных участков в соответствие с утверждённым проектом межевания территории для исключения вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы.

При этом площадь земельного участка в результате такого перераспределения может увеличиться не более чем до установленных предельных максимальных размеров земельных участков. Предельный максимальный размер земельного участка устанавливается градостроительным регламентом Правил землепользования и застройки соответствующего муниципального образования;

- 3) перераспределение публичных земель и (или) земельных участков и земельных участков, находящихся в собственности граждан с видом разрешённого использования – для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства.

Площадь образуемого земельного участка частной собственности в данном случае также не может превышать предельный максимальный размер земельного участка, устанавливаемый градостроительным регламентом;

- 4) земельные участки образуются для размещения объектов капитального строительства, предусмотренных ст. 49 ЗК РФ, в том числе в целях изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

В данном случае речь идёт о перераспределении с целью образования земельных участков под размещение:

- объектов федеральных энергетических систем и объектов энергетических систем регионального значения;
- объектов использования атомной энергии;
- объектов обороны страны и безопасности государства, в том числе инженерно-технические сооружения, линии связи и коммуникации, возведённые в интересах защиты и охраны государственной границы РФ;
- объектов федерального транспорта, объектов связи федерального значения, а также объектов транспорта, объектов связи регионального значения, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;
- объектов, обеспечивающих космическую деятельность;
- линейных объектов федерального и регионального значения, обеспечивающих деятельность субъектов естественных монополий;
- объектов систем электро-, газоснабжения, объектов систем теплоснабжения, объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения федерального, регионального или местного значения;
- автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

Таким образом, возможность перераспределения земельных участков обусловлена закрытым перечнем оснований и не может осуществляться исключительно по желанию заявителя.

Более того, при принятии решения о возможности перераспределения частных и публичных земельных участков уполномоченный орган должен проверить не только наличие такого основания в соответствии с п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ, но и отсутствие оснований для отказа в заключении соглашения о перераспределении¹.

Основания отказа в заключении соглашения о перераспределении земельных участков

В перераспределении будет отказано при наличии хотя бы одного из оснований, предусмотренных п. 9 ст. 39.29 ЗК РФ, а именно:

¹ П. 20 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 2 за 2019 год, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.07.2019.

А) Основания, связанные с наличием государственного интереса:

- на частном земельном участке в результате перераспределения будут располагаться здание, сооружение, объект незавершённого строительства, находящиеся в государственной/муниципальной собственности или собственности третьих лиц (за исключением случая, если такой объект может быть размещён на частном участке в результате установления публичного сервитута);
- публичный земельный участок, за счёт которого предполагается перераспределение, зарезервирован для государственных или муниципальных нужд;
- перераспределение предполагается за счёт публичного земельного участка, ограниченного в обороте или изъятого из оборота.

Б) Основания, связанные с наличием интереса третьих лиц:

- публичный земельный участок, за счёт которого предполагается перераспределение, уже является предметом аукциона, либо в отношении него принято решение о предварительном согласовании предоставления, либо подано заявление о предварительном согласовании предоставления, по которому уполномоченным органом решение не принято.

В) Основания, связанные с несоблюдением требований к процедуре:

- указанная в заявлении о перераспределении цель не соответствует установленным ЗК РФ случаям, при которых перераспределение возможно;
- не получено согласие землепользователей, землевладельцев, арендаторов, залогодержателей исходных земельных участков;
- в результате перераспределения площадь земельного участка частной собственности будет превышать установленный предельный максимальный размер;
- из публичных земель может быть сформирован самостоятельный земельный участок без нарушения требований к его формированию;
- границы частного земельного участка подлежат уточнению;
- схема расположения формируемых в результате перераспределения земельных участков не соответствует требованиям п. 16 ст. 11.10 ЗК РФ;
- земельный участок, образование которого предусмотрено схемой расположения земельного участка, расположен в границах территории, в отношении которой уже утверждён проект межевания.

Допустимость отзыва согласия уполномоченного органа на перераспределение

В практике нередко встречаются случаи отзыва ранее полученного согласия уполномоченного органа на перераспределение земельных участков / отмена распоряжения об обязанности заключить соглашение о перераспределении.

Такие решения могут быть правомерными в ситуациях, когда вид разрешённого использования образуемого земельного участка не соответствует виду использования исходного, испрашиваемая заявителем цель использования земельного участка не соответствует сложившемуся порядку использования и функциональному назначению объекта недвижимости, расположенного на земельном участке, либо заявителем не представлено доказательств невозможности или затруднительности использования участка в соответствии с его разрешённым использованием для эксплуатации расположенного на нём здания¹.

Решение об отзыве также может быть оспорено и признано неправомерным, если принято уполномоченным органом без достаточного исследования и проверки реального наличия оснований для отказа в перераспределении. Обосновать наличие оснований для перераспределения (чересполосица, вкрапливание, иные обстоятельства, затрудняющие эффективное землепользование) поможет детальное заключение кадастрового инженера².

Внесение платы за увеличение площади земельного участка в частной собственности при перераспределении

П. 5 ст. 39.28 ЗК РФ допускает увеличение площади земельного участка частной собственности за плату.

Размер платы определяется Правительством РФ, органом государственной власти субъекта или органом местного самоуправления, соответственно, для земельных участков федеральной собственности, земельных участков, находящихся в собственности субъекта РФ, или государственная собственность на которые не разграничена, в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Так, размер платы за увеличение площади частного земельного участка за счёт земельного участка федеральной собственности составляет 15%

¹ Определение Верховного Суда РФ от 19.03.2018 № 307-КГ18-985 по делу № А56-5819/2017.

² Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.03.2018 № Ф07-16364/2017 по делу № А56-10122/2017, Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.10.2017 № 13АП-17934/2017, 13АП-18158/2017 по делу № А56-10122/2017.

от кадастровой стоимости, рассчитанной пропорционально площади части участка, передаваемой в частную собственность¹.

В Москве размер платы определяется как разница $KС2 - KС1$, где $KС2$ – кадастровая стоимость земельного участка частной собственности с учётом увеличенной площади, $KС1$ – исходная кадастровая стоимость².

Увеличение площади в результате перераспределения в Ленинградской области осуществляется по формуле:

$$Pп = УПК_{чс} \times (Собр_{чс} - Сисх_{чс}),^3$$

где $Pп$ – размер платы;

$УПК_{чс}$ – удельный показатель кадастровой стоимости для земельного участка, находящегося в частной собственности, площадь которого увеличивается в результате перераспределения, который отражает кадастровую стоимость в расчёте на единицу площади объекта недвижимости (1 кв. м);

$Собр_{чс}$ – площадь вновь образованного земельного участка, находящегося в частной собственности в соответствии с соглашением о перераспределении;

$Сисх_{чс}$ – площадь исходного участка, находящегося в частной собственности до перераспределения.

В Московской области размер платы за увеличение площади определяется как 50 % кадастровой стоимости земельного участка, находящегося в собственности Московской области, или земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, рассчитанной пропорционально площади части такого земельного участка, подлежащей передаче в частную

¹ Постановление Правительства РФ от 03.12.2014 № 1308 «Об утверждении Правил определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате их перераспределения с земельными участками, находящимися в федеральной собственности».

² Постановление Правительства Москвы от 08.04.2015 № 166-ПП «Об утверждении Порядка определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате их перераспределения с земельными участками, находящимися в собственности города Москвы, землями или земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена».

³ Постановление Правительства Ленинградской области от 26.08.2015 № 335 «Об утверждении Порядка определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в собственности Ленинградской области, земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории Ленинградской области».

собственность в результате его перераспределения с земельными участками, находящимися в частной собственности¹.

В Санкт-Петербурге не установлено каких-либо особенностей расчёта выкупной платы за увеличение площади, и она определяется как пропорциональная увеличению площади часть от кадастровой стоимости образуемого участка из расчёта 100 % кадастровой стоимости без понижающих коэффициентов².

Таким образом, порядок определения платы за увеличение площади устанавливается на уровне субъектов РФ и муниципалитетов, не является общим правилом, в связи с чем подлежит уточнению в каждом конкретном случае.

Несмотря на возможность возмездного увеличения площади земельного участка в результате перераспределения, необходимо учитывать риски, связанные с намеренным обходом процедуры предоставления земельного участка. Речь идёт о непропорциональном увеличении площади частного земельного участка, что, по существу, приравнивается к самостоятельному предоставлению земельного участка.

По данному вопросу выработалась однозначная позиция судов о недопустимости злоупотреблений в сфере предоставления земельных участков из государственной и муниципальной собственности, и обхода процедуры предоставления за счёт увеличения площади в результате перераспределения.

В частности, высказался по этому вопросу и Конституционный Суд РФ: пп. 9 п. 9 ст. 39.29 ЗК РФ ограничивает возможность предоставления в порядке перераспределения земельных участков, относящихся к публичной собственности, если из них могут быть сформированы самостоятельные земельные участки, т. е. земельные участки, права на которые граждане и юридические лица могут приобрести в общем порядке³.

Процедуры предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность гражданам и юридическим лицам и перераспределения земельных участков являются различными правовыми процедурами и имеют разные назначение и сферу применения. При этом процедура перераспределения земельных участков

¹ Постановление Правительства МО от 20.05.2015 № 364/19 «Об утверждении Порядка определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате их перераспределения с земельными участками, находящимися в собственности Московской области или государственная собственность на которые не разграничена».

² Закон Санкт-Петербурга от 15.02.2010 № 59-19 «Об установлении цены земельных участков в Санкт-Петербурге».

³ Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2017 № 1266-О, Определение Конституционного Суда РФ от 28.05.2020 № 1189-О.

не может преследовать фактическую цель предоставления земельного участка (тем более на льготных условиях в части цены земли), поскольку в противном случае использование этой процедуры может быть расценено в качестве способа обхода закона, что запрещено ст. 10 ГК РФ¹.

Соглашение о перераспределении, в результате которого площадь земельного участка частной собственности увеличивается на величину, превышающую минимальный допустимый размер земельного участка, признаётся недействительным², а отказы в заключении таких соглашений – правомерными³.

С учётом сложившейся судебной практики следует принимать во внимание риски, связанные с неправомерным увеличением площади частного земельного участка на величину, превышающую допустимый предел:

- признание соглашения о перераспределении недействительным, применение последствий недействительности сделки;
- отказ в осуществлении государственного кадастрового учёта земельного участка в увеличенной площади⁴.

Порядок заключения соглашения о перераспределении

Порядок заключения соглашения о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, установлен ст. 39.29 ЗК РФ.

После получения заявления и схемы, поданных в соответствии с требованиями п.п. 2, 3 ст. 39.29 ЗК РФ, уполномоченный орган в срок не более 30 дней (п. 8 ст. 39.29 ЗК РФ) принимает решение:

- об утверждении схемы расположения земельного участка и направляет это решение с приложением указанной схемы заявителю;
- при наличии утверждённого проекта межевания – направляет согласие на заключение соглашения о перераспределении земельных участков в соответствии с утверждённым проектом межевания территории;

¹ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19.11.2019 № Ф02-4938/2019 по делу № А58-7850/2017.

² Определение Верховного Суда РФ от 27.02.2020 № 302-ЭС19-3652 по делу № А58-7850/2017.

³ Определение Верховного Суда РФ от 11.06.2020 № 306-ЭС20-7640 по делу № А55-4927/2019, Определение Верховного Суда РФ от 29.03.2019 № 303-ЭС19-3676 по делу № А04-3280/2018.

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 31.03.2020 № 303-ЭС20-2540 по делу № А73-6859/2019.

- об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков при наличии оснований.

В случае получения положительного ответа – утверждения схемы расположения или согласия на формирование участков в соответствии с проектом межевания – заявитель осуществляет кадастровые работы.

Исходя из п. 13 ст. 39.29 ЗК РФ в срок не более чем тридцать дней со дня представления в уполномоченный орган кадастрового паспорта земельного участка или земельных участков, образуемых в результате перераспределения, уполномоченный орган направляет подписанные экземпляры проекта соглашения о перераспределении земельных участков заявителю для подписания. Заявитель обязан подписать это соглашение в течение тридцати дней со дня его получения.

6.1. ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВ НА УЧАСТКИ

Земельные участки как объекты недвижимого имущества существенно выделяются на фоне иных типов недвижимых вещей, перечисленных в ст. 130 ГК РФ.

Отличие правового регулирования отношений, возникающих касательно земельных участков, от правового регулирования иных объектов недвижимости обусловлено тем, что правовое регулирование земельных отношений осуществляется одновременно гражданским и земельным законодательством, сочетая в себе публичное и частное начала.

Таким образом, земельный участок является объектом как частных, так и публичных правоотношений, что провоцирует возникновение существенных особенностей, в том числе и ограничений, в процессе осуществления прав на земельный участок.

Согласно п. 1 ст. 43 ЗК РФ граждане и юридические лица осуществляют принадлежащие им права на земельные участки по своему усмотрению, если иное не установлено ЗК РФ, федеральными законами.

Учитывая особый статус земельного участка как объекта недвижимости, правомочия обладателя земельного участка существенно ограничены действующим законодательством – земельным, природоохранным, водным и т. д.

Рассматривая особенности осуществления прав на земельные участки, заранее оговоримся, что право собственности на участок составляет «триада» полномочий – полномочия по владению, пользованию и распоряжению (п. 1 ст. 209 ГК РФ). При этом содержание права собственности в общем виде

раскрыто в положениях гражданского законодательства, тогда как **конкретизация содержания такого права применительно к земельным участкам осуществлена в положениях земельного законодательства.**

Отличительной чертой права собственности на земельные участки является сочетание прав собственности в отношении земельного участка и значительного объёма **обязанностей**, которые и составляют особенности осуществления прав на участки.

В настоящем разделе раскрыты некоторые особенности осуществления права собственности на земельные участки. Особенности осуществления иных прав на земельные участки не раскрывались, т. к. являются производными от особенностей осуществления права собственности.

1. Обязательность и особенности использования земельных участков

Положением п. 1 ст. 42 ЗК РФ установлено, что собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны **использовать** земельные участки **в соответствии с их целевым назначением способами**, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

Указанная норма означает, что собственник земельного участка, а также лицо, не являющееся собственником участка, не обладают полной и абсолютной свободой в выборе способов использования принадлежащего им участка. Указанные лица ограничены следующим:

- **целевым назначением земли**, которая в первую очередь определяется категорией земли, к которой отнесён земельный участок, а также видом разрешённого использования земельного участка, предусмотренным зонированием территорий (ст. 7 ЗК РФ). Так, например, очевидно, что земельный участок, отнесённый к категории земель особо охраняемых территорий и объектов, не может использоваться в целях строительства производственного здания I класса опасности;
- **способ использования участка как природного объекта не должен причинять вред окружающей среде**, что означает ограничение возможности использования земельного участка и необходимость соблюдения при использовании участка требований таких федеральных законов, как Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ВК РФ, ЛК РФ, Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и других.

Вторым аспектом, являющимся наиболее интересным с нашей точки зрения при рассмотрении вопроса об особенностях использования земельных участков, является **вопрос обязательности использования земельных участков**.

Принцип обязательности использования земельного участка ранее был закреплён в законодательстве СССР, в ст. 11 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 года, и фактически возлагал на землепользователей **обязанность по реализации предоставленного им права**, что означало обязанность непосредственно использовать участок.

Действующее земельное законодательство РФ прямо не закрепляет принцип обязательности использования земельного участка, однако неоднократно в теории земельного права, а также в правоприменительной практике возникал вопрос о добровольности и принудительности использования земельных участков.

При этом, несмотря на то что действующее законодательство не предусматривает прямо в качестве общего принципа принцип обязательности использования земельных участков, отдельные правовые режимы земельных участков устанавливают для собственников обязательность использования земельных участков.

В настоящий момент обязанность использовать земельный участок непосредственно установлена в зависимости от категории земли, к которой отнесён участок, и разрешённого использования этого участка. В обязательном порядке эксплуатировать земельный участок обязаны лица, которым принадлежат следующие земельные участки:

- **земли сельскохозяйственного назначения**, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Обязательность использования такого участка следует из положений ст. 6 указанного закона, которая предусматривает возможность изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в случае неиспользования такого участка в целях сельскохозяйственной деятельности;
- земельные участки, предназначенные **для жилищного или иного строительства**.

В случае, если земельный участок, относящийся к одной из двух указанных выше групп, не используется, возникает основание для привлечения его собственника к ответственности. Ответственность за нарушение обязанности по использованию земельного участка предусмотрена законодательством

об административных правонарушениях, а также гражданским и земельным законодательством в виде изъятия участка.

Так, п.п. 1–3 ст. 8.8 КоАП РФ предусмотрена ответственность в виде административного штрафа. При этом ст. 284 ГК РФ установлена возможность изъятия земельного участка у собственника в случаях, когда участок предназначен для ведения сельского хозяйства либо жилищного или иного строительства и не используется по целевому назначению в течение трёх лет, если более длительный срок не установлен законом.

Из анализа судебной практики следует, что уполномоченные государственные органы охотно, руководствуясь ст. 8.8 КоАП РФ, привлекают к **административной** ответственности собственников сельскохозяйственных земельных участков за их неиспользование. В качестве доказательств неиспользования сельскохозяйственного земельного участка могут выступать сведения о том, что земельный участок зарос древесно-кустарниковой и сорной травяной растительностью, деревьями, отсутствуют признаки агротехнической обработки почвы, не производится выпас скота и т. п.¹ Признаки неиспользования земельных участков применительно к сельскохозяйственным землям также установлены в Постановлении Правительства РФ от 23.04.2012 № 369².

При этом, если применение к собственникам участков административной ответственности, предусмотренной ст. 8.8 КоАП РФ, не является редкостью, то применение положений об изъятии земельных участков в связи с неиспользованием земельных участков является скорее исключением, чем правилом. Однако, вероятно, что уполномоченные на подачу соответствующего искового заявления государственные органы просто не обращаются в суды с соответствующими требованиями, т. к. отказных судебных решений по данной категории дел в большом количестве обнаружить не удалось. Более подробно вопросы изъятия сельскохозяйственных земель рассмотрены в разделе 2 настоящего параграфа.

Таким образом, законодатель устанавливает обязательность использования земельных участков только в двух поименованных выше случаях. В иных

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 30.11.2015 № Ф05-16999/2015 по делу № А40-57775/15, Постановление Верховного Суда Республики Алтай от 28.09.2015 № 4А-106/2015, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 25.08.2015 № Ф03-3458/2015 по делу № А04-7830/2014, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02.06.2015 № Ф05-6332/2015 по делу № А41-65814/14.

² Постановление Правительства РФ от 23.04.2012 № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учётом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации».

ситуациях прямо установленной обязательности использования земельных участков не имеется, однако при эксплуатации земельного участка его собственник должен помнить о требованиях, установленных в абз. 2 п. 1 ст. 42 ЗК РФ, которые предписывают собственнику или иному лицу обязанность использовать участок согласно целевому назначению и способами, не наносящими вред окружающей среде.

В ст. 42 ЗК РФ предусмотрен ряд иных обязанностей по использованию земельных участков, распространяющихся не только на собственников, в частности:

- сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством;
- осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе меры пожарной безопасности;
- своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами;
- своевременно производить платежи за землю;
- соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов, осуществлять на земельных участках строительство, реконструкцию зданий, сооружений в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности;
- не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы;
- не препятствовать организации – собственнику объекта системы газоснабжения, нефтепровода или нефтепродуктопровода либо уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту расположенных на земельных участках и (или) под поверхностью земельных участков объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов, по предупреждению чрезвычайных ситуаций, по ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф.

Особенности осуществления прав на земельные участки затрагивают и правомочия собственника по распоряжению. В ст. 1 ЗК РФ закреплён принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками

объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами. В соответствии с данным принципом в ст. 35 ЗК РФ установлен запрет на отчуждение земельного участка без находящихся на нём здания, строения, сооружения в случае, если они принадлежат одному лицу.

2. Особенности использования сельскохозяйственных земельных участков и возможность их изъятия

Особенности правового регулирования в отношении земель сельскохозяйственного назначения следуют из Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Федерального закона от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (далее – закон № 101-ФЗ о плодородии).

Нахождение у лица на каком-либо праве земельного участка сельскохозяйственного назначения накладывает на него не только обязанность использовать этот участок непосредственно, но и исполнять иные обязанности, свойственные только сельскохозяйственным земельным участкам.

Такие исключительные обязанности установлены в ст. 8 закона № 101-ФЗ о плодородии, которые включают в себя в том числе обязанности:

- осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключающими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду;
- представлять в установленном порядке в соответствующие органы исполнительной власти сведения об использовании агрохимикатов и пестицидов;
- информировать соответствующие органы исполнительной власти о фактах деградации земель сельскохозяйственного назначения и загрязнения почв на земельных участках, находящихся в их владении или пользовании.

Невыполнение обязанностей, предусмотренных ст. 8 закона № 101-ФЗ о плодородии, влечёт за собой риск привлечения к административной ответственности на основании ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного

воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель. При этом привлечение к ответственности на основании вышеуказанной нормы закона не является редкостью, что подтверждается судебной практикой¹.

Иной особенностью владения и пользования земельными участками сельскохозяйственного назначения является возможность их изъятия в установленных законодательством РФ случаях, которые были кратко упомянуты выше.

Действующее законодательство РФ² выделяет несколько случаев, когда допустимо изъятие у собственника земельного участка:

1. участок, предназначенный для ведения сельского хозяйства, не используется по целевому назначению **в течение трёх лет**, если более длительный срок не установлен законом;
2. использование участка осуществляется с нарушением требований законодательства РФ, в частности, если участок используется не по целевому назначению, или его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения³ либо причинению вреда окружающей среде, или на участке возведена или создана самовольная постройка и лицами, указанными в п. 2 ст. 222 ГК РФ, не выполнены предусмотренные законом обязанности по её сносу или приведению в соответствие с установленными требованиями.

Важно отметить, что изъятию не подлежат участки, являющиеся предметом ипотеки, а также участки, в отношении собственника которых судом возбуждено дело о банкротстве (п. 2 ст. 6 закона № 101-ФЗ).

Изъятие земельного участка в указанных случаях производится путём продажи такого участка на публичных торгах в соответствии с положениями ГК РФ и ЗК РФ. При этом в любом случае решению об изъятии предшествует назначение административного наказания за совершённое собственником нарушение

¹ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 14.02.2011 по делу № А05-8546/2010, Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 04.08.2020 № Ф10-1264/2020 по делу № А83-2387/2019, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 25.02.2016 № Ф03-433/2016 по делу № А51-600/2015.

² Ст.ст. 284, 285 ГК РФ, ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

³ Критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения установлены Постановлением Правительства РФ от 22.07.2011 № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

ние, а следовательно, и обязанность устранить такое нарушение. В случае, если собственник участка не предпринимает действий, направленных на устранение совершённого им правонарушения, такой участок может быть изъят.

6.2. ЗАЩИТА ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Защита прав на земельные участки осуществляется посредством универсальных и специальных способов защиты. Универсальные способы защиты используются и для защиты других объектов гражданских прав, специальные – характерны только для земельных участков.

К наиболее часто применяемым универсальным способам защиты относятся иски об истребовании имущества из чужого незаконного владения (виндикационный иск), об устранении нарушений права, не связанных с лишением владения (негаторный иск), а также иск о признании права.

Среди специальных способов защиты можно выделить иски об установлении границ, о признании результатов межевания недействительными, иски об оспаривании кадастровой стоимости, обжалование действий/бездействий Росреестра и т. п.

Виндикационный иск

Согласно ст. 301 ГК РФ собственник вправе истребовать своё имущество из чужого незаконного владения, что реализуется путём подачи в суд виндикационного иска.

Истцом по виндикационному иску может быть:

- собственник земельного участка;
- владелец по закону или договору (например, залогодержатель);
- давностный владелец¹.

Виндикационный иск предъявляется к тому, кто незаконно владеет имуществом.

Срок исковой давности по виндикационным искам общий и равняется 3 (трём) годам, что следует из ст. 196 ГК РФ.

Каких-то специальных особенностей применительно к земельным участкам виндикационный иск не имеет за исключением случаев возникновения

¹ П. 17 Постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ от 29.04.2010 № 10/22.

на участке правомерно созданных объектов недвижимости – в этом случае удовлетворение виндикационного иска невозможно, так как в силу принципа единства судьбы земельного участка и объектов недвижимости на нём вернуть земельный участок в состояние, как он был, уже невозможно.

Признание права собственности на земельные участки

Признание права собственности на земельный участок является одним из способов защиты гражданских прав, предусмотренных ст. 12 ГК РФ, п. 1 ст. 59 ЗК РФ.

Так, п. 1 ст. 58 ЗК РФ прямо предусмотрено, что признание права на земельный участок осуществляется в судебном порядке.

Порядок признания права собственности на земельный участок не отличается от порядка признания права собственности на иные виды недвижимости.

Лицо вправе требовать признания права собственности в следующих случаях:

1. если право возникло до вступления в законную силу Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (т. е. до 31.01.1998) и не было зарегистрировано в ЕГРН¹;
2. если лицо является правопреемником организации, которая была реорганизована и являлась собственником недвижимости²;
3. в силу приобретательной давности³.

Чаще всего в спорах о признании права собственности на земельный участок возникают трудности, связанные с отсутствием точной информации о том, где именно на местности располагается земельный участок или какие были основания первичного предоставления прав на участок. Также очень часто оказывается, что участки, в отношении которых признаются права, не прошли процедуру кадастрового учёта, и их границы не установлены надлежащим образом.

Свои особенности имеет и иск о признании права собственности на земельный участок в силу приобретательной давности.

¹ П. 1 ст. 69 закона № 218-ФЗ, п. 59 Постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ от 29.04.2010 № 10/22.

² П. 2 ст. 218 ГК РФ, п. 2 ст. 69 закона № 218-ФЗ, п. 59 Постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ от 29.04.2010 № 10/22.

³ Ст. 234 ГК РФ, п. 19 Постановления Пленумов Верховного Суда РФ и ВАС РФ от 29.04.2010 № 10/22.

В ст. 234 ГК РФ установлено, что лицо, не являющееся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее как своим собственным недвижимым имуществом, если иные срок и условия приобретения не предусмотрены ст. 234 ГК РФ, в течение пятнадцати лет либо иным имуществом в течение пяти лет, приобретает право собственности на это имущество (приобретательная давность).

В п. 15 Постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» указано, что для разрешения споров, связанных с возникновением права собственности в силу приобретательной давности, необходимо учитывать следующее:

- давностное владение является добросовестным, если лицо, получая владение, не знало и не должно было знать об отсутствии основания возникновения у него права собственности;
- давностное владение признаётся открытым, если лицо не скрывает факт нахождения имущества в его владении. Принятие обычных мер по обеспечению сохранности имущества не свидетельствует о сокрытии этого имущества;
- давностное владение признаётся непрерывным, если оно не прекращалось в течение всего срока приобретательной давности;
- владение имуществом как своим собственным означает владение не по договору.

Вместе с тем для исков и признания права собственности на земельный участок по приобретательной давности имеет существенное значение так называемая презумпция государственной собственности на землю, установленная п. 2 ст. 214 ГК РФ.

Так, согласно п. 2 ст. 214 ГК РФ земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.

Указанное положение ГК РФ означает фактически отсутствие возможности признания права собственности по давности владения на земельный участок, собственник которого неизвестен, т. к. такой участок автоматически попадает в государственную собственность в силу п. 2 ст. 214 ГК РФ.

Это подтвердил и Конституционный Суд РФ, который в Определении от 11.02.2021 № 186-О отметил, что в условиях действующей презумпции государственной собственности на землю и наличия на территории РФ значительного количества нераспределённой земли сама по себе несформи-

рованность земельного участка и отсутствие государственной регистрации права собственности публичного образования на него не означает, что соответствующее публичное образование фактически отказалось от своего права собственности или проявляет безразличие к правовой судьбе этого земельного участка. Соответственно, для любого добросовестного и разумного участника гражданских правоотношений должно быть очевидным, что земли, на которых земельные участки не сформированы и не поставлены на кадастровый учёт, относятся к государственной собственности и что само по себе отсутствие такого учёта не свидетельствует о том, что они являются бесхозяйными.

В указанном Определении Конституционный Суд также пришёл к выводу о том, что занятие без каких-либо правовых оснований несформированного земельного участка, заведомо для владельца относящегося к публичной собственности, не может расцениваться как непротивоправное, совершённое внешне правомерными действиями, т. е. добросовестное и соответствующее требованиям абз. 1 п. 1 ст. 234 ГК РФ.

Между тем в ином Постановлении Конституционного Суда РФ¹ указано, что презумпция государственной собственности на землю не может опровергать добросовестность давностного владельца, поскольку ограничение для приобретения земельных участков, находящихся в государственной (муниципальной) собственности, по давности владения ставит частных лиц в заведомо невыгодное положение по отношению к публично-правовым образованиям, что нарушает принцип равенства субъектов гражданского права (п. 1 ст. 2 и п. 4 ст. 212 ГК РФ) и вступает в противоречие со ст.ст. 8, 19 Конституции РФ.

Как следует из позиции Конституционного Суда, при определении добросовестности лица, владеющего земельным участком, необходимо учитывать наличие/отсутствие нарушения чьих бы то ни было прав при получении этого участка во владение и во время владения им (в том числе и прав государства).

Как видим, существуют две позиции относительно возможности приобретения права собственности на земельные участки по давности владения. При этом следует признать, что в судебной практике превалирует позиция, согласно которой лицо не может приобрести право собственности на земельный участок, т. к. такой участок автоматически относят к государственной собственности.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 26.11.2020 № 48-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 234 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Волкова».

Негаторные иски

Негаторный иск – это самый популярный способ защиты в сфере земельных правоотношений.

Согласно ст. 304 ГК РФ собственник может требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения, для чего в суд подаётся иск, именуемый негаторным.

В силу ст. 305 ГК РФ негаторный иск может быть предъявлен и лицом, которое не является собственником объекта недвижимости (земельного участка), но владеет земельным участком на следующих правах:

- на праве постоянного (бессрочного) пользования;
- на праве пожизненного наследуемого владения;
- на праве хозяйственного ведения;
- на праве оперативного управления;
- по иному основанию, предусмотренному законом;
- по основанию, предусмотренному договором (например, право на негаторный иск имеет арендатор¹);
- лицо, являющееся давностным владельцем².

Ответчиком по негаторному иску выступает нарушитель – лицо, которое нарушает право того, кто владеет земельным участком (п. 5 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 15.01.2013 № 153), т. е. тот, кто мешает, препятствует владельцу земельного участка пользоваться или распоряжаться земельным участком.

Предметом негаторного иска является требование истца об устранении нарушений его права, не связанных с лишением его владения; по негаторным искам требования можно сформировать в три группы: иски об устранении, иски о запрете, иски о запрете на будущее.

Иски об устранении предъявляются в целях восстановления положения, существовавшего до момента нарушения, и возлагают на нарушителя обязанность совершить определённые действия (произвести демонтаж забора, вывезти мусор/вещи, препятствующие проходу/проезду/пользованию земельным участком, демонтировать трубопровод, проложенный по участку).

Иски о запрете используются тогда, когда совершаются какие-либо действия, делающие невозможным нормальное пользование земельным участком. Так, к примеру, иск с рассматриваемым требованием предъявляется в случае, если арендодатель чинит препятствия арендатору в пользовании арендованным земельным участком.

¹ П. 3 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 15.01.2013 № 153.

² П. 17 Постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ от 29.04.2010 № 10/22.

Иски с требованием о запрете на будущее время содержат в себе требование не создавать препятствия в пользовании вещью в будущем времени.

Для требований по негаторным искам отсутствует срок исковой давности, такой иск может быть заявлен в любое время вне зависимости от того, когда началось нарушение прав владельца земельного участка¹.

Оспаривание кадастровой стоимости земельного участка

Кадастровая стоимость земельных участков определяется посредством государственной кадастровой оценки. В соответствии со ст. 6 ФЗ «О кадастровой оценке»² государственная кадастровая оценка проводится по решению исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. В г. Москве таким органом является Департамент городского имущества г. Москвы³, в Санкт-Петербурге – Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга⁴.

Кадастровую оценку, то есть определение кадастровой стоимости объектов недвижимости, проводит бюджетное учреждение, которое создаётся в субъекте РФ (ч. 2 ст. 6 Закона о кадастровой оценке).

Например, в Санкт-Петербурге им является Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение «Городское управление кадастровой оценки»⁵.

Государственная кадастровая оценка проводится не чаще одного раза в три года (в городах федерального значения – не чаще одного раза в два года) и не реже одного раза в пять лет⁶.

Результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены юридическими лицами и физическими лицами в комиссии (в случае её создания в субъекте РФ) или в суде.

Для обращения в суд предварительное обращение в комиссию для физических лиц не является обязательным⁷. Пленум ВС РФ⁸ также указал, что

¹ П. 49 Постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ № 10/22 от 29.04.2010.

² Федеральный закон от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке».

³ П. 4.2.32(1) Положения, утверждённого Постановлением Правительства Москвы от 20.02.2013 № 99-ПП.

⁴ П. 3.42-1 Положения, утверждённого Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 16.02.2015 № 98.

⁵ П. 3 Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 28.12.2016 № 1259.

⁶ Ст. 11 ФЗ «О кадастровой оценке».

⁷ Ст. 22 ФЗ «О кадастровой оценке».

⁸ П. 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости».

в силу того, что индивидуальные предприниматели также являются физическими лицами, то и на них требование об обязательном предварительном оспаривании в комиссии также не распространяется.

Результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены лицом, права или обязанности которого затрагиваются такими результатами.

Из сказанного выше следует, что правами на предъявление иска об оспаривании кадастровой стоимости обладают не только собственники земельных участков в отношении них, но и, в частности, арендаторы недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, когда арендная плата исчисляется исходя из кадастровой стоимости объекта недвижимости; лица, имеющие исключительное право выкупа или аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, если выкупная цена или арендная плата такого участка исчисляется исходя из его кадастровой стоимости¹, и т. д.

Интерес в оспаривании кадастровой стоимости продиктован широкой областью её применения. Помимо того, что кадастровая стоимость служит для исчисления налоговой базы по земельному налогу (ст. 390 НК РФ), она применяется также для расчёта:

- арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной собственности²;
- цены выкупа земельных участков, находящихся в публичной собственности (п. 3 ст. 39.4 ЗК РФ);
- начальной цены предмета аукциона по продаже или аренде земельного участка (п.п. 12, 14 ст. 39.11 ЗК РФ);
- размера административного штрафа по отдельным составам (п. 10 ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ) и т. д.

Следует обратить внимание, что споры по кадастровой стоимости отнесены к компетенции судов общей юрисдикции и в соответствии с пп. 15 п. 1 ст. 20 КАС РФ рассматриваются в качестве первой инстанции высшими судами субъектов РФ (Верховный Суд республики, краевой, областной суды, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа).

При этом правила рассмотрения таких споров урегулированы специальными нормами главы 25 КАС РФ.

¹ П. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости».

² П. 3 Правил определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности РФ, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582.

Результаты определения кадастровой стоимости объекта недвижимости могут быть оспорены административным истцом в судебном порядке посредством предъявления следующих требований:

- об установлении в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости; об изменении кадастровой стоимости в связи с выявлением недостоверных сведений об объекте оценки, использованных при определении его кадастровой стоимости, в том числе об исправлении технической и (или) кадастровой ошибки;
- об оспаривании решения или действия (бездействия) комиссии¹;
- об оспаривании решения или действия (бездействия) ГБУ, которое провело государственную кадастровую оценку.

Наиболее часто встречающееся на практике требование связано с приведением кадастровой стоимости в соответствие с рыночной стоимостью. Это объясняется тем, что изначально кадастровая стоимость определяется методом массовой оценки без учёта индивидуальных характеристик объекта, что неизбежно ведёт к погрешностям в отношении определения кадастровой стоимости конкретных участков.

Однако стоит отметить, что говорить о приведении определённой по результатам процедуры государственной кадастровой оценки кадастровой стоимости к рыночной стоимости можно лишь условно. Поскольку рыночная стоимость для целей внесения в кадастр не тождественна рыночной стоимости, определённой в ст. 3 Закона об оценке, в качестве вероятной цены, по которой данный объект оценки может быть отчуждён на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства.

Рыночной стоимости, определяемой при пересмотре кадастровой, присущи определённые ограничения, обусловленные особыми целями её установления. К подобным ограничениям относятся игнорирование частных обременений, предположение о продолжении фактического использования и ряд других.

Не касаясь сейчас спора о том, какие именно ограничения/обременения должны учитываться при приведении кадастровой стоимости в соответствие с рыночной², стоит отметить, что само по себе разграничение «обычной» рыночной стоимости и той, которая определяется в рамках рассматриваемого

¹ П. 2 Постановления Пленума ВС РФ от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости».

² П. 10 Приказа Минэкономразвития России от 22.10.2010 № 508 «Об утверждении Федерального стандарта оценки «Определение кадастровой стоимости» (ФСО № 4)».

требования, безусловно, оправдано. Во-первых, это позволяет пресечь возможность налогоплательщикам манипулировать величиной налоговой базы посредством заключения договоров аренды, залога в отношении принадлежащего им земельного участка и дальнейшего оспаривания установленной кадастровой стоимости. Во-вторых, это позволяет исключить нарушение принципа равенства налогообложения, поскольку кадастровая стоимость будет определяться по принципиально разным правилам для тех налогоплательщиков, кто инициировал оспаривание кадастровой стоимости, и тех, кто основывается на результатах государственной кадастровой оценки. Равенство также обеспечивается за счёт того, что даты, по состоянию на которые определяется кадастровая стоимость в ходе государственной кадастровой оценки и рыночная стоимость в ходе оспаривания, совпадают (п. 7 ст. 22 ФЗ о кадастровой оценке).

При подаче административного иска о приведении кадастровой стоимости в соответствие с рыночной стоимостью заявитель в силу взаимосвязанных положений пп. 4 п. 2 ст. 246, пп. 2 п. 1 ст. 248 КАС РФ обязан представить отчёт о рыночной стоимости объекта оценки, составленный на дату, по состоянию на которую была определена кадастровая стоимость объекта недвижимости. Отсутствие отчёта является безусловным основанием для оставления заявления без движения в соответствии со ст. 130 КАС РФ, а в случае неустранения указанных недостатков – основанием для его возвращения¹.

Помимо затрат на указанный отчёт, заявитель несёт расходы на оплату государственной пошлины, судебной экспертизы, назначаемой судами в большинстве случаев, расходы на оплату услуг представителя. Учитывая это, а также срок действия оспариваемой кадастровой стоимости, встаёт вопрос о целесообразности обращения в суд.

В связи с этим зачастую принципиальным становится возможность возмещения судебных расходов.

Согласно ст. 111 КАС РФ стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесённые по делу судебные расходы. По вопросу возмещения судебных расходов по рассматриваемой категории дел в п. 31 Постановления от 30 июня 2015 года № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» Верховный Суд РФ дал разъяснения, согласно которым при удовлетворении требований об установлении в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости судебные расходы взыскиваются с органа, утвердившего результаты определения кадастровой стоимости. Вместе с тем в случаях, когда удовлетворение таких требований сводится к реализации в судебном порядке права административного истца на установление кадастровой стоимости в размере рыночной,

¹ Пп. 7 п. 1 ст. 129, п.п. 4, 5 ст. 246 КАС РФ.

которое не оспаривается привлечённым к участию в деле административным ответчиком ни по основаниям возникновения, ни по содержанию (в том числе размеру рыночной стоимости), судебные расходы относятся на административного истца, поскольку решение суда по соответствующему делу не может рассцениваться как принятое против административного ответчика, не имеющего противоположных с административным истцом юридических интересов.

Однако Конституционный Суд РФ в своём Постановлении¹ признал не соответствующими требованиям Конституции РФ нормы о распределении расходов в той мере, в какой этими положениями – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, – при отсутствии возражений административного ответчика на требования административного истца фактически исключается возможность присуждения судебных расходов лицу, чьё административное исковое заявление об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости удовлетворено судом, даже в тех случаях, когда:

- ранее определённая в порядке массовой оценки кадастровая стоимость данного объекта настолько превышает его кадастровую стоимость, установленную судом в размере его рыночной стоимости, что это может свидетельствовать о повлекшей нарушение прав соответствующего лица ошибке, допущенной при формировании методики определения кадастровой стоимости или при её применении к конкретному объекту недвижимости;
- и (или) понесённые этим лицом судебные расходы не связаны с его процессуальным поведением после подачи административного иска.

Таким образом, даже в случае удовлетворения иска об оспаривании кадастровой стоимости и установления её значения в размере рыночной стоимости возмещение судебных издержек не будет безусловным.

Споры по границам земельных участков (наложение, пересечение границ)

Закон № 218-ФЗ содержит императивную норму о том, что если границы вновь образуемого земельного участка, о государственном кадастровом учё-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2017 № 20-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 111, части 5 статьи 247 и пункта 2 части 1 статьи 248 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, частей 1 и 2 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданки Н.Б. Слободяник и федерального государственного бюджетного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр»».

те которого или государственной регистрации прав на который представлено заявление, пересекают границы другого земельного участка, такой вновь образуемый земельный участок не может быть поставлен на кадастровый учёт (п. 20 ст. 26 закона № 218-ФЗ).

Тем не менее на практике достаточно часто встречаются споры, связанные с границами участков (пересечение или даже наложение границ), которые могут быть обусловлены как переходом на новые картографические основы кадастра, отсутствием в кадастре точек ранее учтённых участков, так и незаконными действиями регистратора, а также кадастрового инженера (в последнем случае в т. ч. неправильная привязка к существующим опорным геодезическим пунктам, высокая погрешность измерительных приборов).

Выбор способов защиты правообладателей в данном случае зависит от того, имеется ли спор о границах фактически или пересечение границ существует только в ЕГРН при отсутствии спора о фактических границах.

А. Если по фактическим границам спора между правообладателями нет, но ЕГРН по тем или иным причинам содержит информацию о пересечении границ участков, то в данном случае с большой долей вероятности речь идёт о так называемых технических или реестровых ошибках (ст. 61 закона № 218-ФЗ).

Техническая ошибка возникает в результате действий органа регистрации прав при корректности предоставленных для кадастрового учёта документов, реестровая ошибка – в результате воспроизведения в ЕГРН ошибки, содержащейся в межевом плане, т. е. в результате ошибки кадастрового инженера.

Исправление ошибок осуществляется в упрощённом порядке по процедуре, предусмотренной ст. 61 закона № 218-ФЗ¹, в т. ч. по заявлению правообладателя, с приложением необходимых документов (корректный межевой план в случае реестровой ошибки).

Однако важно ещё раз подчеркнуть, что исправление ошибок осуществляется только в случае, если такое исправление не влечёт за собой прекращение, возникновение, переход зарегистрированного права на объект недвижимости, т. е. при отсутствии спора о праве (границах) между правообладателями².

¹ Также Росреестром публикуются информационные материалы по исправлению ошибок при пересечении границ участков, например: https://rosreestr.gov.ru/site/press/news/ne-vykhodya-za-granitsy-kak-ispravit-oshibku-pri-peresechenii-granits-zemelnykh-uchastkov/?sphrase_id=17644798

² Так, в Определении от 30.10.2019 № 310-ЭС19-20052 ВС РФ согласился с судами первой и апелляционной инстанций, которые пришли к выводу о том, что спор о границах смежных земельных участков (что предполагает изменение границ и площадей таких участков) является спором о праве и не может быть разрешён в порядке исправления ошибки в ЕГРН и снятия участка с государственного кадастрового учёта.

Б. Если между правообладателями участков существует спор о фактических границах, то он разрешается в судебном порядке.

Анализ разъяснений высших судов и правоприменительной практики нижестоящих судов показывает, что надлежащим способом защиты в данном случае будет предъявление *иска об установлении границ земельного участка* (п. 2 Постановления ВС РФ и ВАС РФ № 10/22¹, подход воспринят и нижестоящими судами²), который в большинстве случаев в общей терминологии может быть отнесён к категории негаторных исков (нарушение права, не связанное с лишением владения).

Способ защиты в подобных судебных спорах также зависит от того, лишился ли истец фактического владения всем своим участком или его частью. В судебной практике нет однозначного подхода о правомерности виндикации в случае, если фактическое нарушение границы впоследствии привело к тому, что истец лишился части своего участка.

В рамках соответствующего спора суды будут устанавливать следующие обстоятельства:

- фактическая и юридическая граница земельных участков;
- факт и момент возникновения права на смежные участки;
- соответствие границ правоустанавливающим документам на участки;
- причины пересечения, наложения границ;
- наличие согласований смежных границ (п. 21 Обзора судебной практики ВС РФ № 2 за 2019 г., утв. Президиумом ВС РФ 17.07.2019, иные судебные акты³).

Из судебных актов также следует, что по таким делам часто назначается судебная землеустроительная экспертиза, в рамках которой:

- исследуются вопросы соответствия фактических границ участка сведениям, содержащимся в правоустанавливающих документах и ЕГРН, даты внесения сведений о границах в ЕГРН;

См. также Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 22.07.2021 по делу № 88-17407/2021.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».

² Постановление Арбитражного суда Московского округа от 18.06.2019 по делу № А41-85086/2017, Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 23.11.2018 по делу № 308-ЭС18-10260, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10.02.2020 по делу № А41-44714/2016.

³ Указанные ранее, а также Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 23.06.2021 № 88-9407/2021.

- устанавливается факт наличия пересечения/наложения границ участков, исследуются причины возникновения данного пересечения и возможные варианты его устранения;
- устанавливается фактическое расположение земельного участка на местности с указанием характерных точек координат.

По итогам судебного разбирательства должно быть установлено местоположение спорных границ участка, решение по данному делу будет основанием для внесения изменений в ЕГРН в данные кадастрового учёта в отношении участков.

Отметим, что на практике встречаются также случаи предъявления исков о признании *недействительными результатов межевания, постановки соседнего участка на кадастровый учёт* (в частности, в случае нарушения закона при формировании земельного участка¹, отсутствия подписи смежного землепользователя в акте согласования границ² или в целом в случае отсутствия такого согласования³).

Вместе с тем судебная практика по этому вопросу весьма спорная: часть судов признаёт такой способ защиты, как признание результатов межевания / межевого плана недействительным, надлежащим способом защиты⁴, другие суды, наоборот, считают такой способ защиты ненадлежащим, в связи с чем отказывают в удовлетворении заявленных требований⁵.

Необходимо учитывать, что в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, не может разрешаться спор о праве на недвижимое имущество (п. 56 Постановления ВС РФ и ВАС РФ № 10/22).

Также существует позиция ВС РФ о том, что суд может сделать вывод о недействительности результатов межевания земельного участка при рассмотрении спора об установлении границ, что не требует *самостоятельного*

¹ Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 21.07.2021 по делу № 2-11-461/2020.

² Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел, связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями, за 2010–2013 годы, утверждённый Президиумом Верховного Суда РФ 02.07.2014.

³ Апелляционное определение Омского областного суда от 25.02.2015 по делу № 33-1097/2015.

⁴ Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 06.07.2021 по делу № 2-58/2020.

⁵ Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 08.10.2014 по делу № А41-29661/14, Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.04.2016 по делу № А55-19907/2015, Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.11.2016 по делу № А49-4571/2016.

оспаривания истцом землеустроительного дела либо действий кадастрового инженера¹.

Ввиду этого, на наш взгляд, в данном случае отсутствует необходимость заявлять требование об оспаривании результатов межевания / постановки участка на кадастровый учёт в качестве самостоятельного требования либо наряду с требованием об установлении границ участка. Одновременно в рамках рассмотрения иска об установлении границ будет оцениваться в т. ч. законность кадастрового учёта соседнего участка.

Из данного правила о способах защиты существует исключение, когда границы участков налагаются полностью.

В соответствии с п. 52 Постановления ВС РФ и ВАС РФ № 10/22, если право собственности на один и тот же объект недвижимости зарегистрировано за разными лицами, оспаривание зарегистрированного права может быть осуществлено путём предъявления иска о признании права отсутствующим.

Соответственно, в анализируемом случае надлежащим способом защиты будет *иск о признании права на «дублирующий участок» отсутствующим*² (в рамках дела должны исследоваться в т. ч. вопросы времени возникновения права на земельные участки, границ по правоустанавливающим документам).

Напротив, при частичном наложении земельных участков (спор по смежной границе участков) такой способ защиты права обоснованно признаётся судами ненадлежащим³.

¹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 24.11.2015 № 58-КГ15-14.

² См., например, Определение ВС РФ от 17.06.2020 № 308-ЭС20-8490, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 05.03.2019 по делу № А41-5126/2017.

³ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 23.11.2018 № 308-ЭС18-10260.

7.1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ОГРАНИЧЕНИЯХ ПРАВ НА УЧАСТКИ

Лица, имеющие в собственности земельный участок, вправе продавать его, дарить, отдавать в залог или сдавать в аренду и распоряжаться им иным образом постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте (п. 1 ст. 260 ГК РФ).

Как указано в п. 3 ст. 261 ГК РФ, собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению всё, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства, иными законами и не нарушает прав других лиц.

Собственник земельного участка может возводить на нём здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство на своём участке другим лицам. Эти права осуществляются при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка (п. 1 ст. 263 ГК РФ).

Данные нормы определяют общие положения о реализации права собственности на земельные участки – право собственности на земельные участки может быть реализовано в установленных законами пределах. С практической точки зрения это правило означает, например, необходимость соблюдать требования пожарной безопасности, установленные обязательными сводами правил, при строительстве/реконструкции зданий, сооружений на земельном участке, необходимость соблюдать вид разрешённого использования земельного участка при строительстве/реконструкции.

Аналогичные правила касаются и иных прав на земельные участки: лицо, не являющееся собственником земельного участка, осуществляет принадлежащие ему права владения и пользования участком на условиях и в пределах, установленных законом или договором с собственником (п. 2 ст. 264 ГК РФ).

В соответствии с п. 1 ст. 56 ЗК РФ права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным ЗК РФ, федеральными законами.

Согласно п. 2 ст. 56 ЗК РФ *могут устанавливаться следующие ограничения прав на земельный участок:*

- ограничения использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий;
- особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных;
- иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных настоящим ЗК РФ, федеральными законами.

В п. 3 ст. 56 ЗК РФ предусмотрено, что основаниями для возникновения ограничений прав на землю являются:

- акты исполнительных органов государственной власти;
- акты органов местного самоуправления;
- решения суда;
- установление зон с особыми условиями использования территорий, не требующих принятия решения об установлении ЗОУИТ (возникающие в силу закона – например, береговая полоса водного объекта).

Буквально это означает, что права на земельные участки также могут быть ограничены актами регионального значения / местного значения. Допустимость ограничения прав на земельные участки актами региональных или местных органов власти зависит от предписаний федерального закона. К примеру, согласно пп. 3 п. 3 ст. 8 ГрК РФ к полномочиям местного самоуправления городских округов относятся утверждение Правил землепользования и застройки городских округов, что позволяет вводить нормы, ограничивающие права на земельные участки.

Также ЗК РФ устанавливает *общие признаки ограничений прав на земельные участки* (п.п. 4–7 ст. 56 ЗК РФ):

- ограничение прав на землю устанавливается бессрочно или на определённый срок;

- ограничение прав на землю сохраняется при переходе права собственности на земельный участок к другому лицу;
- ограничение прав на землю подлежит государственной регистрации в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами;
- ограничение прав на землю может быть обжаловано лицом, чьи права ограничены, в судебном порядке.

Ограничения прав на земельные участки можно разделить на две группы:

- 1) пределы (границы) осуществления прав на земельные участки;
- 2) обременения прав на земельные участки.

Под пределами (границами) осуществления прав на земельные участки понимаются такие ограничения прав на земельные участки, которые устанавливаются в пользу неопределённого круга лиц либо в пользу заранее определённой группы лиц, но без предоставления таким лицам прав на чужие земельные участки¹. Пределы не устанавливают прав в отношении чужих земельных участков, а определяют то, как правообладатель земельного участка может пользоваться своим участком (ограничения публичного характера).

Обременения прав на земельные участки – это ограничения права на земельные участки, которые всегда устанавливаются в пользу конкретных лиц с предоставлением таким лицам прав чужие на земельные участки (ограничения частного характера).

Таким образом, критерий, по которому происходит разделение ограничений на пределы и обременения, заключается в категории лиц, обладающих правом, и в наличии/отсутствии прав на чужие земельные участки.

Различие между двумя группами ограничений имеет практическое значение, так как от этого зависит:

- определение способа защиты нарушенного права;
- возмездность или безвозмездность установленных ограничений;
- порядок и размер компенсации потерь / возмещения убытков.

Основные отличительные признаки пределов права и обременений права можно выразить в форме таблицы 5.

¹ См. Минимальные отступы от границ земельных участков, установленные п. 1.6 Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

Таблица 5. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДЕЛОВ И ОБРЕМЕНЕНИЙ ПРАВА

Признаки	Пределы (границы) права	Обременения прав
Лица, в отношении которых устанавливаются ограничения	По общему правилу круг лиц, в отношении которых установлено ограничение, не определён. В качестве исключения могут выступать пределы (границы) прав, установленные в отношении определённой категории лиц – собственников смежных участков (соседей).	Круг субъектов всегда определён или определим.
Правообладатели	Позиция правообладателей участков не учитывается при принятии решения об установлении ограничения.	Позиция правообладателей учитывается либо заменяется решением суда об установлении обременения.
Основания возникновения ограничения	Нормативно-правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления.	Гражданско-правовая сделка либо решение суда.
Срок действия ограничения	Как правило устанавливаются бессрочно либо ограничены сроком существования основания для ограничения.	Как правило, устанавливаются на определённый срок.
Плата	Устанавливаются бесплатно, за исключением случаев, предусмотренных законом.	По общему правилу устанавливаются за плату.
Право на убытки за установление ограничения	Правообладатель участка имеет право на возмещение убытков в полном объёме либо возможность требовать выкупа земельного участка.	Убытки, как правило, включены в плату за установленное обременение права. При установлении сервитута в порядке главы 5.7 ЗК РФ убытки подлежат возмещению в полном объёме сверх платы за сервитут.
Способ защиты права при незаконном ограничении	<ul style="list-style-type: none"> оспаривание нормативно-правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления в судебном порядке; 	<ul style="list-style-type: none"> требования, вытекающие из соглашения об установлении обременения / оспаривание решения суда об установлении обременения;

Признаки	Пределы (границы) права	Обременения прав
	<ul style="list-style-type: none"> • приостановление исполнения не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления; • требование о возмещении убытков, вызванных незаконным ограничением права. 	<ul style="list-style-type: none"> • признание оспоримой сделки недействительной и применение последствий её недействительности, применения последствий ничтожной сделки; • требование приостановления промышленного, гражданско-жилищного и другого строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения агрохимических, лесомелиоративных, геолого-разведочных, поисковых, геодезических и иных работ в порядке, установленном Правительством РФ; • восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; • устранение нарушения права, не соединённого с лишением владения земельным участком; • требование о сносе / приведении в соответствие самовольной постройки; • требование о возмещении убытков, вызванных незаконным ограничением права.
Защита ограничения	<p>У частного лица нет возможности обратиться с требованиями к нарушителю режима ограничений, этим правом обладает прокурор либо в случаях, предусмотренных законом, органы государственной власти и органы местного самоуправления.</p>	<p>Лицо, обладающее правом на чужой земельный участок, может обратиться с требованиями, вытекающими из нарушенного соглашения об обременении / решения суда об установлении обременения.</p>

Признаки	Пределы (границы) права	Обременения прав
	<p>Частное лицо имеет возможность обратиться с требованием о пресечении нарушения режима ограничений только в том случае, если докажет, что нарушение режима влечёт нарушение его права¹⁾.</p>	

¹⁾ К примеру, нарушены требования ПЗЗ о минимальных отступах от смежных земельных участков при строительстве объекта капитального строительства. Правообладатель участка, считающий, что нарушение минимальных отступов влечёт нарушение его права на участок, может обратиться в суд. В такой ситуации правообладатель защищает своё право на участок, нарушенное несоблюдением требований пределов права.

7.2. ОГРАНИЧЕНИЯ ЧАСТНОГО ХАРАКТЕРА

Ограничения частного характера, иными словами – обременения права, устанавливаются собственником земельного участка в отношении конкретных лиц, не являющихся собственником, наделяя их правами владения, пользования, а в некоторых случаях и распоряжения чужим земельным участком.

Практически все ограничения частного характера перечислены в ст. 216 ГК РФ. К ним относятся ограниченные вещные права лиц, не являющихся собственниками:

- право пожизненного наследуемого владения земельным участком;
- право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком;
- сервитуты.

Данные права могут принадлежать лицам, не являющимся собственниками имущества (п. 2 ст. 216 ГК РФ).

Указанный перечень не является закрытым, однако законодательство РФ не устанавливает иных ограниченных вещных прав на земельные участки. Такое положение дел позволяет сделать вывод об отсутствии иных ограниченных вещных прав на земельные участки в действующем законодательстве РФ.

Важным свойством ограниченного вещного права является свойство «следования» за вещью, которое заключается в следующем: переход права соб-

ственности на имущество к другому лицу не является основанием для прекращения иных вещных прав на это имущество (п. 3 ст. 216 ГК РФ).

В некоторых случаях обладатель ограниченного вещного права не лишён возможности защитить своё право в порядке истребования имущества из чужого незаконного владения либо от добросовестного приобретателя, а также в порядке предъявления иска от нарушения, не связанного с лишением владения. Возможность такой защиты установлена п. 4 ст. 216 ГК РФ, согласно которому вещные права лица, не являющегося собственником, защищаются от их нарушения любым лицом в порядке, предусмотренном ст. 305 ГК РФ.

Стоит отметить, что законодательство и теория гражданского права¹ не относит к ограничениям частного характера аренду земельного участка, в том числе аренду с целью строительства объектов недвижимости, а также ипотеку (залог недвижимости). В соответствии с ГК РФ аренда и ипотека являются обязательствами и не могут быть отнесены к ограничениям прав на земельные участки. Несмотря на это, арендатор и залогодержатель могут требовать защиты права пользования и (или) владения предметом соглашения (ст.ст. 305, 347 ГК РФ), а право аренды и залог не прекращаются при смене собственника предмета², что свойственно ограниченному вещному праву.

Таким образом, ограничения частного характера фактически сведены к перечню ограниченных вещных прав, одним из признаков которых является предоставление права владения, пользования или распоряжения конкретному лицу, а также возможность защиты права в порядке ст. 305 ГК РФ.

¹ См. Мажурин П.В. Аренда земельного участка – вещное право или обязательственное? // Политика, государство и право. 2014. № 9; Белов В.А. Аренда как возвратное обязательство // Диссертация на соискание степени к.ю.н., 2016.

² П. 1 ст. 617 ГК РФ, ст. 38 закона № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

ИЗЪЯТИЕ И РЕЗЕРВИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

8.1. ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

В широком смысле изъятие земельных участков представляет собой механизм принудительного перехода прав на земельные участки от частных правообладателей к публичному элементу.

Земельное и гражданское законодательство предусматривает ряд оснований изъятия земельных участков, которые условно можно разделить на две группы:

- 1) изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд;
- 2) принудительное изъятие земельных участков, связанное с виновным, противоправным поведением правообладателей земельного участка.

Отметим, что не требуется в обязательном порядке осуществлять резервирование земель для последующего принятия решения об изъятии.

Основания изъятия земельных участков для государственных муниципальных нужд:

- А) выполнение международных договоров РФ (ст. 49 ЗК РФ);
- Б) строительство, реконструкция следующих объектов государственного, федерального, регионального или местного значения (ст. 49 ЗК РФ):
 - объекты энергетических систем;
 - объекты использования атомной энергии;

- объекты обороны страны и безопасности государства, в том числе инженерно-технические сооружения, линии связи и коммуникации;
 - объекты транспорта, объекты связи, объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;
 - объекты, обеспечивающие космическую деятельность;
 - линейные объекты, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;
 - объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения, объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения;
 - автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения;
- В) основания, предусмотренные федеральными законами (например, законом от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);
- Г) изъятие земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории;
- Д) реквизиция, т. е. фактическое изъятие под влиянием стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер (ст. 51 ЗК РФ);
- Е) изъятие при реализации программы реновации жилищного фонда (Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710¹).

Изъятие участков, связанное с виновным, противоправным поведением правообладателя

С учётом особого статуса земли законодательством предусмотрена возможность изъятия земельных участков в случаях виновного противоправного поведения правообладателя:

- Использование земельного участка не по целевому назначению – ст. 54 ЗК РФ, ст. 284 ГК РФ.
- Использование земельного участка с нарушением требований законодательства РФ (в частности, если участок используется не по целевому

¹ Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»».

назначению, или его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения либо причинению вреда окружающей среде, или на участке возведена или создана самовольная постройка и не выполнены предусмотренные законом обязанности по её сносу или приведению в соответствие с установленными требованиями) – ст. 285 ГК РФ.

- Безвозмездное изъятие земельного участка на основании решения суда в виде санкции за совершение преступления/правонарушения – ст. 50 ЗК, ст. 243 ГК РФ.

Органы, принимающие решение об изъятии

В зависимости от уровня принимаемого решения ст. 56.2 ЗК РФ предусматривает систему органов, принимающих решение об изъятии:

- 1) Федеральные органы исполнительной власти – в случае изъятия земельных участков для государственных нужд РФ (федеральных нужд), в том числе для размещения объектов федерального значения.

Например:

- Федеральное агентство по управлению государственным имуществом¹;
- ФСБ России²;
- Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ (Минцифры России)³ – в отношении объектов связи федерального значения;
- Федеральное дорожное агентство (Росавтодор)⁴ – в отношении автомобильных дорог федерального значения;
- Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор)⁵ – в отношении объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования.

¹ П. 5.52 Постановления Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом».

² П. 73.1 указа Президента РФ от 11.08.2003 № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации».

³ Постановление Правительства РФ от 31.12.2015 № 1527 «Об определении федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решения об изъятии земельных участков для государственных нужд Российской Федерации в целях строительства линейных объектов федерального значения на территории Таманского полуострова».

⁴ Там же.

⁵ Там же.

- 2) Исполнительные органы государственной власти субъекта РФ – в случае изъятия земельных участков для государственных нужд субъекта РФ (региональных нужд), в том числе для размещения объектов регионального значения.

Например:

- Департамент городского имущества города Москвы (п. 4.2.14(1) Положения о ДГИ г. Москвы¹);
- Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области (пп. 23 п. 14 Постановления Правительства МО от 21.02.2017 № 115/7²).

- 3) Органы местного самоуправления – в случае изъятия земельных участков для муниципальных нужд, в том числе для размещения объектов местного значения.

- например, администрация городского округа Балашиха.

Инициаторы процедуры изъятия

Статья 56.4 ЗК РФ предусматривает, что процедура изъятия может быть начата по ходатайству соответствующих организаций:

- организации, являющиеся субъектами естественных монополий (перечень организаций устанавливается Постановлением Правительства РФ от 06.05.2015 № 442³);
- организации, уполномоченные в соответствии с нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ, заключёнными с органами государственной власти или органами местного самоуправления договорами или соглашениями либо имеющие разрешения (лицензии) (перечень организаций устанавливается Постановлением Правительства РФ от 06.05.2015 № 442);
- организации, являющиеся недропользователями (перечень организаций устанавливается Постановлением Правительства РФ от 06.05.2015 № 442);

¹ Постановление Правительства Москвы от 20.02.2013 № 99-ПП (ред. от 23.03.2021) «Об утверждении Положения о Департаменте городского имущества города Москвы».

² Постановление Правительства МО от 21.02.2017 № 115/7 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области и о признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Московской области».

³ Постановление Правительства РФ от 06.05.2015 № 442 «Об утверждении перечня организаций, имеющих право на обращение с ходатайствами об изъятии земельных участков для федеральных нужд».

- организации, с которыми заключены договоры о комплексном развитии территории;
- государственное унитарное предприятие, государственное учреждение (п. 3 ст. 56.4 ЗК РФ).

Форма, содержание ходатайства и перечень необходимых документов, прилагаемых к нему, утверждены соответствующими Приказами Минэкономразвития¹ и Минприроды² России.

Процедура изъятия земельных участков для государственных/муниципальных нужд

Общие правила изъятия земельных участков для государственных/муниципальных нужд отражены в главе 7.1 ЗК РФ. Условно всю процедуру изъятия можно разделить на три этапа:

- подготовительный этап;
- административный механизм изъятия;
- судебный процесс по принудительному изъятию объекта недвижимости.

Подготовительный этап:

А) Утверждение документов территориального развития; утверждение проекта планировки территории, предусматривающего размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения (в случае, если изъятие осуществляется для их строительства и реконструкции) или решение о создании или расширении особо охраняемой природной территории (в случае изъятия земельных участков для создания или расширения особо охраняемой природной территории) – ст. 56.3 ЗК РФ.

¹ Приказ Минэкономразвития России от 23.04.2015 № 250 «Об утверждении требований к форме и содержанию ходатайства об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, состава прилагаемых к нему документов, а также порядка и способов подачи ходатайства об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд и прилагаемых к нему документов в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и требований к их формату».

² Приказ Минприроды России от 01.08.2013 № 269 «Об утверждении формы ходатайства об изъятии для государственных и муниципальных нужд земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами, у собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков» (зарегистрировано в Минюсте России 25.09.2013 № 30031).

Отметим, что для целей изъятия применяется ППТ, утверждённый не более чем за 6 (шесть) лет до даты принятия решения об изъятии (п. 12.6 ст. 45 ГрК РФ).

Б) Выявление лиц, земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества которых подлежат изъятию для государственных или муниципальных нужд, – ст. 56.5 ЗК РФ.

Не менее чем за 60 (шестьдесят) дней до принятия решения об изъятии уполномоченные органы в целях выявления собственников земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости обязаны:

- запросить сведения об имеющихся правах на земельные участки в архивах, органах государственной власти, органах местного самоуправления, в распоряжении которых могут находиться указанные сведения, а также у предполагаемых правообладателей изымаемых земельных участков или иных объектов недвижимого имущества;
- опубликовать сообщение о планируемом изъятии по месту нахождения ЗУ;
- разместить сообщение о планируемом изъятии на официальном сайте органа в сети «Интернет»;
- разместить сообщение о планируемом изъятии на информационном щите в населённом пункте.

В случае, если в результате проведённых мероприятий по выявлению собственников объектов недвижимости таковых не было обнаружено, уполномоченный орган вправе обратиться в суд с заявлением о признании права собственности РФ, субъекта РФ или муниципального образования на соответствующие объекты недвижимого имущества.

Действия правообладателей изымаемых объектов недвижимости на данном этапе

Собственники, землевладельцы, землепользователи, арендаторы участков, собственники расположенных на них объектов, лица, которым такие объекты принадлежат на иных правах и права которых на участки и (или) расположенные на них объекты не зарегистрированы в ЕГРН, могут подать заявление об учёте их прав. Эти заявления предоставляются в уполномоченный орган в течение 60 дней после опубликования сообщения о планируемом изъятии.

В) Принятие решения об изъятии уполномоченным органом

В течение 10 дней со дня принятия решения об изъятии уполномоченный орган должен опубликовать его по месту нахождения изымаемых участков,

а также на своём официальном сайте. Кроме того, он должен направить копии решения об изъятии правообладателям изымаемых участков и расположенной на них недвижимости (письмом с уведомлением о вручении), а также в Росреестр.

Решение об изъятии действует в течение 3 (трёх) лет со дня его принятия. Это означает, что если в течение указанного срока уполномоченный орган так и не приступил к изъятию, то после его истечения нужно будет заново начинать всю процедуру, включая принятие решения об изъятии.

Действия правообладателей изымаемых объектов недвижимости на данном этапе

После того как правообладателю стало известно о принятии уполномоченным органом решения об изъятии, он имеет право в течение трёх месяцев обжаловать такое решение в судебном порядке (п. 14 ст. 56.6 ЗК РФ, п. 4 ст. 198 АПК РФ, п. 1 ст. 256 ГПК РФ).

Судебная практика показывает, что самое типичное основание для обжалования решения об изъятии – это несоответствие оснований изъятия основаниям, указанным в статье 49 ЗК РФ (см. судебную практику в конце настоящего раздела).

Административный механизм изъятия

А) Подготовка соглашения об изъятии

В данный этап входят кадастровые работы по образованию, уточнению границ, кадастровому учёту земельных участков, подлежащих изъятию, земельных участков, предоставляемых взамен изымаемых земельных участков, оценке изымаемых земельных участков и участков, предоставляемых взамен, переговоры с правообладателями, подготовка проекта соглашения и направление его сторонам (ст. 56.7 ЗК РФ).

Б) Определение размера возмещения

Земельное и гражданское законодательство предусматривает два альтернативных способа компенсации за изъятие объекта недвижимости для государственных/муниципальных нужд:

1) предоставление равнозначного объекта

Указанный способ компенсации более редкий и характерен, например, для случаев реализации процесса реновации. Предоставление взамен изъяттого равноценного земельного участка является правом, а не обязанностью уполномоченного органа, при этом указанное право может быть реализо-

вано только добровольно и на стадии заключения соглашения об изъятии. После передачи в суд иска о принудительном изъятии объектов недвижимости в судебном порядке подлежит установлению только размер равноценной денежной компенсации, что подтверждается обширной судебной практикой¹.

2) денежная компенсация

Не позднее чем за 60 дней до направления правообладателю соглашения об изъятии уполномоченный орган определяет размер возмещения на основании отчёта профессионального оценщика.

Рыночная стоимость участка определяется исходя из разрешённого использования этого участка на день, предшествующий дню принятия решения о его изъятии.

При определении размера возмещения не подлежат учёту:

- объекты недвижимого имущества, расположенные на изымаемом земельном участке, и неотделимые улучшения данных объектов, произведённые вопреки его разрешённому использованию;
- неотделимые улучшения земельного участка и (или) расположенных на нём объектов недвижимого имущества, произведённые после уведомления правообладателя изымаемой недвижимости о принятом решении об изъятии ЗУ, за исключением неотделимых улучшений, произведённых в целях обеспечения безопасности такого недвижимого имущества в процессе его эксплуатации или если такое строительство осуществлялось на основании ранее выданного разрешения на строительство;
- объекты недвижимого имущества, для строительства которых не требуется выдача разрешения на строительство и строительство которых начато после уведомления правообладателя изымаемой недвижимости о принятом решении об изъятии;
- сделки, заключённые правообладателем изымаемой недвижимости после его уведомления о принятом решении об изъятии, если данные сделки влекут за собой увеличение размера убытков, подлежащих включению в размер возмещения за изымаемый земельный участок.

¹ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15.01.2018 № Ф06-28011/2017 по делу № А12-70661/2016, Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22.03.2018 № Ф08-11293/2017 по делу № А77-28/2017, Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.09.2017 № 12АП-9296/2017 по делу № А12-70661/2016.

В) Заключение соглашения об изъятии

Уполномоченный орган направляет проект соглашения правообладателю в любой момент в пределах 3 (трёх) лет после принятия решения об изъятии.

К проекту прикладываются: кадастровые паспорта изымаемых участков и расположенных на них зданий, сооружений, помещений в них, объектов незавершённого строительства; отчёт об оценке рыночной стоимости изымаемых участков и (или) объектов недвижимости и размера убытков, причиняемых изъятием; отчёт об оценке земельных участков и (или) объектов недвижимости, предоставляемых взамен изымаемых.

Согласно п. 6 ст. 56.10 ЗК РФ правообладатель считается получившим проект соглашения со дня вручения ему заказного письма или со дня его возврата отправителю. С этого момента начинает течь срок на реагирование в связи с полученным предложением о компенсации.

Действия правообладателей изымаемых объектов недвижимости на данном этапе

Учитывая специфику процедуры, у правообладателей изымаемых объектов недвижимости есть три варианта действий:

- подписать соглашение и его направить отправителю в течение 90 дней со дня получения проекта соглашения;
- направить предложение об изменении условий соглашения (в том числе о цене возмещения) в течение 90 дней со дня получения проекта соглашения. Учитывая разные интересы правообладателей и публичного элемента, указанный механизм крайне редко приводит к заключению соглашений на изменённых условиях;
- не реагировать на соглашение в ожидании судебного процесса.

Подписание соглашения и получение правообладателем компенсации за изымаемое имущество является основанием для государственной регистрации прекращения прав правообладателя.

Судебная защита интересов собственника при изъятии

Можно выделить два основных способа защиты права:

А) Оспаривание решения об изъятии

Указанный способ защиты права направлен на сохранение прав на изымаемый объект. Положительной судебной практики по указанному вопросу

гораздо меньше, чем отрицательной, так как для признания решения незаконным нужно доказать либо несоответствие оснований изъятия ст. 49 ЗК РФ, либо существенные нарушения процедуры изъятия.

Основания для признания решения об изъятии земельного участка незаконным:

- отсутствие основания для вынесения решения об изъятии – публично-го интереса, государственных, муниципальных нужд, в том числе если суды устанавливают наличие возможности удовлетворения публичных интересов иными способами, а не только посредством изъятия земельных участков у правообладателя¹;
- решение об изъятии вынесено исходя исключительно из наличия лицензии на право пользования недрами у лица, ходатайствующего об изъятии, что не является безусловным основанием, свидетельствующим о том, что его деятельность направлена на удовлетворение публичных интересов, соответствует общественным потребностям²;
- нарушение процедуры изъятия, в том числе неуведомление правообладателя о принятом решении об изъятии земельного участка. Например, если уведомление о принятом решении и о проведении его регистрации было направлено прежнему собственнику земельного участка³;
- изымаемые части земельных участков определены с нарушением действующих норм. Например, если в границы изымаемого земельного участка не была включена полоса отвода планируемого к размещению линейного объекта⁴;
- решение противоречит проекту планировки территории⁵.

Доводы, не являющиеся основанием для признания решения об изъятии земельного участка незаконным:

- оспаривание проекта планировки территории во время производства по делу. На выводы суда не влияет, поскольку на момент издания оспариваемого решения и на момент разрешения судом спора данный нор-

¹ Определение Верховного Суда РФ от 15.06.2020 № 304-ЭС20-8357 по делу № А45-13810/2019.

² Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.03.2020 по делу № А40-174571/2019.

³ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 13.04.2021 по делу № А40-158978/2020.

⁴ Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 02.02.2021 по делу № А41-14945/2019.

⁵ Решение Арбитражного суда Московской области от 30.07.2020 по делу № А41-95183/2018.

мативный правовой акт действовал и подлежал применению к спорным правоотношениям¹;

- довод о том, что в результате изъятия лишь части земельного участка использование оставшейся части по назначению будет затруднительно²;
- отсутствие прав на спорный земельный участок однозначно препятствует возможности оспаривания распоряжения³.

Отметим, что если на участке расположен объект недвижимости, решение об изъятии которого не было принято, то судебная практика неоднозначна: суд может признать решение об изъятии незаконным⁴ или отказать в удовлетворении требований⁵.

Б) Оспаривание размера компенсации за изымаемое имущество

Данный способ защиты права направлен не на сохранение изымаемого объекта, а на достижение наиболее выгодных условий компенсации для правообладателя объекта.

Как правило, изымающим органом подаётся в суд заявление, содержащее требование об изъятии и об установлении компенсации в размере, определённом в порядке ст. 56.8 ЗК РФ. Учитывая, что основанием для погашения права является выплата компенсации правообладателю изымаемой недвижимости, рассмотрение указанных требований в одном процессе логично. Тем не менее достаточно часто встречается практика выделения требований о компенсации в отдельное производство. Такая практика характерна в том числе для Московского региона⁶. Указанная практика сформирована под давлением сроков реализации проектов, связанных с государственными/муниципальными нуждами. Так как в части спора о компенсации может быть назначена судебная оценочная экспертиза, процесс может надолго затянуться. В случае выделения дела о компенсации в отдельное производство в рамках дела об изъятии указывает-

¹ Определение Московского городского суда от 04.12.2020 по делу № 33А-5285/2020.

² Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2020 по делу № А40-264288/2019.

³ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 20.08.2019 № 09АП-39424/2019 по делу № А40-36361/2019, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 16.01.2020 № Ф05-20792/2019 по делу № А40-36361/2019, Решение Арбитражного суда г. Москвы от 22.07.2020 по делу № А40-19737/2020.

⁴ Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 09.02.2021 по делу № А41-94391/2018.

⁵ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.04.2021 по делу № А40-142275/2020.

⁶ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 24.05.2021 по делу № А40-156145/2020, Решение Арбитражного суда г. Москвы от 09.04.2021 по делу № А40-30991/2021.

ся «стартовая» сумма компенсации, предложенная изымающим органом. Тем не менее чаще оба эти требования рассматривают в одном судебном процессе¹.

Учитывая, что для оспаривания факта изъятия необходимо доказать незаконность решения об изъятии или существенные нарушения процедуры, в данном пункте будет раскрыта специфика судебного процесса в части требований о компенсации:

– назначение судебной оценочной экспертизы

Единственной возможностью изменить первоначальную сумму компенсации является назначение судебной оценочной экспертизы.

Как показывает судебная практика, одного лишь ходатайства о назначении экспертизы, выражающего несогласие с оценкой в той или иной части, для назначения судебной оценочной экспертизы недостаточно – необходимо предоставить конкретные доказательства недостатков отчёта, обосновать свои возражения². Как правило, таким доказательством являются либо заключение профессионального оценщика на первоначальный отчёт, либо предоставление в суд отчёта о размере компенсации, подготовленного по заказу правообладателя.

Тем не менее такое досудебное исследование по определению размера компенсации не будет иметь достаточной доказательственной силы для вынесения решения на его основании.

– установление даты, по состоянию на которую должен определяться размер компенсации

Согласно п. 4 ст. 57 ЗК КФ при расчётах размеров возмещения убытки определяются с учётом стоимости имущества на день, предшествующий принятию решения об изъятии. Однако позиция Верховного Суда РФ³ по данному вопросу указывает, что выкупная цена должна определяться исходя из стоимости земельного участка на момент рассмотрения спора, поскольку дата, обусловленная ст. 57 ЗК РФ, необходима исключительно для целей первоначального предложения о выкупе земельного участка при принятии решения органом публично-правового образования об изъятии.

¹ Решение Арбитражного суда Московской области от 26.02.2020 по делу № А41-54641/2019, Решение Арбитражного суда Республики Крым от 24.03.2021 по делу № А83-21623/2020, Решение Арбитражного суда Архангельской области от 21.05.2021 по делу № А05-2907/2020.

² Решение Арбитражного суда Калужской области от 30 мая 2019 г. по делу № А23-1266/2019, Решение Арбитражного суда Республики Дагестан от 31 августа 2016 г. по делу № А15-4539/2015.

³ «Обзор судебной практики по делам, связанным с изъятием для государственных или муниципальных нужд земельных участков в целях размещения объектов транспорта» (утв. Президиумом ВС РФ 10.12.2015).

В судебной практике указанный вопрос решается неоднозначно, и суды указывают разные даты для определения размера компенсации:

- на день, предшествующий принятию решения об изъятии¹;
- на день, предшествующий принятию решения об изъятии с индексацией на дату проведения экспертизы²;
- на дату составления экспертного заключения³;
- на дату определения о назначении экспертизы / приостановлении производства;
- на дату вступления в силу решения об изъятии⁴.

– *определение возмещения за изымаемый объект недвижимости*

При изъятии объекта недвижимости для государственных/муниципальных нужд правообладатель изымаемого имущества в соответствии со ст.ст. 281 ГК РФ, 56.8 ЗК РФ имеет право на компенсацию.

Возмещение за изымаемый объект недвижимости включает в себя:

- рыночную стоимость изымаемого имущества (рыночную стоимость права аренды земельного участка);
- убытки (в том числе упущенную выгоду).

И если с первой категорией всё, как правило, понятно, то вторая по своей природе достаточно абстрактна.

Убытки, которые могут быть компенсированы при изъятии:

- убытки, возникающие в связи с невозможностью исполнения правообладателем таких земельных участков обязательств перед третьими лицами, в том числе основанных на заключённых с такими лицами договоров⁵;

¹ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 17.08.2020 по делу № А40-198974/2019, Решение Арбитражного суда г. Москвы от 26.09.2018 по делу № А40-32168/2018.

² Решение Хорошёвского районного суда от 23.07.2020 по делу № 02-0939/2020.

³ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 18.09.2019 по делу № А40-36472/2019, Решение Арбитражного суда г. Москвы от 05.11.2019 по делу № А40-305598/2018.

⁴ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 18.09.2019 по делу № А40-36472/2019, Решение Арбитражного суда г. Москвы от 24.10.2018 по делу № А40-33550/2018.

⁵ Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 04.10.2016 по делу № А32-13907/2016, Решение Арбитражного суда Брянской области от 30.07.2019 по делу № А09-9596/2018.

- убытки, связанные с проведением кадастровых работ и регистрацией прав на объект недвижимости;
- убытки, связанные с поиском и приобретением жилого помещения в собственность (включая риэлторские, юридические и иные расходы, оформление договора купли-продажи, оплату государственной пошлины и иные), а также с последующим переездом в жилое помещение, приобретённое в собственность¹;
- убытки, связанные с изъятием зелёных насаждений².

После завершения судебного процесса подписывать соглашение не требуется, основанием для погашения прав правообладателей является решение суда, вступившее в законную силу, и доказательство выплаченной суммы компенсации.

8.2. РЕЗЕРВИРОВАНИЕ УЧАСТКОВ

В широком смысле под резервированием понимается процедура, при которой происходит ограничение оборотоспособности земельных участков, прав их собственников, владельцев, пользователей на определённый срок в целях решения государственных или муниципальных задач.

Правила резервирования земельных участков устанавливаются нормативными правовыми актами федерального уровня:

- ЗК РФ;
- Федеральным законом от 05.04.2013 № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту РФ – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 43-ФЗ);
- Постановлением Правительства РФ от 22.07.2008 № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» (далее – Постановление Правительства РФ № 561).

¹ Решение по делу № 2-182/2020 Кировского районного суда г. Уфы.

² Решение Арбитражного суда города Москвы от 27 сентября 2018 года по делу № А40-192482/2017, Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 16 октября 2020 г. по делу № А32-36991/2019.

Согласно пп. 4 п. 1 ст. 9 ЗК РФ одним из полномочий РФ в области земельных отношений является установление порядка резервирования земель, а также само резервирование.

В отличие от РФ, субъекты РФ в силу п. 1 ст. 10 ЗК РФ в данной сфере наделены лишь полномочиями по проведению самой процедуры резервирования. Республики, края, области, города федерального значения, автономные области и автономные округа НЕ могут самостоятельно устанавливать порядок, условия, основания принятия решения о резервировании, сроках ограничения прав.

Таким образом, закон субъекта, направленный на регулирование порядка резервирования земель, не может иметь юридическую силу. Так, например, был признан недействующим закон Хабаровского края от 29 ноября 2006 года № 77 «О резервировании земельных участков (земель) для государственных нужд Хабаровского края и муниципальных нужд на территории Хабаровского края» в части установления порядка резервирования земель¹.

Вместе с тем резервирование тесно связано с градостроительной деятельностью, и субъекты РФ играют важную роль при разработке документов территориального планирования, на основании которых и принимается решение о резервировании (ст. 7 ЗК РФ).

Кроме того, некоторые нюансы, касающиеся, например, целей, сроков резервирования определённых земельных участков, ограничения прав их владельцев, могут быть детализированы в самом решении о резервировании, принимаемом исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления.

Основания резервирования земельных участков

Закон предусматривает следующие основания резервирования земель для государственных или муниципальных нужд:

- 1) Основания резервирования земель, аналогичные основаниям изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, установленные ст. 49 ЗК РФ (п. 1 ст. 70.1 ЗК РФ).

Поскольку перечень оснований изъятия в ст. 49 ЗК РФ открытый, резервирование может производиться и в иных случаях. Например, при необходимости размещения объектов для проведения Олимпийских игр².

¹ Определение Верховного Суда РФ от 10.09.2008 по делу № 58-Г08-14.

² Особенности резервирования земельных участков, связанных с проведением Олимпийских игр урегулированы Федеральным законом от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских

- 2) Необходимость недропользования (п. 1 ст. 70.1 ЗК РФ, ст. 6 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»):
- геологическое изучение недр;
 - разведка и добыча полезных ископаемых;
 - строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
 - образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);
 - сбор минералогических, геологических коллекционных материалов.
- 3) В случае, если земли находятся в государственной или муниципальной собственности и не предоставлены гражданам и юридическим лицам, основаниями резервирования земельных участков может служить также (п. 1 ст. 70.1 ЗК РФ):
- размещение объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры;
 - размещение объектов обороны и безопасности;
 - создание особо охраняемых природных территорий;
 - строительство водохранилищ и иных искусственных водных объектов;
 - строительство объектов инфраструктуры особой экономической зоны, предусмотренных планом обустройства и соответствующего материально-технического оснащения особой экономической зоны и прилегающей к ней территории.
- 4) В случае, если земли находятся на присоединённых к г. Москве территориях, резервирование может осуществляться также в связи с необходимостью размещения объектов федерального и регионального значения, обеспечивающих реализацию государственных задач в области развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры), а также конкретных объектов федерального значения, указанных в специальном Перечне (п. 2 ст. 1 Федерального закона № 43-ФЗ), в том числе¹:

зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹ Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2015 № 1707-р «Об утверждении перечня объектов федерального значения, подлежащих размещению на присоединённых территориях, для которых применяются особенности подготовки и утверждения

- объектов в области федерального транспорта;
- объектов в области электроэнергетики;
- объектов в области высшего профессионального образования и здравоохранения;
- объектов в области инновационного развития.

Таким образом, резервирование направлено на удовлетворение публичных интересов, достижение общественно полезных целей. Данная процедура не может производиться в целях получения выгоды частными субъектами, деятельность которых лишь опосредованно служит интересам общества.

Срок резервирования земельных участков

Предельные сроки резервирования земель для государственных или муниципальных нужд установлены п. 3 ст. 70.1 ЗК РФ:

- 1) не более чем 3 (три) года – по общему правилу;
- 2) не более чем 2 (два) года – при резервировании земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и указанных в заявке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, исполнительно-распорядительного органа муниципального образования на создание особой экономической зоны в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;
- 3) до 20 (двадцати) лет – при резервировании земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, для строительства и реконструкции:
 - объектов морского транспорта;
 - внутреннего водного транспорта;
 - железнодорожного транспорта;
 - воздушного транспорта;
 - транспортно-пересадочных узлов и метрополитена;
 - автомобильных дорог федерального значения, регионального значения, межмуниципального значения, местного значения;
 - других линейных объектов государственного или муниципального значения.

документации по планировке территории, резервирования земель, изъятия земельных участков и (или) иных объектов недвижимого имущества, предоставления земельных участков и установления сервитутов».

Стоит отметить, что закон не устанавливает, с какого момента необходимо исчислять указанные сроки: с момента принятия решения о резервировании, с момента его опубликования или с момента внесения сведений в ЕГРН.

В силу пп. «а» п. 5 Постановления Правительства РФ № 561 само решение о резервировании земель должно содержать информацию о сроках.

Момент вступления решения в силу может регулироваться нормативным правовым актом соответствующего публично-правового образования. Например, согласно Постановлению Правительства Москвы № 941-ПП¹ решение о резервировании земель для государственных нужд вступает в силу со дня, указанного в решении, но не ранее дня его официального опубликования.

Таким образом, при определении момента начала резервирования конкретных земель необходимо обращаться непосредственно к решению о резервировании земель (далее – Решение).

Как показывает анализ правоприменительной практики, в большинстве случаев срок резервирования земель исчисляется с момента издания соответствующего Решения².

Порядок резервирования земельных участков

Порядок резервирования земельных участков подробно регулируется Постановлением Правительства РФ № 561 и включает в себя следующие этапы:

1) Разработка документов, на основании которых принимается решение о резервировании земель, а именно:

- документации по планировке территории;
- документов территориального планирования в случаях создания особо охраняемых природных территорий, размещения объектов обороны и безопасности;

¹ Постановление Правительства Москвы от 23.12.2015 № 941-ПП «Об утверждении порядков взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы, а также организаций при осуществлении мероприятий, направленных на обеспечение освоения территорий города Москвы, и признании утратившими силу правовых актов города Москвы».

² Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18.02.2021 № Ф04-6031/2020 по делу № А45-13688/2020; Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 09.03.2021 № 07АП-8639/2020(2) по делу № А45-13684/2020; Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.03.2021 № 18АП-2510/2021 по делу № А07-27998/2019.

- государственных программ геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр, утверждённых в установленном порядке.

В случае отсутствия на момент принятия решения о резервировании некоторых из указанных документов оно может быть признано судом недействующим¹.

2) Принятие решения о резервировании земель уполномоченным органом

В соответствии с п. 4 Постановления Правительства РФ № 561 подготовка решения о резервировании земель осуществляется на основании сведений ЕГРН.

Порядок разработки и утверждения текста решения о резервировании, механизм взаимодействия органов исполнительной власти в рамках проведения процедуры резервирования определяется постановлением уполномоченного органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ.

3) Публикация и ознакомление граждан с решением о резервировании земель

Согласно п. 7 Постановления Правительства РФ № 561 решение о резервировании земель, подлежит опубликованию в официальных СМИ субъекта или местного самоуправления, а также в сети «Интернет».

Срок публикации решения о резервировании земель устанавливает орган исполнительной власти соответствующего публично-правового образования. Например, ДГИ Москвы обеспечивает публикацию решения о резервировании земель в печатных СМИ и размещение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в срок не позднее 7 рабочих дней со дня его принятия.

Также в силу ст. 57 ГрК РФ уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ размещают решения о резервировании земель в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД).

4) Государственная регистрация ограничений прав, установленных решениями о резервировании земель

Срок направления решения о резервировании земель также устанавливает орган исполнительной власти соответствующего публично-правового образования. Например, согласно Постановлению Правительства Москвы № 941-ПП, ДГИ Москвы направляет копию решения о резервировании зе-

¹ Определение ВАС РФ от 27.02.2012 № ВАС-1199/12 по делу № А66-1916/2011.

мель и прилагаемую к ней схему резервируемых земель в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) в срок не позднее 10 рабочих дней со дня принятия такого решения.

Органы, принимающие решение о резервировании участков

На основании п. 2 Постановления Правительства РФ № 561 в зависимости от цели резервирования решение о резервировании принимается:

- федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на оказание государственных услуг и управление федеральным имуществом, в установленной сфере деятельности которого планируется осуществить резервирование (например, Министерство обороны РФ, Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация), Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот), Федеральное дорожное агентство (Росавтодор)) – при резервировании земель для федеральных нужд;
- уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления (например, администрации Черниговского района Приморского края) – при резервировании земель для государственных нужд субъекта РФ или муниципальных нужд.

Решение о резервировании земель, принятое неуполномоченным органом, может быть признано недействующим. Так, распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) о резервировании земель было признано недействующим со дня вступления решения суда в законную силу, поскольку издано исполнительным органом государственной власти Республики Саха (Якутия) с целью резервирования земель для муниципальных нужд, а ЗК РФ, Постановление Правительства РФ № 561 относят решение таких вопросов к полномочиям органов местного самоуправления¹.

Участие в подготовке решений о резервировании земель принимают и государственные компании по поручению уполномоченного органа исполнительной власти. Так, например, в целях резервирования земель для размещения автомобильных дорог Федеральное дорожное агентство даёт поручения

¹ Определение Верховного Суда РФ от 26.10.2011 по делу № 74-Г11-21 Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 08.08.2011, которым удовлетворено заявление о признании недействующим распоряжения Правительства Республики Саха (Якутия) от 15.09.2010 № 1025-р «О резервировании земель и земельных участков в кварталах 6, 7, 8, «Радиоцентр», 66, 67, 79 г. Якутска».

государственной компании «Российские автомобильные дороги» осуществлять полномочия (п. 5.4(12) Постановления Правительства РФ от 23.07.2004 № 374¹):

- по подготовке схем резервирования земель или перечня кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель;
- по подготовке проектов решений о резервировании земель;
- по обращению от имени РФ с заявлением о государственной регистрации ограничений прав, установленных решениями о резервировании земель;
- иные полномочия по подготовке и принятию решений о резервировании земель.

Форма и содержание решения о резервировании

Решение о резервировании представляет собой отдельный нормативный правовой акт, поскольку издаётся в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права, определяет правила поведения, обусловленные резервированием земельных участков, содержащие ограничения, касающиеся использования земельных участков и их гражданского оборота, обязательные для неопределённого круга лиц, следовательно, рассчитанные на неоднократное применение (п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50²). Оно должно приниматься в форме постановления. Издание решения о резервировании в виде распоряжения представляет собой нарушение, которое не является самостоятельным основанием для признания решения недействительным и оценивается судом в совокупности с другими недостатками³.

На основании п. 5 Постановления Правительства РФ № 561 решение о резервировании земель должно содержать:

- цели и сроки резервирования земель;
- реквизиты документов, в соответствии с которыми осуществляется резервирование земель;

¹ Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 374 «Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве».

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», Определение Верховного Суда РФ от 26.10.2011 № 74-Г11-21.

³ Определение Верховного Суда РФ от 26.10.2011 по делу № 74-Г11-21.

- ограничения прав на зарезервированные земельные участки, устанавливаемые в соответствии с ЗК РФ и другими федеральными законами, необходимые для достижения целей резервирования земель;
- сведения о месте и времени ознакомления заинтересованных лиц со схемой резервируемых земель, а также перечнем кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель.

К решению о резервировании земель прилагается схема резервируемых земель, а также перечень кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель.

В отсутствие вышеуказанной информации в решении о резервировании и прилагаемых к нему документов оно может быть признано недействительным¹.

Последствия резервирования земель

Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд влечёт ограничения правомочий владения, пользования, распоряжения земельными участками, а также оборотоспособности земельных участков².

В соответствии с действующим законодательством могут быть **ограничены следующие права:**

- возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, сооружения (ст. 56.1 ЗК РФ);
- проводить оросительные, осушительные, агролесомелиоративные, культуртехнические и другие мелиоративные работы (ст. 56.1 ЗК РФ);
- строить пруды (в том числе образованные водоподпорными сооружениями на водотоках) и иные водные объекты (ст. 56.1 ЗК РФ);
- право на приватизацию (возмездное отчуждение) земельных участков в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд (ст. 28 Закона о приватизации);
- право на приобретение зарезервированных земельных участков в частную собственность³;

¹ Определение ВАС РФ от 27.02.2012 № ВАС-1199/12 по делу № А66-1916/2011.

² Ст. 56.1 ЗК РФ, п. 1, пп. 13 п. 5 ст. 27 ЗК РФ.

³ П. 2 ст. 27 ЗК РФ, ст. 39.16 ЗК РФ, ст. 29 Федерального закона от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»).

- право на совершение сделок с зарезервированными земельными участками в целях размещения объектов развития инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития¹;
- ограничивается срок аренды земельных участков собственниками зданий, строений и сооружений, расположенных в пределах участка (он не может превышать срока резервирования, за исключением случая предоставления земельного участка для целей резервирования)²;
- иные ограничения, устанавливаемые федеральными законами.

Поскольку перечень ограничений, связанных с резервированием земель, не является исчерпывающим, на практике также встречаются следующие ограничения:

- невозможность перевода земельного участка из одной категории в другую³;
- невозможность изменения вида разрешённого использования зарезервированного (ВРИ) земельного участка (в частности, в случаях, когда испрашиваемый ВРИ не соответствует целям резервирования)⁴.

Согласно п. 5 Постановления Правительства РФ № 561 решение о резервировании земель должно содержать указание на ограничения прав. Следовательно, в данном акте перечень налагаемых ограничений может уточняться⁵. Вместе с тем на практике конкретный список ограничений в решении о резервировании присутствует не всегда. Например, в распоряжениях Росавтодора часто содержится общая отсылочная норма к законодательству РФ⁶. В таком случае необходимо учитывать все вышеперечисленные ограничения.

¹ П. 2 ст. 27 ЗК РФ, ст. 29 Федерального закона № 473-ФЗ.

² Пп. 13 п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ, ст. 28 Федерального закона № 178-ФЗ.

³ Решение Ногинского городского суда Московской области от 15.10.2020 по делу № 2а-3901/2020.

⁴ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21.01.2019 по делу № А49-16608/2017.

⁵ Постановление Правительства Свердловской области от 18.10.2017 № 783-ПП.

⁶ Распоряжение Росавтодора от 17.11.2020 № 3501-р «О резервировании земель для нужд Российской Федерации в целях обеспечения реализации проекта «Скоростная автомобильная дорога Москва – Нижний Новгород – Казань. Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Нижний Новгород – Казань, 1 этап км 0 – км 80, Московская, Владимирская области (от пересечения с автомобильной дорогой федерального значения А-108 «Московское большое кольцо» до пересечения с автомобильной дорогой федерального значения М-7 «Волга»)».

В большинстве случаев согласно судебной практике¹ при резервировании земельных участков ограничения связаны:

- с оформлением земельных участков в частную собственность;
- со строительством новых зданий и сооружений;
- с реконструкцией существующих объектов.

Запрет на предоставление в частную собственность зарезервированных земельных участков

В силу ст. 39.2 ЗК РФ предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах их компетенции.

Согласно п. 7 ст. 39.16 ЗК РФ уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов на основании того, что земельный участок является зарезервированным для государственных или муниципальных нужд в случае, если заявитель обратился с заявлением о предоставлении земельного участка в собственность.

Также на основании п. 8 Закона о приватизации отчуждению в соответствии с указанным законом не подлежат находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд.

Таким образом, приобретение зарезервированного земельного участка в частную собственность невозможно как на платной, так и на бесплатной основе.

Стоит отметить, что резервирование земель порой подменяется иными основаниями отказа в предоставлении земельного участка.

Например, в силу п. 17 ст. 39.16 ЗК РФ уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов на основании того, что земельный участок в соответствии с утверждёнными документами территориального планирования и (или) документацией по планировке территории предназначен для размещения объектов федерального, регионального, местного значения и с заявлением о предоставлении земельного участка обратилось лицо, не уполномоченное на строительство этих объектов.

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.10.2019 № Ф05-15914/2019 по делу № А40-175607/2018.

Со ссылкой на п. 17 ст. 39.16 ЗК РФ встречаются также следующие основания отказа в предоставлении земельного участка в собственность:

- через участок проходят красные линии;
- часть испрашиваемого земельного участка и находящегося на нём объекта недвижимости расположены за линией регулирования застройки;
- на данной территории предусмотрено размещение перспективной транспортной развязки, согласно разработанной схеме транспортного обслуживания Генерального плана города;
- планируемая автомобильная дорога пересекает земельный участок и другие.

Указанные основания отказа в предоставлении земельного участка не тождественны резервированию земель. Подмена данных понятий базируется на неверном толковании закона. Перспектива расположения дороги на территории спорного земельного участка или нахождение его за линией регулирования застройки не означает, что данный участок зарезервирован, так же как и красные линии сами по себе не могут свидетельствовать о резервировании земель, однако являются первым шагом на пути к принятию соответствующего решения.

Таким образом, отказ в предоставлении земельного участка в связи с резервированием является законным и обоснованным лишь при наличии решения уполномоченного органа государственной власти о резервировании земельного участка и государственной регистрации данного обременения¹.

*Предоставление зарезервированного земельного участка
в аренду как способ реализации исключительного права*

На основании пп. 6 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ, п. 1 ст. 39.20 ЗК РФ граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках, имеют исключительное право на выкуп или аренду данных земельных участков.

В силу пп. 18 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, п. 3 ст. 28 Закона о приватизации земельные участки, зарезервированные для государственных и муниципальных нужд, могут предоставляться в аренду собственникам объектов недвижимости, расположенных на данных земельных участках.

¹ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 20.05.2016 № 09АП-4836/2015 по делу № А40-106819/2014.

В данном случае можно говорить о том, что при резервировании земельных участков аренда является своеобразной формой реализации прав собственника объекта недвижимости, расположенного на нём.

Стоит отметить, что согласно п. 16 ст. 39.8 ЗК РФ в случае, если в аренду предоставлен земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности и зарезервированный для государственных или муниципальных нужд, договор аренды такого земельного участка должен предусматривать возможность досрочного расторжения этого договора по требованию арендодателя по истечении одного года после уведомления арендатора такого земельного участка о расторжении этого договора.

Прекращение действия ограничения прав, установленных решением о резервировании земель

В соответствии с п. 10 Постановления Правительства РФ № 561 действие ограничений прав, установленных решением о резервировании земель, прекращается в связи с:

- 1) истечением указанного в решении срока резервирования земель;
- 2) предоставлением в установленном порядке зарезервированного земельного участка, не обременённого правами третьих лиц, для целей, установленных решением о резервировании земель;
- 3) отменой решения о резервировании земель органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшим решение о резервировании земель;
- 4) изъятием в установленном порядке, в том числе путём выкупа, зарезервированного земельного участка для государственных или муниципальных нужд;
- 5) решением суда, вступившим в законную силу.

При прекращении действия ограничений, связанных с резервированием, может быть издан отдельный правовой акт о признании утратившим силу решения о резервировании указанных земель¹.

Срок действия отдельных ограничений, связанных с прекращением резервирования, определяется органом исполнительной власти соответствующего публично-правового образования. Например, Постановлением Прави-

¹ Постановление Правительства Москвы от 23.12.2015 № 941-ПП «Об утверждении порядков взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы, а также организаций при осуществлении мероприятий, направленных на обеспечение освоения территорий города Москвы, и признании утратившими силу правовых актов города Москвы».

тельства Москвы № 941-ПП установлено, что ДГИ Москвы в срок не позднее 10 рабочих дней со дня признания утратившим силу решения о резервировании земель направляет в Росреестр заявление об исключении из ЕГРН сведений о зарезервированных землях, а также о государственной регистрации прекращения ограничений прав, вызванных резервированием земель.

Способы защиты прав правообладателей зарезервированного земельного участка

Можно выделить следующие способы защиты прав зарезервированных земельных участков:

1) *Признание недействительным решения уполномоченного органа о резервировании земельных участков*¹

Данный способ связан с:

- проверкой судом полномочий органа, принявшего решение;
- проверкой соответствия цели резервирования публичным интересам;
- проверкой соблюдения требований к форме и содержанию решения о резервировании;
- проверкой соответствия решения о резервировании документации по планировке территории или иным документам, на основании которых принято решение о резервировании.

2) *Признание незаконным решения об отказе в предоставлении зарезервированного земельного участка*²

Данный способ защиты прав является наиболее распространённым. В соответствии с Постановлением Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», рассматривая такие дела, суды оценивают доводы исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления о невозможности передачи земельного участка на испрашиваемом праве по причине его резервирования для государственных или муниципальных нужд.

¹ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 31.01.2019 № 45-АПГ18-24; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13.03.2019 № Ф09-646/19 по делу № А07-7001/2018; Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.03.2021 № 18АП-2510/2021 по делу № А07-27998/2019.

² Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17.12.2018 № Ф04-5704/2018 по делу № А46-2606/2018; Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.01.2020 № 14АП-11916/2019 по делу № А44-6054/2019.

3) *Признание недействительным отказа в выдаче разрешения на строительство дома*¹

Данный способ защиты также предусматривает проверку судом законности и обоснованности решения о резервировании. Вместе с тем суды обращают внимание на момент издания решения и обращения физических или юридических лиц с заявлением о выдаче разрешения на строительство. В случае, если на момент обращения заявителя в уполномоченный орган, решение о резервировании спорного земельного участка не было принято, отказ в выдаче разрешения на строительство признаётся не соответствующим закону.

Отдельно можно отметить, что согласно судебной практике владельцы резервированных земельных участков также обращаются в суд с требованием о признании права на земельный участок². Данный способ защиты предусмотрен ст. 12 ГК РФ и ст. 59 ЗК РФ, однако в ситуации с резервированием участка обращение с таким иском некорректно. Учитывая, что для оформления прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предусмотрен административный порядок, обход указанной процедуры через судебный механизм признания права недопустим.

¹ Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.11.2018 № 16АП-4380/2018 по делу № А20-1312/2018.

² Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 16.06.2020 № 88-10184/2020.

9.1. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР

Государственный земельный надзор (*федеральный земельный надзор*) (далее – ГЗН) представляет собой деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений со стороны правообладателей земельных участков (на любом праве), за которые предусмотрена административная или иная ответственность. Надзорные функции выполняют не только федеральные органы, но и их территориальные отделения.

Особенности, полномочия и формы надзора установлены Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» (далее – Положение о надзоре).

Функции государственного земельного надзора возложены на **три органа исполнительной власти**, осуществляющие земельный надзор на федеральном уровне:

- Росреестр
- Россельхознадзор
- Росприроднадзор

Задачи надзорных органов охватывают практически все составы административных правонарушений в сфере землепользования, закреплённых в КоАП РФ. При этом в зависимости от сферы деятельности контролирующего органа за каждым органом закреплён отдельный блок задач в области земельного контроля, которые условно можно разделить на:

- контроль за землёй как объектом права (**Росреестр**);
- контроль за землёй как природным ресурсом, за его физическими свойствами (плодородие, мелиоративные мероприятия, рекультивация) (**Россельхознадзор**);
- контроль за землёй как объектом экологической системы (**Росприроднадзор**).

Полномочия Росреестра по земельному контролю:

- а) недопущение самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена ими и использования земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих документов, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности (ст. 7.1 КоАП РФ);
- б) выполнения требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению, а также о выполнении обязанностей по приведению земель в пригодное состояние (ст. 8.8 КоАП РФ);
- в) выполнения требований о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобретения земельных участков в собственность (ст. 7.34 КоАП РФ);
- г) выполнения требований законодательства, связанных с обязательным использованием в течение установленного срока земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях (ч. 3 ст. 8.8 КоАП РФ);
- д) выполнения требований земельного законодательства органами государственной власти и органами местного самоуправления при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;
- е) выполнения требований законодательства, связанных с выполнением в установленный срок предписаний, выданных должностными лицами Росреестра и его территориальных органов.

Полномочия Россельхознадзора по земельному контролю:

- а) требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления (ст. 8.6 КоАП РФ);

- b) требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель (ст. 8.7 КоАП РФ);
- c) требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;
- d) требований в области мелиорации земель;
- e) обязанностей по рекультивации земель при осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;
- f) предписаний, выданных должностными лицами Россельхознадзора и его территориальных органов.

Полномочия Росприроднадзора по земельному контролю:

- a) выполнения обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (ст. 8.7 КоАП РФ);
- b) выполнения требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель (ст. 8.7 КоАП РФ);
- c) выполнения требований законодательства РФ о недопущении использования участков лесного фонда для раскорчёвки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков;
- d) режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов;
- e) выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Объекты проверочных мероприятий:

- органы государственной власти;
- органы местного самоуправления;
- юридические лица;
- руководители юридических лиц¹;
- индивидуальные предприниматели;
- физические лица.

¹ Решение Московского городского суда от 26.06.2020 № 7-6550/2020.

Государственный земельный надзор контролирует правомерное использование земельных участков всеми её правообладателями, начиная от физических лиц на землях садоводства и заканчивая органами государственной власти на землях для размещения министерств.

Стоит отметить, что для мегаполисов наиболее распространёнными являются проверочные мероприятия в отношении юридических лиц и ИП, собственников земельных участков, расположенных в общественно-деловых и иных терзонах, обеспечивающих нормальное функционирование городской среды (включая жилую застройку, офисную, торговую).

За чертой города к ним добавляется массив проверок в отношении физических лиц (*земли ИЖС, садоводства/огородничества и иные «индивидуальные» земельные наделы*).

Полномочия проверяющих органов

С точки зрения инструментов осуществления земельного надзора, должностные лица (далее – инспекторы) имеют широкий спектр возможных источников получения информации в отношении проверяемого земельного участка (обширные базы данных, архивы данных, межведомственное взаимодействие с муниципальными властями, аэрофотосъёмка, натурный осмотр, использование технического оборудования и др.).

При этом инспекторы ограничены основаниями проведения проверочных мероприятий, которые могут осуществляться либо в рамках заранее установленного плана мероприятий, либо в соответствии с законодательно установленными «индикаторами» земельного участка, при наличии которых возможна внеплановая проверка.

Таким образом, инспекторы хоть и обладают широким набором инструментов для сбора максимального количества данных в отношении обследуемого земельного участка, но существенно ограничены в частоте проверок и основаниях их проведения.

Систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства осуществляется путём проведения административного обследования объектов земельных отношений, анализа правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, а также в иных формах, предусмотренных земельным законодательством.

Из всех перечисленных выше способов осуществления надзора наиболее эффективным с точки зрения выявления правонарушений и одновременно самым опасным для землепользователей выступает **административное обследование**.

Порядок, сроки и иные особенности административного обследования едины для всех органов земельного надзора и их территориальных образований, утверждены Постановлением Правительства РФ от 18.03.2015 № 251 «Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений» (далее – Правила проведения административного обследования).

Административное обследование осуществляется должностными лицами **самостоятельно**, без взаимодействия с правообладателями объектов земельных отношений.

При административном обследовании объектов земельных отношений проводится комплексное исследование информации, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах, открытых и общедоступных информационных ресурсах, а также архивных фондах.

Перечень способов получения информации об обследуемом земельном участке является открытым, включает в себя, в числе прочего, использование дистанционных методов (аэрокосмическая съёмка, аэрофотосъёмка) и информацию, полученную по результатам визуального осмотра.

Кроме того, при обследовании приоритет имеют земельные участки, чья кадастровая стоимость выше удельного показателя кадастровой стоимости в соответствующем муниципальном образовании, земель, востребованных в гражданском обороте. За основу берутся данные из ЕГРН по сделкам купли-продажи (п. 7 Правил проведения административного обследования).

К «наиболее востребованным в гражданском обороте» принято относить застроенные/незастроенные земли, подразумевающие размещение объектов жилого фонда и коммерческой недвижимости.

Поскольку предмет плановой проверки юридических лиц и ИП ограничен, следовательно, должностное лицо имеет право задать закрытый перечень вопросов об обследуемом участке. Согласно п. 7(1) Положения о надзоре должностные лица обязаны использовать при проведении плановой проверки проверочные листы (списки контрольных вопросов).

Проверочные листы (списки контрольных вопросов) – совокупность сведений/вопросов, содержащих в себе обязательные требования, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения осуществления земельного надзора и направлено на соблюдение законодательства.

Так, имеются утверждённые формы списков контрольных вопросов при проверках инспекторами Росреестра¹ и Россельхознадзора².

¹ Приказ Росреестра от 22.11.2017 № П/0530 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), применяемого при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора»).

² Приказ Россельхознадзора от 18.09.2017 № 908 (ред. от 11.09.2019) «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемого

К контрольным вопросам проверок Росреестра относятся:

1. Используется ли земельный участок в соответствии с целевым назначением / ВРИ?
2. Имеются ли у проверяемого юр. лица или ИП права на земельный участок?
3. Зарегистрированы ли права либо обременение на используемый земельный участок в надлежащем порядке?
4. Соответствует ли фактически используемая площадь земельного участка правоустанавливающим документам?
5. Соответствует ли положение поворотных точек границ земельного участка, используемого проверяемым юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, сведениям о положении точек границ земельного участка, указанным в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН)?
6. Приведены ли земли в состояние, пригодное для использования в соответствии с установленным видом использования? (*при порче земли или уничтожении плодородного слоя*)
7. В случае, если действие сервитута прекращено, исполнена ли проверяемым юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, в отношении которого установлен сервитут, обязанность привести земельный участок в состояние, пригодное для использования, в соответствии с разрешённым использованием?
8. Выполнена ли обязанность переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком на право аренды или приобрести земельный участок в собственность?
9. Соблюдено ли требование об обязательности использования (освоения) земельного участка в сроки, установленные законодательством?

должностными лицами территориальных органов Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору при проведении плановых проверок в рамках осуществления государственного земельного надзора».

К контрольным вопросам проверок Россельхознадзора относятся:

1. Используется ли земельный участок для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности?
2. Проводятся ли мероприятия по воспроизводству плодородия земель: агротехнические? агрохимические? мелиоративные? фитосанитарные? противозерозионные?
3. Наличие зарастания земель: деревьями? кустарниками? сорными растениями?
4. Проведена ли рекультивация земель при осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ?
5. Допускается ли: загрязнение? истощение? деградация? порча? уничтожение земель и почв? иное негативное воздействие на земли и почвы?
6. Соблюдается проект проведения мелиоративных работ (при их проведении)?
7. Содержатся ли мелиоративные системы и защитные лесные насаждения в исправном (надлежащем) состоянии?
8. Имеется ли согласование сооружения и (или) эксплуатации линий связи, электропередач, трубопроводов, дорог и других объектов на мелиорируемых (мелиорированных) землях?
9. Допускается ли размещение отходов производства и потребления на почве?

Виды проверок

А) Документарные и выездные проверки – в зависимости от способа проверочные мероприятия делятся на две группы: документарные проверки и выездные (с натурным осмотром и фотофиксацией).

Документарные проверки заключаются в сведении воедино всех данных, полученных в ходе запроса всей имеющейся и интересующей инспектора документации в отношении обследуемого участка посредством межведом-

ственного взаимодействия. Как было сказано ранее, инспекторы обладают широким спектром инструментов получения той или иной документации, что повышает качество проводимой проверки и пропорционально увеличивает риск привлечения к ответственности землепользователя при выявлении нарушений. Из этого следует, что при документарной проверке инспектор собирает, анализирует и делает соответствующие выводы о наличии/отсутствии правонарушений на обследуемом участке.

Выездная проверка подразумевает выезд инспектора на обследуемый земельный участок с фотовидеофиксацией нарушений / отсутствия нарушения на земельном участке.

С развитием технологий инспектору даже необязательно физически иметь доступ на весь участок. Поскольку способы исследования носят открытый характер (*Правила проведения административного обследования*), для получения исчерпывающей информации инспектор использует все возможные способы: начиная с аэрофотосъёмки со спутника и заканчивая использованием квадрокоптеров. Причём последние приобрели особую популярность у инспекторов в связи с простотой использования и предельной детализацией обследуемого участка, а также отказом в предоставлении доступа на участок его правообладателями.

Б) Плановые и внеплановые проверки – в зависимости от основания проведения проверки

Плановые проверки осуществляются на основании планов, разрабатываемых и утверждаемых ежегодно в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 489¹.

Несмотря на то, что государственный земельный надзор реализуют несколько органов, плановые проверки в сфере земельного надзора осуществляются только должностными лицами Росреестра и Россельхознадзора, включая их территориальные органы.

Росприроднадзор, в свою очередь, реализует проверки при осуществлении государственного экологического надзора, планы проведения которых подлежат утверждению в отдельном порядке, не относящемся к земельному надзору.

Поскольку плановые проверки подлежат утверждению в установленном порядке, они находятся в открытом доступе. Ниже представлены официальные ресурсы, предоставляющие информацию как по всем субъектам РФ, так

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

и по отдельности (в качестве примера Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург и Новосибирск).

Ежегодные планы проверок составляются отдельно в отношении каждого из субъектов правоотношений.

<https://proverki.gov.ru> – единый сайт всех проверок по всем субъектам РФ

Город	Проверки Росреестра	Проверки Россельхознадзора
Москва	rosreestr.ru/site/open-service/audits/plany-provedeniya-proverok-gzn	rsn-msk.ru/Kontrolno_nadzornaya_deyatelnost
Санкт-Петербург	rosreestr.ru/site/open-service/audits/plany-provedeniya-proverok78	ursn.spb.ru/opendata/7805365021-check-planlist
Новосибирск	rosreestr.ru/site/open-service/plan-raboty-i-pokazateli-deyatelnosti/54_plan_proverky	rshn-nso.ru/plan-provedeniya-proverok-yuridicheskix-lic-i-individualnyx-predprinimatelej
Свердловская область	rosreestr.ru/site/open-service/audits/Plany-Provedeniya-Proverok/2020ggg	rsnso.ru/directions/ground_control_and_supervision/news

Категории риска

Проверки осуществляются с применением риск-ориентированного подхода. Именно деление всех потенциально обследуемых земельных участков на категории риска позволяет добиться наиболее эффективного надзора в сфере соблюдения законодательства в области землепользования.

Информация о категоризации земельного участка носит закрытый характер, чаще всего на уровне ведомства.

При этом каждое заинтересованное лицо (правообладатель участка) имеет право направить в надзорный орган запрос о предоставлении информации об отнесении к той или иной категории риска. Поскольку форма запроса не утверждена, заинтересованное лицо составляет его в форме обращения. Ответ на запрос представляется надзорным органом в срок не более 15 дней с момента направления запроса.

Должностные лица самостоятельно выделяют и составляют критерии отнесения земельного участка при определении категории риска. Должностные лица самостоятельно (главные инспекторы) определяют критерии отнесения участков к категориям риска.

Выделяют следующие категории риска:

- категория среднего риска;
- категория умеренного риска;
- категория низкого риска.

Периодичность проверок:

- для земельных участков, отнесённых к категории среднего риска, – не чаще чем один раз в 3 года и не реже чем 1 раз в 6 лет;
- для земельных участков, отнесённых к категории умеренного риска, – не чаще чем один раз в 5 лет и не реже чем 1 раз в 6 лет;
- *в отношении земельных участков, отнесённых к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся.*

Срок проведения плановых проверок использования юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями земельных участков, отнесённых к категории умеренного риска, не должен превышать 17 рабочих дней.

Внеплановые проверки

Существует закрытый перечень оснований проведения внеплановых проверок, установленный п. 6 ст. 71.1 ЗК РФ:

- А) В связи с соблюдением требований п. 2 ст. 10 № 294-ФЗ¹:
- истечение срока ранее выданного предписания об устранении ранее выявленного нарушения;
 - мотивированное представление должностного лица государственного надзора и муниципального контроля по результатам анализа результатов мероприятий по административному обследованию;
 - рассмотрение или предварительная проверка поступивших обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах возникновения угрозы причинения или причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ и т. д.;

¹ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

- выявление при проведении мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями параметров деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя, соответствие которым или отклонение от которых согласно утверждённым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, индикаторам риска нарушения обязательных требований;
 - приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.
- Б) Выявление по итогам административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений, за которые предусмотрена административная и иная ответственность (пп. 2 п. 6 ст. 71.2 ЗК).
- В) Поступление обращений и заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о нарушениях имущественных прав РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, юридических лиц, граждан (пп. 3 п. 6 ст. 71.2 ЗК).
- Г) Случаев непредоставления в указанный в срок декларации об использовании земельного участка, полученного в рамках программы «Дальневосточный гектар» и проверки использования по целевому назначению спустя год после приобретения участка с/х назначения посредством процедуры торгов (пп. 4–5 п. 6 ст. 71.2 ЗК).
- Д) Индикаторов риска нарушения обязательных требований, утверждаемых Министерством экономического развития РФ¹ (п. 11(1) Положения о ГЗН):
- несоответствие площади используемого юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем земельного участка, определённой в результате проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, площади земельного участка, сведения ЕГРН;

¹ Приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 7 «Об утверждении индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых для определения необходимости проведения внеплановых проверок при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и её территориальными органами государственного земельного надзора».

- отклонение местоположения характерной точки границы земельного участка, определённое в результате проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, относительно местоположения границы земельного участка, содержащегося в ЕГРН, на величину, превышающую значение точности определения координат характерных точек границ земельных участков, установленное приказом Минэкономразвития России от 01.03.2016 № 90 «Об утверждении требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, требований к точности и методам определения координат характерных точек контура здания, сооружения или объекта незавершённого строительства на земельном участке, а также требований к определению площади здания, сооружения и помещения»;
- несоответствие использования юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем земельного участка, выявленное в результате проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) видам разрешённого использования земельного участка, сведения о котором содержатся в ЕГРН;
- отсутствие объектов капитального строительства, ведения строительных работ, связанных с возведением объектов капитального строительства на земельном участке, предназначенном для жилищного или иного строительства, выявленное по результатам проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, в случае, если обязанность по использованию такого земельного участка в течение установленного срока предусмотрена федеральным законом.

Оформление результатов проверки

По итогам проведения проверки составляется акт проверки. Также могут быть оформлены предписание и протокол об административном правонарушении¹.

Акт проверки оформляется после её завершения в двух экземплярах². Если для составления акта проверки необходимо получить заключения по ре-

¹ П. 7 ст. 71 ЗК РФ.

² П. 4 ст. 16 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

результатам проведённых исследований, испытаний, специальных расследований, экспертиз, акт проверки составляется в срок, не превышающий 3 (трёх) рабочих дней после завершения мероприятий по контролю¹.

Форма акта проверки утверждена в Приложении 3 к Приказу Минэкономразвития РФ от 30.04.2009 № 141². К нему должны быть приложены заполненный проверочный лист, протоколы проб обследования, протоколы (заключения) проведённых исследований и экспертиз, предписания об устранении выявленных нарушений и все документы (их копии), которые связаны с результатами проверки³.

Один экземпляр акта проверки вручается (направляется) проверяемой организации следующими способами:

- 1) лично руководителю организации (иному должностному лицу или уполномоченному представителю) *под расписку*;
- 2) по почте с уведомлением о вручении;
Таким способом акт проверки направляется в том случае, если руководитель (иное должностное лицо или уполномоченный представитель) организации отсутствует или отказался ознакомиться с ним или дать об этом расписку либо если акт составляется в течение трёх дней после завершения проверки.
- 3) при наличии согласия проверяемого лица в форме электронного документа.

Предписания об устранении выявленных нарушений

В случае выявления в ходе проведения проверок нарушений требований законодательства РФ к актам проверки прилагаются предписания об устранении выявленных нарушений (далее – Предписание) с указанием сроков их устранения.

Предписание представляет собой официальный документ, который выдаётся государственным органом и содержит требование об устранении послед-

¹ П. 5 ст. 16 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

² Приказ Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»».

³ П. 4 ст. 16 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

ствий совершённого правонарушения. Кроме того, Предписание не носит рекомендательный характер, а является обязательным для исполнения.

Срок устранения нарушения земельного законодательства в Предписании устанавливается должностным лицом с учётом вида выявленного правонарушения, времени вступления в силу постановления по делу об административном правонарушении и времени, необходимого для устранения нарушения земельного законодательства, но не более 6 месяцев.

Усреднённых показателей сроков устранения нарушения выявить невозможно, это напрямую зависит от внутренних убеждений инспектора.

Указанный в Предписании срок устранения нарушений может быть продлён:

- на основании ходатайства лица, в отношении которого вынесено предписание об устранении нарушений законодательства;
- по решению уполномоченного должностного лица Росреестра (территориального органа) в случае наличия документально подтверждённых оснований необходимости продления срока для обеспечения устранения выявленных нарушений в установленном законодательством порядке.

В случае невозможности устранения нарушения в установленный срок лицо, которому выдано предписание об устранении выявленных нарушений законодательства, не позднее указанного в Предписании срока устранения нарушения вправе направить должностному лицу, выдавшему данное предписание, ходатайство о продлении указанного в Предписании срока устранения нарушения земельного законодательства. К ходатайству прилагаются документы, подтверждающие принятие в установленный срок нарушителем мер, необходимых для устранения правонарушения.

В течение 15 рабочих дней с момента истечения срока устранения нарушения земельного законодательства, установленного Предписанием, организуется проведение внеплановой проверки с целью определения факта устранения указанного нарушения.

В случае невыполнения требований Предписания в установленный срок организация может быть привлечена к административной ответственности.

Выданное Предписание может быть обжаловано в административном или судебном порядке.

В случае выявления факта неисполнения Предписания об устранении нарушения земельного законодательства должностное лицо, уполномоченное на проведение проверки, в установленном порядке:

- выдаёт правонарушителю новое Предписание об устранении нарушения земельного законодательства;

- принимает решение о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 25 или ч. 26 ст. 19.5 КоАП РФ.

В случае неустранения в установленный срок нарушений, указанных в Предписании, Росреестр (территориальный орган) в срок не позднее чем 30 дней со дня привлечения виновного лица к административной ответственности за неисполнение такого предписания информирует о его неисполнении с приложением соответствующих документов:

- исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления в соответствии с их компетенцией – в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности;
- орган государственной власти или орган местного самоуправления в соответствии с их компетенцией, которые в соответствии с законодательством вправе обратиться в суд с требованием об изъятии находящихся в частной собственности земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием и об их продаже с публичных торгов, – в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности.

Протокол об административном правонарушении

Если при проверке обнаружены достаточные данные, которые указывают на наличие административного правонарушения, то составляется протокол об административном правонарушении.

Протокол оформляется после акта проверки. Однако его могут составить и до акта проверки, если нужно принять обеспечительные меры в виде временного запрета деятельности. Это возможно в том случае, когда наказанием за правонарушение является приостановление деятельности. Порядок оформления протокола и ознакомления с ним приведён в ст. 28.2 КоАП РФ.

С момента составления протокола возбуждается дело об административном правонарушении. В результате его рассмотрения может быть вынесено постановление о назначении наказания.

Постановление о назначении наказания может быть обжаловано в административном или судебном порядке.

Таким образом, итогом административного обследования могут быть два документа: Протокол об административном правонарушении или Предписание об устранении выявленных нарушений. Ключевым отличием этих документов является то, что при Предписании землепользователю предоставляют возможность восстановить положение, предшествующее право-

нарушению. Протокол об административном нарушении, в свою очередь, свидетельствует о последующем вынесении постановления о назначении наказания.

Из этого можно сделать вывод, что протокол об административном нарушении в 99% случаев свидетельствует о назначении административного наказания.

Повторное привлечение к административной ответственности: отличия длящегося и разового характера правонарушения

По общему правилу никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение. Однако необходимо различать случаи, когда есть два административных правонарушения, а когда есть одно длящееся административное правонарушение, и лицо повторно привлекается к административной ответственности.

Длящееся административное правонарушение отличается от разового объективной стороной, поскольку длящееся правонарушение продолжает существовать длительный период времени и прекращается в тот момент, когда лицо перестаёт осуществлять противоправные действия. Срок давности по нему начинает течь с момента выявления правонарушения уполномоченным лицом.

Длящееся правонарушение выражается в длительном невыполнении обязанностей, за несоблюдение которых установлена административная ответственность. Например, длящимся является самовольное занятие земельных и лесных участков, нецелевое использование земельных участков и другие.

Привлечение к ответственности прекращает правонарушение. Однако если лицо после привлечения к административной ответственности продолжает осуществлять правонарушение, то оно может быть привлечено повторно к административной ответственности.

Как указывал Верховный Суд РФ, «если лицо, привлечённое к административной ответственности, не выполняет обязанности, возложенные на него законом или иным нормативным правовым актом, или делает это ненадлежащим образом, то возможно повторное привлечение его к ответственности. При этом следует учитывать характер обязанности, возложенной на нарушителя, и срок, необходимый для её исполнения»¹.

¹ Вопрос 21 Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 2006 года; Определение Верховного Суда РФ от 02.10.2017 № 302-АД17-13362 по делу № А78-16212/2016; Определение Верховного Суда РФ от 20.11.2017 № 310-АД17-16667 по делу № А62-7966/2016.

Таким образом, если лицо уже было привлечено к административной ответственности, и оно не устранило правонарушение в установленный срок, то допустимо привлечение к административной ответственности за то же самое правонарушение. В этом случае это будет новая административная ответственность.

Исходя из комплексного анализа норм федерального законодательства следует, что инспекторы ограничены количеством проверочных мероприятий и не имеют полномочий осуществлять административные проверки по собственной инициативе. Таким образом, инспекторы имеют право максимум на две проверки одного и того же участка в год: административная проверка с выдачей предписания об устранении административного правонарушения и повторная проверка соблюдения предписания. Другие проверки инспектор самостоятельно осуществить не может, за исключением случаев обращения с соответствующим заявлением третьих лиц (смежных землепользователей).

Неочевидные основания для привлечения к ответственности

О существовании административной ответственности за нарушение земельного законодательства знает практически каждый землепользователь: от владельца частного дома за чертой города до крупнейших девелоперов, осуществляющих строительство/эксплуатацию на крупнейших земельных участках.

Однако знать о размерах ответственности «самовольного занятия», «нецелевого использования» и «порчи земель» и потенциальных рисках привлечения за указанные нарушения ещё не означает знать особенности объективной стороны данных правонарушений.

В данном разделе мы разберём наиболее неочевидные основания для привлечения к ответственности по наиболее распространённым составам административных правонарушений в сфере землепользования.

1) Привлечение собственника за нарушения, допущенные предыдущим правообладателем

Предыдущий собственник использовал свою землю с массой нарушений: установил забор не в соответствии с юридическими границами – самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1 КоАП РФ). Участок имеет вид использования «склады», а фактически используется под размещение офисов (ст. 8.8 КоАП РФ); имеется незаконный слив опасных отходов – порча земель (ст. 8.6 КоАП РФ).

Новый собственник приобретает данный земельный участок, сделка успешно проходит регистрацию, и довольный новый правообладатель про-

должает использовать земельный участок аналогично предыдущему собственнику, ориентируясь на то, что перечисленные действия осуществлял не он, участок использует, как и раньше, ничего нового он не совершал.

Данная позиция ошибочна. Вне зависимости от того, когда и кем были совершены указанные действия, к ответственности за земельные правонарушения будет привлечён текущий собственник.

Позиция инспекторов и судебных органов в данном случае исходит из того, что земельные правонарушения в большинстве своём носят длящийся характер. И текущий собственник, приобретая земельный участок, не мог не знать о нецелевом использовании части зданий на участке, к примеру.

Таким образом, приобретая земельный участок, на котором имеются нарушения земельного законодательства, новый собственник автоматически становится правонарушителем по КоАП РФ, вина которого, по мнению инспекторов и судов, доказана.

2) Нецелевое использование на участке арендаторами имущества

Существует ошибочное мнение, согласно которому при выявлении нарушений нецелевого использования земельного участка со стороны арендатора помещений/здания/части участка к ответственности надлежит привлекать непосредственно то лицо, которое осуществляет деятельность, признаваемую нецелевой на конкретном земельном участке.

Сложившаяся судебная практика исходит из того, что собственник земельного участка использует его для извлечения прибыли, путём сдачи в аренду.

Заключая договоры аренды с лицами, которые планируют использовать землю не по целевому назначению, собственник не может не знать о потенциальном нарушении КоАП РФ.

Таким образом, вне зависимости от того, кто осуществляет деятельность, противоречащую виду разрешённого использования участка, виновным лицом выступает только собственник как лицо, ответственное за использование земли по назначению.

9.2. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ

Муниципальный земельный контроль представляет собой один из видов земельного контроля, предусмотренный гл. XII ЗК РФ.

В связи со вступлением в силу с 01.07.2021 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – закон № 248-ФЗ) полно-

мочия органов муниципального земельного контроля определяются в соответствии с ним. Сроки, порядок и последовательность административных процедур при осуществлении муниципального земельного контроля устанавливаются административным регламентом осуществления муниципального земельного контроля, утверждаемым органом муниципального земельного контроля.

В земельном законодательстве существует проблема отграничения объектов, в отношении которых проводится муниципальный земельный контроль и государственный земельный надзор. На сегодняшний день такое отграничение происходит на уровне подзаконных нормативных актов, а также с помощью выработанной судебной практики. Особенности разграничений полномочий органов, осуществляющих государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль, установлены Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 № 1515¹.

В целях недопущения проведения в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя проверок исполнения одних и тех же требований ежегодные планы проведения плановых проверок муниципального земельного контроля согласовываются с территориальными органами исполнительной власти государственного земельного надзора.

Актуальной проблемой последних лет стало дублирование в регламентах муниципалитетов полномочий федерального государственного надзора. В подавляющем большинстве субъектов РФ и в муниципалитетах приняты нормативные акты, закрепляющие полномочия органов муниципального земельного контроля, которые отнесены к компетенции органов государственного земельного надзора.

На произошедшие изменения в нормативном регулировании формируется реакция судебной практики².

¹ Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль».

² Так, в Определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.10.2019 № 70-КА19-3 было отмечено, что в отличие от органов, осуществляющих государственный земельный надзор, должностные лица органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль в отношении расположенных в границах муниципального образования объектов земельных отношений, не имеют права составлять протоколы об административных правонарушениях и привлекать к административной ответственности, а равно и выносить в отношении граждан обязательные для исполнения предписания.

Аналогичные выводы содержатся в Кассационном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 08.06.2018 № 50-КГ18-3, Апелляционном определении ВС РФ № 53-АЛА19-9, Кассационном определении Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 15.01.2020 № 88А-1515/2020 по делу № 2а-

Муниципальный земельный контроль проводится в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (п. 2 ст. 72 ЗК РФ). Об учёте этих требований не раз упоминал в судебной практике ВС РФ¹.

Разграничение полномочий уполномоченных органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль, осуществляется в зависимости от территории их юрисдикции (п. 3 ст. 72 ЗК РФ):

- уполномоченные органы городского округа осуществляют земельный контроль в отношении земельных участков, находящихся в границах такого округа;
- уполномоченные органы городского поселения осуществляют земельный контроль в границах поселения;
- уполномоченные органы муниципального района осуществляют земельный контроль на межселенной территории. Также эти органы проводят контроль в отношении земельных участков, которые находятся в границах сельских поселений этого района, если такие полномочия не закреплены за органами местного самоуправления этих поселений законом субъекта РФ;
- уполномоченные органы сельского поселения осуществляют земельный контроль в границах сельских поселений. Они могут проводить контроль, если законом субъекта РФ наделены такими полномочиями.

В городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе полномочия по муниципальному земельному контролю могут быть переданы органам государственной власти субъекта РФ (п. 4 ст. 72 ЗК РФ).

Так, в Санкт-Петербурге контроль проводит Комитет по контролю за имуществом Санкт-Петербурга (ст. 1 Закона Санкт-Петербурга от 15.06.2007 № 265-49, п. 1.2 Положения, утверждённого Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 23.03.2016 № 207).

В Москве муниципальный земельный контроль проводит Государственная инспекция по контролю за использованием объектов недвижимости г. Мо-

1765/2019; в Кассационном определении Первого кассационного суда общей юрисдикции от 17.12.2019 № 88а-4349/2019 по делу № 2а-416/2019.

¹ Так, в Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.10.2018 № 55-АПГ18-16 было отмечено, что региональным законодательством не допускается установление самостоятельных, отличных от закреплённых в п. 6 ст. 71.1 ЗК РФ, оснований для проведения внеплановых проверок граждан. ЗК РФ предусмотрел возможность правового регулирования региональным законодателем исключительно порядка осуществления муниципального земельного контроля.

сквы (п. 1.3 Постановления Правительства Москвы от 02.03.2021 № 262-ПП «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории города Москвы»).

Реализация принципов муниципального земельного контроля

В ст. 3 Федерального закона № 294-ФЗ от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» определены основные принципы, на основании которых осуществляется контрольная деятельность:

- 1) презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей¹;
- 2) открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов РФ, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении контроля, включая информацию об организации и о проведении проверок, о результатах проведения проверок и о принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, о правах и об обязанностях органов контроля;
- 3) проведение проверок в соответствии с полномочиями контролирующего органа, их должностных лиц²;

¹ Решением Ленинского районного суда г. Курска от 20.09.2017 по делу № 2А-4036/2017 было удовлетворено требование общества о признании незаконным и отмене предписания Управления об устранении нарушения требований земельного законодательства (освобождение земельного участка от древесно-кустарниковой растительности) в связи с тем, что Управлением не была доказана вина общества в нарушении требований земельного законодательства (в т. ч. не проведён осмотр земельного участка, не произведён его обмер), а значит, нарушен принцип презумпции добросовестности юридических лиц.

² Решением Таштыпского районного суда Республики Хакасия от 14.12.2017 по делу № 12-52/2017 было отменено постановление о назначении наказания лицу по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ ввиду того, что внеплановая выездная проверка была проведена на основании распоряжения Управления имущества, которое не имело полномочий на проведение муниципального земельного контроля. Так, суд указал, что материалы дела об административном правонарушении не содержат доказательств, подтверждающих делегирование органами местного самоуправления муниципального района своих полномочий в части муниципального контроля за соблюдением земельного законодательства Управлению муниципальным имуществом, вследствие чего действия последнего по проведению внеплановой выездной, документарной проверки гражданина не могут быть признаны законными, и, соответственно, результаты проверки и протокол об административном правонарушении, составленный административным

- 4) недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами контроля (надзора);
- 5) недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления предпринимательской деятельности;
- 6) ответственность органов контроля (надзора), их должностных лиц за нарушение законодательства РФ;
- 7) недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю¹;
- 8) финансирование за счёт средств соответствующих бюджетов, проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок, в том числе мероприятий по контролю.

В связи с реформой контрольно-надзорной деятельности и, как следствие, принятием закона № 248-ФЗ законодателем дополнены восемь новых принципов контрольной деятельности: законность и обоснованность; стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований; соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц; охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц; недопустимость злоупотребления правом; соблюдение охраняемой законом тайны; открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля; оперативность при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В связи с вступлением в силу закона № 248-ФЗ изменился порядок осуществления муниципального земельного контроля. Среди основных новаций выделим следующие:

органом на основании вышепоименованных документов, являются недопустимыми доказательствами.

¹ В Определении ВС РФ от 17.10.2012 № 48-АПГ12-4 суд отменил решение нижестоящих судов, удовлетворил требования прокурора о признании противоречащим федеральному законодательству регламент осуществления муниципального контроля, поскольку последним предусматривалось установление платы за услуги организации, участвующей в исполнении функции, взимаемой с лица, в отношении которого проводятся мероприятия по контролю.

а) установлено приоритетное проведение профилактических перед контрольными мероприятиями

Новое регулирование в области муниципального земельного контроля ориентирует муниципальные органы на приоритетное проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), стимулирования правомерного поведения контролируемых лиц (ст. 8 закона № 248-ФЗ). Такой подход поможет в разы снизить административную нагрузку на контролируемых лиц, а также в краткосрочной перспективе предупредить формальные судебные тяжбы.

б) более чётко по сравнению с ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ определены полномочия муниципалитетов по осуществлению муниципального контроля

В первую очередь п. 6 ст. 1 закона № 248-ФЗ установлено, что муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Это важное законодательное положение, отграничивающее муниципальный контроль от иных видов контроля (надзора) указанием исключительно на рамки вопросов местного значения.

Главным правовым документом на уровне муниципального образования, определяющим основные вопросы порядка организации муниципального контроля и учёта особенности конкретного муниципалитета, является положение о соответствующем виде муниципального контроля, которое должно быть утверждено представительным органом. Как следует из п. 4 ст. 98 № 248-ФЗ, положения о видах муниципального контроля подлежат утверждению до 01.01.2022.

До указанной даты применяются нормативные правовые акты о порядке организации и осуществления видов муниципального контроля, принятые ранее.

Кроме того, законом № 248-ФЗ сохранён механизм возможного наделяния органов местного самоуправления отдельными полномочиями по осуществлению видов федерального и регионального контроля (надзора) (п. 2 ст. 4, п. 2 ст. 5).

Для обеспечения публичности и открытости муниципального контроля новым регулированием предусматривается создание единого реестра видов муниципального контроля, в который включаются сведения о видах контроля, осуществляющих их контрольных органах и иные сведения (ст. 18 закона № 248-ФЗ).

в) создана гибкая система нормативно-правового регулирования муниципального земельного контроля

С учётом имеющихся ограниченных бюджетных, кадровых возможностей, для муниципального земельного контроля предусмотрены изъятия из общего регулирования о видах контроля.

В частности, глава 5 закона № 248-ФЗ, устанавливающая применение риск-ориентированного подхода, может не применяться к осуществлению муниципального контроля, если данное положение определено в положении о виде муниципального контроля и иное не установлено федеральным законодательством (п. 7 ст. 22 закона № 248-ФЗ).

Также такое исключение сделано для использования профилактических мероприятий и досудебного обжалования. Закон № 248-ФЗ устанавливает важнейший принцип приоритета профилактики при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, устанавливая перечень из семи профилактических мероприятий (информирование, обобщение правоприменительной практики, меры стимулирования добросовестности, объявление предостережения, консультирование, самообследование, профилактический визит).

П. 2 ст. 45 закона № 248-ФЗ определено, что для органов местного самоуправления обязательно использование только двух мероприятий – информирование и консультирование. Остальные могут применяться в случае, если такое решение принято муниципалитетом.

Новым правовым регулированием установлена система досудебного обжалования решений контрольных органов, которая будет на базе специально созданной информационной системы. Работа этой системы на муниципальном уровне также будет зависеть от готовности муниципалитета к её использованию. П. 4 ст. 39 закона № 248-ФЗ предусмотрено, что положением о виде муниципального контроля может быть установлено, что досудебный порядок подачи жалоб при осуществлении соответствующего вида муниципального контроля не применяется, если иное не установлено законодательством.

г) порядок проведения плановых и внеплановых контрольных мероприятий может быть поставлен в зависимость от отнесения объекта к определённой категории риска

По общему правилу частота проведения плановой проверки составляет не чаще чем один раз в три года. Исключения предусмотрены только для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности, определённых Постановлением Правительства РФ от 23.11.2009 № 944. Проверки в отношении таких лиц проводятся два и более раз в три года. Также в предусмотренных законом случаях частота проведения проверки может ставиться в зависимость от отнесения объекта к определённой категории риска.

Внеплановые выездные проверки осуществляются по четырём предусмотренным законом основаниям:

- 1) наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям либо выявление соответствия объекта контроля параметрам, утверждённым индикаторами риска нарушения обязательных требований, или отклонения объекта контроля от таких параметров;
- 2) поручение Президента РФ или Правительства РФ о проведении контрольных (надзорных) мероприятий в отношении конкретных контролируемых лиц;
- 3) наступление события, указанного в программе проверок, если федеральным законом о виде контроля установлено, что контрольные (надзорные) мероприятия проводятся на основании программы проверок.

При этом необходимо отметить, что в случае, если положением о муниципальном земельном контроле будет предусмотрено, что система оценки и управления рисками при осуществлении муниципального контроля не применяется, все внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия могут проводиться только после согласования с органами прокуратуры.

Обжалование решений уполномоченного органа, действий (бездействия) должностных лиц уполномоченного органа, осуществляющих муниципальный земельный контроль

В связи с вступлением закона № 248-ФЗ в силу процесс обжалования решений уполномоченных органов, действий (бездействий) должностных лиц уполномоченных органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль, обрёл новые особенности.

Это прежде всего связано с возможностью муниципалитетов положением о земельном контроле устанавливать обязательный досудебный порядок обжалования.

Напомним, что п. 4 ст. 39 закона № 248-ФЗ предусмотрено, что положением о виде муниципального контроля может быть установлено, что досудебный порядок подачи жалоб при осуществлении соответствующего вида муниципального контроля не применяется, если иное не установлено законодательством.

В случае, если положением о муниципальном земельном контроле будет установлен обязательный досудебный порядок урегулирования спора, то контролируемое лицо вправе по смыслу п. 1 ст. 40 закона № 248-ФЗ подать жалобу в уполномоченный на рассмотрение жалобы орган в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг. При подаче жалобы гражданином она должна быть подписана про-

стой электронной подписью либо усиленной квалифицированной электронной подписью. При подаче жалобы организацией она должна быть подписана усиленной квалифицированной электронной подписью.

Срок подачи жалобы на решение контрольного органа, действия (бездействия) его должностных лиц составляет тридцать календарных дней со дня, когда контролируемое лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав. Срок на подачу жалобы на предписание контрольного органа составляет десять рабочих дней с момента получения контролируемым лицом предписания.

После регистрации жалобы уполномоченный орган в течение двадцати рабочих дней обязан её рассмотреть и вынести одно из следующих решений:

- 1) оставить жалобу без удовлетворения;
- 2) отменить решение контрольного органа полностью или частично;
- 3) отменить решение контрольного органа полностью и принять новое решение;
- 4) признать действия (бездействие) должностных лиц контрольных органов незаконными и вынести решение по существу, в том числе об осуществлении при необходимости определённых действий.

В случае несогласия с вынесенным решением контролируемое лицо вправе обратиться с административным иском заявлением в суд в порядке главы 22 КАС РФ.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В ЗК РФ (гл. XIII) закреплены следующие виды юридической ответственности за земельные правонарушения: административная, уголовная, дисциплинарная и гражданско-правовая.

Административная ответственность в сфере землепользования представляет собой обязанность физического или юридического лица претерпевать последствия, предусмотренные КоАП РФ или законами субъектов об административных правонарушениях за совершение противоправного виновного действия или бездействия в сфере земельно-правовых отношений.

На практике возникают трудности в разграничении уголовно-наказуемого деяния и административного проступка.

В утратившем силу с 18.10.2012 Постановлении Пленума ВС РФ «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» были даны ориентиры, которые помогали решить проблему разграничения уголовно-правовых и административных составов. Так, в п. 13 отмечалось, что «в случае возникновения трудностей в разграничении уголовно-наказуемого деяния и административного проступка особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, последствий противоправного деяния, размера нанесённого вреда и причинённого ущерба».

К примеру, на сегодняшний день правоприменитель сталкивается с трудностями в разграничении составов, предусмотренных ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ (уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель) и ч. 1 ст. 254 УК РФ (отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности).

Диспозиция нормы ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ не указывает на вредные последствия, которые должны наступить в результате порчи земли, а лишь на сам

факт совершения указанных действий лицом, что позволяет отнести этот состав к формальным.

Напротив, для образования состава преступления, предусмотренного диспозицией ч. 1 ст. 254 УК РФ, требуется установить факт наступления негативных последствий в виде причинения вреда здоровью человека и окружающей среде.

Анализ судебной практики показал, что привлечение к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 254 УК РФ происходит крайне редко, как правило, когда причиняется существенный вред окружающей среде и здоровью человека¹. Понятие «существенный вред» является оценочным и применяется судом исходя из обстоятельств дела в каждом конкретном случае. А поскольку некоторые суды квалифицируют норму ч. 1 ст. 8.6. КоАП РФ как материальный состав, то возникает правовая коллизия норм уголовного и административного права, что создаёт правовую неопределённость. О недопущении такой ситуации высказался Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16.10.2020 № 42-П, отметив, что законодатель, легализуя нормы в сфере правового регулирования юридической ответственности, обязан заботиться о надлежащей степени их чёткости (ясности), позволяющей заинтересованному лицу посредством обращения к нормативному материалу, содержащемуся в иных правовых актах, соотносить с ними своё поведение (как дозволенное, так и запрещённое) и предвидеть вызываемые им последствия.

Виды административных правонарушений в сфере землепользования

Административные правонарушения в сфере землепользования содержатся в следующих главах КоАП РФ:

- глава 7 КоАП РФ (правоотношения в области охраны права собственности);

¹ Например, в приговоре Агрызского районного суда Республики Татарстан по делу № 1-29/2020 от 15.02.2020: превышение ПДК в почве по нефтепродуктам в 11 раз; в решении районного суда Оренбургской области по делу № 2-137/2020 от 10.07.2020 указано, что в возбуждении уголовного дела по ст. 254 УК РФ отказано, поскольку загрязнение нефтепродуктами составило 5 кв. м, в Постановлении Восьмого арбитражного апелляционного суда по делу № А75-500/2014 от 05.06.2014 суд установил, что действия лица образуют состав правонарушения, предусмотренный ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ, поскольку «поступление в естественную экологическую систему не характерных и опасных для неё загрязняющих веществ, нефтепродуктов и хлоридов, количество которых оказывает негативное воздействие на окружающую природную среду, приводит к порче земли и, как следствие, нарушает взаимосвязи естественной экологической системы».

- глава 8 КоАП РФ (правоотношения в области охраны окружающей среды и природопользования);
- глава 10 КоАП РФ (правоотношения в области сельского хозяйства, ветеринарии и мелиорации земель);
- глава 19 КоАП РФ (правоотношения в сфере порядка управления).

Самыми распространёнными составами правонарушений, по которым выносятся постановления о назначении административных наказаний в сфере землепользования, являются:

- ст. 8.6 КоАП РФ (порча земель);
- ст. 7.1 КоАП РФ (самовольное занятие земельного участка);
- ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ (использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению).

Расскажем подробнее об особенностях этих составов.

10.1. ПОРЧА ЗЕМЕЛЬ

Объектом правонарушений, предусмотренных ст. 8.6 КоАП РФ, являются общественные отношения в области охраны окружающей среды и природопользования.

Суды указывают, что цель ст. 8.6 КоАП РФ – это обеспечение административно-правовыми средствами охраны земли как важнейшего элемента окружающей среды от ухудшения её качественного состояния. Сфера её действия охватывает деятельность землепользователей, субъектов хозяйствования, в том числе промышленных предприятий, использующих земли или оказывающих воздействие на их состояние¹.

Ч. 1 ст. 8.6 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы.

Объективная сторона правонарушения выражается в самовольном снятии и перемещении плодородного слоя почвы, т. е. любые самовольные дей-

¹ Решение Арбитражного суда Ульяновской области по делу № А72-15708/2017 от 09.02.2018, Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда по делу № А27-14998/2015 от 16.11.2015, Решение Арбитражного суда Ростовской области по делу № А53-9402/2014 от 04.08.2014.

ствия физического лица, в результате которых возникли неблагоприятные последствия для окружающей среды, выразившиеся в снятии и перемещении плодородного слоя почвы.

В судебной практике действия лица по самовольному снятию и перемещению плодородного слоя почвы суды относят как к формальному составу¹, так и к материальному².

Судебная практика под самовольным снятием плодородного слоя почвы признаёт отделение плодородного слоя от поверхности земли без разрешения. А под самовольным перемещением плодородного слоя почвы – осуществлённое без надлежащего разрешения изменение пространственного расположения плодородного слоя почвы³.

Значение для разрешения дела имеет установление факта снятия и перемещения земли, в том числе время его совершения и отсутствие разрешения на перемещение земли⁴.

Субъектом правонарушения по ч. 1 ст. 8.6 КоАП РФ выступают лица, ответственные за соблюдение требований законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования: граждане, должностные лица, юридические лица.

Субъективная сторона по ч. 1 ст. 8.6 КоАП РФ характеризуется виной или неосторожностью.

Ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порчу земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

Объективная сторона выражается в совершении лицом одного из следующих двух действий:

¹ Например, в решении Конаковского районного суда Тверской области по делу № 12-17/2020 от 22.01.2020 суд установил факт снятия и складирования почвы в результате проведения дноуглубительных работ.

² Решение Самарского областного суда по делу № 21-1774/2015 от 14.01.2016.

³ Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда по делу № 20АП-4576/2015 от 26.08.2015, Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции по делу № 16-2320/2020 от 27.03.2020, Решение Верховного Суда Удмуртской Республики по делу № 7-254/2020 от 05.08.2020.

⁴ Так, вступившими в законную силу решениями Беловского районного суда Кемеровской области по делу № 12-150/2016 от 01.02.2016 и по делу № 12-66-2016 от 28.04.2016 отменены постановления о привлечении общества к административной ответственности по причине того, что факты снятия и перемещения плодородного слоя земли, являющиеся следствием осуществления деятельности, связанной с недропользованием, не требуют получения разрешения на проведение внутрихозяйственных работ, связанных с нарушением почвенного покрова земли.

- уничтожение плодородного слоя почвы;
- уничтожение плодородного слоя почвы в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

По смыслу положений ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ под порчей и уничтожением плодородного слоя почвы понимается частичное или полное разрушение почвенного покрова, характеризующееся ухудшением его физического и биологического состояния, а также снижением (потерей) плодородия почв.

Анализ судебной практики показал, что уничтожение плодородного слоя почвы может быть следствием механического воздействия, например, сноса плодородного слоя при строительстве, прокладке дорог, невыполнения мероприятий по рекультивации земель, проезда тяжёлого транспорта и т. п.¹

Для квалификации деяний по ст. 8.6 КоАП РФ важно, чтобы земельный участок имел плодородный слой почвы, в ином случае деяния лица не образуют состав административного правонарушения².

Чаще всего в судебной практике можно встретить следующее определение почвы. Почва – обрабатываемый верхний слой земли, который обладает особенностью, обусловленной её свойством – плодородием, т. е. способностью одновременно обеспечивать растения во всё время их развития водой и элементами зольной и азотной пищи в максимальных количествах³.

Отдельное внимание следует обратить на квалификацию судами состава правонарушения по особенностям конструкции признаков объективной стороны. Некоторые суды считают, что состав административного правонарушения является формальным, наличие вредных последствий не является квалифицирующим признаком деяния⁴, другие же считают, что состав мате-

¹ Решение Верховного Суда Республики Крым по делу № 21-1133/2020 от 24.11.2020, Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда по делу № А12-14108/2018 от 11.10.2018, решение Приморского краевого суда по делу № 12-142/2017 от 10.04.2017.

² Например, в Решении Арбитражного суда Ульяновской области по делу № А72-15708/2017 от 09.02.2018 отмечается, что доказательств наличия плодородного слоя земельного участка не представлено, поскольку он относится к землям промышленности, является полосой отвода автомобильной дороги.

³ Решение Арбитражного суда Ростовской области по делу № А53-16887/2013 от 16.09.2014, решение Благовещенского районного суда Амурской области по делу № 2-2246/2020 от 12.10.2020, решение Батайского городского суда Ростовской области по делу № 2-1989/2013 от 29.11.2013.

⁴ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа делу № А10-843/2019 от 14.10.2020, Постановление Арбитражного суда Уральского округа по делу № А07-10158/2017 от 19.07.2019, Решение Калининского районного суда Тверской области по делу № 12-68/2019 от 19.02.2019.

риальный – ответственность наступает при наличии последствий в виде уничтожения плодородного слоя почвы либо порчи земель¹.

Материальный состав в каждом конкретном случае требует установления наличия реального вреда и его существенность, а также причинно-следственную связь между действиями лица и наступлением последствий².

Считаем, что для целей разделения составов ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ и ч. 1 ст. 254 УК РФ необходимо квалифицировать состав ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ в качестве формального.

Кроме того, определённая законодателем диспозиция нормы ч. 2 ст. 8.6 КоАП не указывает на неблагоприятные последствия (материальный или физический вред), которые должны произойти в результате порчи земли, что подтверждает невозможность отнесения данного состава к материальным.

При этом, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление об административном наказании суд всё же признает состав административного правонарушения ч. 2 ст. 8.6 КоАП материальным, то стандарт доказывания для административного органа возрастёт – ему подлежит доказать: 1) факт наступления вредных последствий; 2) факт совершения лицом, привлекаемым к ответственности, правонарушений или бездействия, которые привели к порче земли; 3) причинную связь между действиями (бездействием) и наступлением вредных последствий³.

Субъектом правонарушения по ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ выступают лица, ответственные за соблюдение требований законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования: граждане, должностные лица, индивидуальные предприниматели, юридические лица⁴.

Субъективная сторона по ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ характеризуется виной или неосторожностью.

¹ Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции по делу № 16-4348/2020 от 18.09.2020, Решение Арбитражного суда Краснодарского края по делу № А32-16510/2019 от 15.07.2019.

² См. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.03.2021 № 7-П «По делу о проверке конституционности части 7 статьи 7.32 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Компания Ладога»».

³ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда по делу № А32-31569/2013 от 09.02.2015.

⁴ Примером, когда не был доказан субъект административного правонарушения, является Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа по делу № А19-20582/2019 от 23.04.2019. Так, суды пришли к выводу о недоказанности наличия в действиях товарищества состава административного правонарушения ввиду того, что административным органом не установлено, что выявленный факт порчи земельного участка, находящегося за пределами территории осуществления деятельности товарищества, является следствием деятельности товарищества.

Отметим, что вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания даёт возможность административному органу обратиться в суд с требованием о возмещении вреда почве, рассчитанным в соответствии с методикой, утверждённой приказом Минприроды России от 08.07.2010 № 238. Как правило, факт вступления в силу постановления о назначении наказания по ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ является безусловным основанием для удовлетворения требований о возмещении вреда¹.

10.2. САМОВОЛЬНОЕ ЗАНЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Объект правонарушения – общественные отношения в сфере использования земель и охраны собственности.

Объективная сторона данного правонарушения состоит в совершении деяний по самовольному занятию земельного участка или части земельного участка, выражающихся в активных действиях по установлению фактического владения и пользования земельным участком, в том числе использовании земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством РФ прав на указанный земельный участок.

В процессе рассмотрения дел по существу особое внимание уделяется вопросу установления воли собственника земельного участка на предоставление земельного участка в аренду, пользование привлекаемому к административной ответственности лицу².

Не образует состав административного правонарушения действия лица, выраженные в пользовании земельным участком или его частью пропорционально площади здания или нежилых помещений в здании, собственни-

¹ Например, в Определении ВС РФ № 301-ЭС20-20348 от 24.12.2020 суд отмечает, что поскольку имеется вступившее в силу постановление о назначении наказания (которое является доказательством по делу), то имеются все основания для взыскания вреда, причинённого почвам как объекту охраны окружающей среды.

² Так, отменяя решение нижестоящего суда, Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд (в Постановлении по делу № А32-27377/2016 от 18.01.2017) указал, что не имеет значения факт оформления права землепользования, поскольку субъект, дав согласие на владение и пользование обществу объектами концессионного соглашения, параллельно выразил свою волю на предоставление в аренду земельных участков, находящихся под объектами концессии; также отменяя постановление Управления Росреестра о привлечении к административной ответственности, Центральный районный суд г. Тулы (в Решении по делу № 12-3/2020 Тулы от 13.01.2020) указал, что отсутствие регистрации договора аренды земельного участка не образует состава административного правонарушения, поскольку воля собственника была выражена в распоряжении ТУ Росимущества о предоставлении земельного участка.

ком которых лицо является. Указанное право на использование спорного земельного участка возникает у лица в силу закона (ст.ст. 271 ГК РФ, 35 ЗК РФ, 552 ГК РФ)¹.

Состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 7.1 КоАП РФ, является формальным. Ответственность лица наступает за совершение противоправного деяния и не зависит от наступления вредных последствий².

В Постановлении Пленума ВАС РФ от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части КоАП РФ» указано, что самовольное занятие земельного участка может выражаться в размещении на нём каких-либо сооружений, строений, в возведении ограждений, иных препятствий для затруднения доступа к данному участку лицам, имеющим законное право на владение, пользование или распоряжение им, а использование – в засевании сельскохозяйственными, однолетними или многолетними, а также иными видами растений и т. п.³

Особое внимание следует обратить на перечень объектов, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300, которые могут размещаться на публичных землях без предоставления земельных участков и установления сервитутов. К таким объектам, например, относят площадки для размещения строительной техники и строительных грузов, если проектом организации строительства размещение таких площадок предусмотрено за границами земельного участка, на котором планируются и (или) осуществляются строительство, реконструкция объекта капитального строительства, а также некапитальные строения, предназначенные для обеспечения потребностей застройщика (мобильные бытовые городки (комплексы производственного быта), офисы продаж). Размещение таких объектов на публичных земельных участках не образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.1 КоАП РФ.

Субъектами данного правонарушения могут быть граждане, юридические лица, должностные лица, самовольно занявшие земельный участок или

¹ Постановление ВС РФ от 29.08.2016 по делу № А53-18779/2015.

² Решение Суксунского районного суда Пермского края по делу № 12-34/2017 от 27.06.2017.

³ К примеру, Арбитражный суд Иркутской области по делу № А19-8523/2020 от 18.08.2020 признал, что действия лица по использованию земельного участка под здание КПП и огораживающие конструкции ограничили свободный доступ третьих лиц, что образует состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 7.1 КоАП РФ; Верховный Суд Республики Дагестан в Постановлении по делу № 21-275/2019 от 02.04.2019 установил, что поскольку часть неразграниченного земельного участка распахана и засеяна лицом бахчевыми культурами, то действия лица образуют состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 7.1 КоАП РФ.

части земельного участка, в том числе использующие земельный участок без предусмотренных законодательством прав на указанный земельный участок.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется виной в форме умысла.

10.3. НЕЦЕЛЕВОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Объектом рассматриваемого административного правонарушения выступают общественные отношения, связанные с обеспечением порядка, исключая использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешённым использованием.

Целевое назначение и разрешённое использование являются характеристиками правового режима земельного участка. Целевое назначение земельного участка обусловлено его категорией. Перечень категорий предусмотрен в ст. 7 ЗК РФ. Порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается Федеральным законом от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Вид разрешённого использования земельного участка устанавливается в соответствии с зонированием территории. В ГрК РФ установлены три вида разрешённого использования земельного участка:

- основные виды разрешённого использования (пп. 1 п. 1 ст. 37 ГрК РФ);
- условно разрешённые виды использования (пп. 2 п. 1 ст. 37 ГрК РФ);
- вспомогательные виды разрешённого использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешённого использования и условно разрешённым видам использования и осуществляемые совместно с ними (пп. 3 п. 1 ст. 37 ГрК РФ).

Основные и вспомогательные ВРИ земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования (п. 4 ст. 37 ГрК РФ).

ВРИ земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утверждённым Приказом Росреестра № П/0412 от 10.11.2020.

Объективную сторону рассматриваемого административного правонарушения образуют деяния в форме действий, заключающиеся в использовании земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешённым использованием.

Отдельное внимание стоит обратить на квалификацию административного правонарушения в случае, если земельный участок частично используется не в соответствии с основным установленным ВРИ. Верховным Судом РФ в Определении по делу № А32-49415/2018 от 21.10.2019 была сформулирована позиция: нормы земельного законодательства обязывают использовать по целевому назначению весь земельный участок. При этом отсутствуют исключения в виде возможности использования части земельного участка не по целевому назначению (не в соответствии с разрешённым использованием)¹.

До принятия Постановления Конституционного Суда РФ от 16.10.2020 № 42-П существовала противоречивая судебная практика по вопросу возможности привлечения к административной ответственности лиц по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ ввиду того, что ими осуществлялась деятельность в соответствии с вспомогательным ВРИ, который не был указан в ЕГРН².

Конституционный Суд призвал разрешить это противоречие, в связи с чем Правительством РФ был внесён проект поправок в ст. 7 ЗК РФ и ст. 8 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», которым предлагается не вносить сведения о вспомогательных ВРИ в ЕГРН³.

¹ Такой подход был воспринят многими арбитражными судами при вынесении решений по спорам данной категории дел. Так, например, решением Московского городского суда от 12.08.2020 по делу № 7-8609/2020 обществу было отказано в удовлетворении заявления об отмене постановления о привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ ввиду того, что в здании завода был размещён магазин, который, по мнению суда, изменил функциональное назначение всего здания, и привело к нарушению правового режима земельного участка.

² В ряде судебных актов отражена позиция, что использование земельных участков в соответствии с основным ВРИ из предусмотренных градрегламентом, сведения о котором не внесены в ЕГРН, не образует состава административного правонарушения, ответственность за которое установлена ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ: например, Постановление Арбитражного суда Уральского округа по делу № А07-17775/2018 от 16.04.2019, Определением ВС РФ № 309-ЭС19-12940 от 12.12.2019, Определением ВС РФ № 307-КГ17-19814 от 09.01.2018. В других случаях суды исходят из того, что использование земельного участка не в соответствии с ВРИ, указанным в ЕГРН, но в соответствии с требованиями градрегламента является нецелевым использованием и образует состав административного правонарушения: например, Постановление ВС РФ № 18-АД18-29 от 03.08.2018, Постановление Арбитражного суда Московского округа по делу № А40-238702/19 от 26.08.2020, Постановление Арбитражного суда Центрального округа по делу № А23-201/2019 от 20.01.2020.

³ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1153910-7>

Отметим, что для правообладателя земельного участка существует риск привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ не только за нецелевое использование по виду разрешённого использования, установленного зонированием, но и за нецелевое использование по договору аренды или пользования земельным участком.

Так, в Постановлении Девятого арбитражного суда, оставленным в силе Верховным Судом РФ, по делу № А40-232562/2019 от 19.01.2021 отмечается: «Арендатор получает право использования земельного участка по указанному в договоре назначению, которое конкретизирует виды разрешённого использования, предусмотренные градостроительным регламентом для соответствующего земельного участка».

Таким образом, неоднозначность трактовки термина «разрешённого использования земельного участка» может стать причиной привлечения к административной ответственности за нецелевое использование земельного участка по смыслу, приданному ему договором аренды, пользования земельным участком.

Субъектами административного проступка, ответственность за который установлена ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, могут быть: граждане, должностные лица, юридические лица.

Субъективная сторона административного проступка, ответственность за который установлена ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, характеризуется виной как в форме умысла, так и в форме неосторожности.

10.4. ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ И ОСОБЕННОСТИ ИХ НАЗНАЧЕНИЯ

КоАП РФ содержит закрытый перечень видов административных наказаний (ст. 3.2 КоАП РФ).

Из анализа главы II КоАП РФ следует, что для правонарушений в сфере землепользования применяются только штраф, предупреждение или административное приостановление деятельности.

При этом штраф устанавливается либо в твёрдой фиксированной денежной сумме (например, ст.ст. 7.10, 7.14, 8.12 КоАП РФ) или в приблизительной (плавающей), рассчитанной как определённый процент от кадастровой стоимости земельного участка. При этом приблизительная сумма на федеральном уровне ограничена строго установленным законом пределом, выше которого не может быть назначена санкция (700 000 рублей).

Заметим, что пороговый предел штрафных санкций установлен только в федеральном законодательстве, и он не всегда присутствует в региональных законах об административных правонарушениях.

Например, ч. 1.2 ст. 6.7 КоАП г. Москвы предусмотрена административная ответственность за нарушение требований и ограничений по использованию земельного участка, связанных со строительством, с реконструкцией на нём здания, строения, сооружения, установленных законами города Москвы, правоустанавливающими документами на землю, проектной и иной документацией, определяющей условия использования земельного участка. Санкция определена в виде штрафа на должностных лиц – от 1 до 1,5 процента кадастровой стоимости земельного участка; на юридических лиц – от 1,5 до 2 процентов кадастровой стоимости земельного участка.

Расчёт штрафа также рассчитывается и в зависимости от размера совершённого противоправного действия. К примеру, административный штраф за самовольное занятие части земельного участка (ст. 7.1 КоАП РФ) исчисляется пропорционально площади самовольно занятой части земельного участка¹.

При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершённого административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением юридического лица, личностью и имущественным положением физического лица, привлекаемых к административной ответственности, возможно назначение административного штрафа в размере менее минимального размера, установленного соответствующей статьёй или частью статьи закона субъекта РФ об административных правонарушениях.

Минимальный порог административного штрафа, при котором штраф ниже низшего предела может быть назначен юридическим лицам, составляет не менее 100 тыс. рублей, должностным лицам – не менее 50 тыс. рублей, для граждан – не менее 10 тыс. рублей.

Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении

КоАП РФ предусмотрен открытый перечень обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении. В сфере землепользования к ним могут относиться следующие:

¹ В Постановлении № 19-АД20-2 от 19.02.2020 Верховный Суд РФ отменил акты нижестоящих судов и постановление об административном правонарушении, предусмотренном ст. 7.1. КоАП РФ ввиду того, что административный штраф не был исчислен пропорционально площади самовольно занятой части земельного участка.

- 1) отсутствие события административного правонарушения;
- 2) отсутствие состава административного правонарушения¹;
- 3) действия лица в состоянии крайней необходимости²;
- 4) истечение сроков давности привлечения к административной ответственности.

Приведём примеры. Административное правонарушение, предусмотренное ст. 7.1 КоАП РФ, является длящимся, течение срока привлечения к административной ответственности начинается с момента обнаружения должностным лицом, уполномоченным на составление протокола об административном правонарушении, факта совершения такого правонарушения. Срок давности привлечения к административной ответственности составляет два месяца³.

Для нормы ст. 8.8 КоАП РФ относительно срока давности привлечения к административной ответственности существует противоречивая практика. В судах общей юрисдикции считают, что объективная сторона правонарушения выражается в действиях, нарушающих нормы законодательства об охране окружающей среды, таким образом, применяется специальный годичный срок⁴. В арбитражных судах, напротив, считают, что поскольку противоправные деяния нарушают земельное законодательство, то применяется общий двухмесячный срок⁵.

- 5) наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведётся произ-

¹ Так, Левашинский районный суд Республики Дагестан по делу № 12-28/2020 от 28.07.2020 отменил постановление о назначении административного наказания по факту совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.1 КоАП РФ, в связи с тем, что административным органом не был установлен надлежащий субъект административного правонарушения, не доказана вина общества в совершении вменяемого административного правонарушения.

² В Решении Арбитражного суда Республики Коми по делу А29-9249/2016 от 03.11.2016 было установлено, что действия общества были совершены в состоянии крайней необходимости, поскольку действия по занятию земельных участков, связанных с принятием неотложных мер по ликвидации разлива нефтесодержащей жидкости, предусмотренных действующим законодательством, не образуют состава административного правонарушения, предусмотренного статьёй 7.1 КоАП РФ, поскольку данные работы проводились в соответствии с требованиями действующего законодательства и направлены на предотвращение причинения ещё большего вреда окружающей среде.

³ Определение судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ № 307-АД17-6188 по делу № А56-5983/2016 от 26.09.2017.

⁴ Постановление Верховного Суда РФ № 52-АД21-3-К8 от 24.02.2021.

⁵ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ № 307-АД17-6188 по делу № А56-5983/2016 от 26.09.2017.

водство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном той же статьёй или той же частью статьи Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, либо постановления о возбуждении уголовного дела¹.

В некоторых случаях административное наказание в виде штрафа может быть заменено на предупреждение. Закон и правоприменительная практика называют такие условия:

- юридическое лицо является субъектом малого и среднего предпринимательства;
- административное правонарушение совершено впервые;
- назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьёй раздела II КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях;
- совершённым деянием не причинён вред или отсутствует угроза причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также отсутствует имущественный ущерб².

КоАП РФ предусмотрена возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного право-

¹ Арбитражный суд Костромской области в Решении по делу № А31-13215/2019 от 20.12.2019 отменил постановление о назначении наказания за административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ, поскольку общество уже было привлечено к административной ответственности за аналогичное правонарушение, а в соответствии с ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

² Так, решением Парабельского районного суда Томской области по делу № 12-20/2020 от 17.09.2020 суд заменил должностному лицу административный штраф за правонарушение, предусмотренное ст. 7.1 КоАП РФ (общество осуществляло складирование леса на земельном участке), на предупреждение, поскольку учёл, что ранее лицо к административной ответственности за совершение аналогичного правонарушения не привлекалось, а также учитывая, что отсутствуют доказательства причинения вреда или наличия реальной угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, как и отсутствие доказательств причинения реального имущественного ущерба в результате совершённого правонарушения.

нарушения. Законодатель предоставил правоприменителю право оценки факторов, характеризующих понятие малозначительности¹. Анализ судебной практики показал, что некоторые административные деяния в принципе не признаются судами в качестве малозначительных².

Пределы установления административной ответственности на уровне субъектов РФ

Субъекты Федерации в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ уполномочены на принятие законов об административных правонарушениях.

При этом закон субъекта РФ, устанавливая административную ответственность за те или иные административные правонарушения, не вправе вторгаться в сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения РФ, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального регулирования.

Таким образом, КоАП субъекта может быть предусмотрена административная ответственность за нарушение требований регионального законодательства или муниципальных правовых актов путём установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта РФ, с административным правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена КоАП РФ³.

¹ Шумяческим районным судом Смоленской области по делу № 12-10/2020 от 06.10.2020 деяние, подпадающее под признаки административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.1 КоАП РФ, было признано малозначительным, постановление о назначении административного наказания было отменено, производство по делу прекращено ввиду того, что правонарушение было совершено впервые, отсутствуютотячающие вину обстоятельства, возбуждением дела, его рассмотрением и установлением вины лица достигнуты предупредительные цели административного производства, установленные п. 1 ст. 3.1 КоАП РФ.

² К примеру, таким является противоправное деяние, имеющее признаки административного правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. В Постановлении Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда по делу № А53-15507/2019 от 14.11.2019 суд указал: «исходя из изложенного, суд первой инстанции правомерно пришёл к выводу о том, что совершённое обществом правонарушение, квалифицируемое по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, не может быть квалифицировано как малозначительное, поскольку нельзя признать малозначительным нецелевое использование земельного участка».

³ Вступившим в законную силу Решением Арбитражного суда г. Москвы по делу № А40-37972/2016 от 18.04.2016 постановление о назначении наказания за административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 6.11 КоАП г. Москвы, было отменено, поскольку суд посчитал, что ответственность за самовольное занятие земельного участка без правоустанавливающих документов установлена ст. 7.1 КоАП РФ.

УДК 349.4
ББК 67.407
Ю70

Ю70 **Юридический справочник землепользователя** / под ред.
Д. В. Литвинова, Д. С. Некрестьянова. – С.-Петербург, 2022. –
360 с.

ISBN 978-5-907476-45-5

«Юридический справочник землепользователя» — практическое пособие по актуальным вопросам регулирования земельных отношений. Справочник содержит анализ наиболее актуальных институтов общей части земельного права: понятие и способы образования земельных участков, содержание и различные основания возникновения прав на землю, изъятие и резервирование земельных участков, надзорные функции и административная ответственность в сфере земельных отношений.

В каждом разделе присутствует анализ возможных практических ситуаций, а также представлена судебная практика по соответствующему вопросу.

В подготовке справочника приняли участие адвокаты и юристы адвокатского бюро «Качкин и Партнеры» и юридической фирмы Land Law Firm. Коллектив авторов справочника возглавили Денис Литвинов, адвокат, управляющий партнёр юридической фирмы Land Law Firm, и Дмитрий Некрестьянов, адвокат, кандидат юридических наук, партнёр, руководитель практики по недвижимости и инвестициям адвокатского бюро «Качкин и Партнеры», руководитель Комитета по законодательству Российской гильдии управляющих и девелоперов.

УДК 349.4
ББК 67.407

ISBN 978-5-907476-45-5

© М.С. Алексеев, В.С. Голубничий, Е.И. Дятлова,
Ю.В. Водопьянов, Д.В. Литвинов, П.М. Лобачёв,
Ю.А. Максимкина, Д.С. Некрестьянов, В.Ю. Перфильева,
Е.А. Розум, Н.К. Семякин, Л.И. Степанова,
М.П. Строкань, В.О. Трунова, К.С. Ульянова,
А.А. Шмойлова, А.А. Яковлева, 2022
© Адвокатское бюро «Качкин и Партнеры»,
юридическая фирма Land Law Firm, 2022

