Корнилова Ульяна Вячеславовна. Правовое регулирование ограничений оборотоспособности земельных участков: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.06 / Корнилова Ульяна Вячеславовна;[Место защиты: ФГУН Институт государства и права Российской академии наук], 2017.- 152 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Правовые основы регулирования отношений в сфере ограничения оборотоспособности земельных участков 12**

1.1. Развитие законодательства, регулирующего ограничения оборотоспособности земельных участков 12

1.2. Юридические категории «публичная собственность» и «публичный оборот» в системе правового регулирования ограничений оборотоспособности земельных участков 37

**Глава 2. Понятие ограничения оборотоспособности земельных участков 50**

2.1. Соотношение ограничения оборотоспособности земельных участков с правовым режимом и иными правовыми средствами в системе правового регулирования земельных отношений 50

2.2. Ограничение оборотоспособности как институт земельного права 65

**Глава 3. Содержание ограничений оборотоспособности земельных участков 84**

3.1. Основания установления ограничений оборотоспособности земельных участков 84

3.2. Особенности ограничения оборотоспособности земельных участков в составе отдельных категорий земель 99

Заключение 125

Список использованных источников 128

## Юридические категории «публичная собственность» и «публичный оборот» в системе правового регулирования ограничений оборотоспособности земельных участков

С древнейших времен, несмотря на существование частной собственности, правовое регулирование оборота земельных участков сопровождалось ограничениями оборотоспособности, которые были известны римскому праву и реализовывались в законодательстве посредством выделения участков, изъятых из оборота. Такими землями признавались находившиеся в публичной собственности участки, занятые дорогами, площадями, общественными постройками (театрами, рынками) и относившиеся к категории общественного обладания3. К числу участков, изъятых из оборота, относились также межи – полосы земли шириною 1,5 метров, посредством установления которых земельные владения отделялись друг от друга4.

Определенной спецификой характеризовался правовой режим береговой полосы. Моря и реки признавались публичной собственностью, но берег реки мог принадлежать на праве собственности частным лицам, на которых возлагалась обязанность предоставить другим лицам право пользования прибрежной полосою для судоходства и иных целей насколько этого требовал торговый оборот5. Такие обязанности представляли собой ограничения прав собственника в общественном интересе6.

Категория земельных участков, ограниченных в обороте, существующая в действующем законодательстве РФ, в римском праве отсутствовала. Изъятие земельного участка для публичных нужд могло повлечь исключение его из оборота. Вопрос о существовании института изъятия земельных участков в римском праве носит дискуссионный характер. По мнению Д.В. Дождева, законодательство древнего Рима не допускало возможности принудительного прекращения права собственности в интересах общественной пользы; римские власти не имели права обязать собственника земельного участка продать его, если участок был необходим, например, для возведения дороги. Принудительный выкуп земли даже с целью ее последующей раздачи ветеранам считался неправовым актом7. Вместе с тем, Ч. Санфилиппо, подчеркивал, что римское право допускало экспроприацию земельных участков в общественных целях8. По нашему мнению, наличие в законодательстве института изъятия земельных участков для публичных нужд является объективной потребностью, поскольку представляет собой юридический механизм решения социально экономических задач, таких как возведение дороги, общественных зданий и сооружений при отсутствии возможности размещения указанных объектов другим способом или в другом месте, в связи с чем институт изъятия земельных участков для публичных нужд является составной частью любой правовой системы, в том числе римского права.

Одной из публичных форм земельного оборота, получившего распространение в Средние века, является изъятие земельных участков; к публичным формам земельного оборота наряду с изъятием относились перераспределение земель, а также секуляризация земель, принадлежащих церкви. В ряде случаев изъятие земельных участков влекло ограничение их оборотоспособности. Так, участки, изъятые в пользу церкви, исключались из гражданского оборота и поступали в так называемую «мертвую руку» (en main morte, ins todte Hand). В свою очередь, секуляризация церковных земель предполагала изъятие участков из юрисдикции церкви и возвращение их в гражданский оборот путем предоставления частным лицам9.

В Средние века и Новое время ограничение оборотоспособности земельных участков осуществлялось также путем выделения участков, изъятых из оборота, к которым относились земельные участки казны, публичных юридических лиц, публичные дороги и иные пути сообщения10.

Публичные формы земельного оборота были известны и русскому дореволюционному законодательству. В частности, в российском государстве продолжительное время существовал институт родовых имений; участки, входившие в состав родовых имений, могли продаваться и покупаться, но полноценной собственностью они не являлись, так как по усмотрению государства подлежали изъятию и перераспределению11.

В соответствии с русским дореволюционным законодательством изъятие земельных участков путем выкупа допускалось в общественных интересах12, именуемых в литературе «общественной пользой намеченного предприятия»13. Размещение на земельном участке дороги или иного подобного объекта влекло присвоение земельному участку статуса изъятого из оборота.

Возможность продажи земли или переход прав на землю от одного лица к другому в русской дореволюционной литературе определялись как «оборотоспособность», при этом некоторые авторы подчеркивали, что определенные земли являются не способными к обороту по их природе14. В качестве примера норм об ограничении оборота земли можно назвать положения о выделении участков, изъятых из оборота, к которым относились межи и межники, дороги, воды и водяные пути сообщений, участки с расположенными на них крепостями, портами, гаванями, церковными строениями, монастырями, публичными памятниками и общественными кладбищами15. Исследуя вопрос изъятия из гражданского оборота кладбищенских земель А.М. Гуляев отмечал, что по религиозным основаниям опустевшие кладбища, находящиеся среди населенных мест, должны быть огорожены или обведены рвом владельцами той земли, на которой они были устроены, никакого строения на этих местах нельзя возводить, а также запрещено обращать эти места под пашню, отсюда можно бы заключить, что земля под кладбищем была изъята совершенно из обращения16. Таким образом, правовой режим земельного участка как изъятого из оборота мог сохраняться в случае прекращения функционирования на участке объекта, наличие которого стало поводом для изъятия.

## Соотношение ограничения оборотоспособности земельных участков с правовым режимом и иными правовыми средствами в системе правового регулирования земельных отношений

Отношения в сфере ограничения оборотоспособности земельных участков выступают составной частью отношений по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов РФ, т.е. земельных отношений. Предлагается выделять следующие признаки норм, регулирующих ограничение оборотоспособности земельных участков: 1) направлены на удовлетворение публичных интересов в сфере охраны и защиты земли и одновременно связаны с ограничениями осуществления субъективных прав; 2) сообщают неопределенному кругу лиц об уменьшении объема возможных к реализации субъективных прав в отношении изъятых из оборота и ограниченных в обороте земельных участков; 3) обеспечивают реализацию целей, на которые направлено действие рассматриваемых норм, посредством запрета субъектам оборота совершения определенных действий, наказания в случае нарушения норм.

Нормативные положения, регулирующие ограничения оборотоспособности земельных участков, образуют самостоятельный правовой институт земельного права и представляют собой совокупность норм, регулирующих пределы включения земельных участков в гражданский оборот. В составе норм, входящих в данный институт, прежде всего, следует назвать положения об изъятии земельных участков из оборота.

Исследуя положения ст. 27 ЗК РФ, в литературе одной из основных характеристик ограничения оборотоспособности земельных участков справедливо называют запрет на предоставление изъятых из оборота земельных участков в частную собственность139. Правильность указанной позиции подтверждается также материалами судебной практики. В частности, суды четко исходят из того, что решения о приватизации (выкупе) изъятых из оборота земельных участков являются незаконными140.

Положения ст. 27 ЗК РФ характеризуются определенными противоречиями в части регулирования правового режима земельных участков, предоставленных для обеспечения обороны и безопасности – эти участки признаются ограниченными в обороте при условии, что они не указаны в п. 4 ст. 27 Кодекса. Аналогичными недостатками характеризуется правовой режим земельных участков в пределах особо охраняемых природных территорий, участков, предоставленных для обеспечения таможенных нужд, и участков в границах закрытых административно-территориальных образований, которые относятся к участкам ограниченным в обороте при условии, что эти участки не приведены в п. 4 ст. 27 ЗК РФ.

В законодательстве и научной литературе не сформулированы четкие критерии, позволяющие установить, какие именно земельные участки, не указанные в пункте 4 статьи 27 ЗК РФ, следует считать ограниченными в обороте, а какие – изъятыми из оборота.

Как отмечает А.А. Морозов, ограниченный оборот некоторых видов имущества, используемого при осуществлении предпринимательской деятельности, является проявлением механизма государственного регулирования, при котором устанавливается оборот отдельных видов имущества, в наибольшей степени отвечающий публичным интересам141. В то же время, говоря об интересе в земельном праве, Е.А. Галиновская справедливо подчеркивает, что целесообразно более четко отграничивать правовые методы обеспечения действительного публичного интереса в земельных отношениях от попыток использовать властные ресурсы при перераспределении земель в интересах определенных групп лиц142. Что касается понятия публичного интереса в земельном праве, нельзя не отметить, что данное понятие охарактеризовано в научной литературе многообразно, однако наиболее полным и точным для целей настоящего исследования представляется определение публичного интереса в земельном праве, сформулированное Г.Л. Земляковой. Согласно е позиции публичный интерес в земельном праве можно определить как признанное правовыми нормами стремление общества и государства к созданию стабильной системы земельных отношений, обеспечивающей оптимальную реализацию каждым индивидом своих прав и законных интересов по использованию земли143.

По нашему мнению, в основу разграничения земельных участков на участки, изъятые из оборота и ограниченные в обороте, необходимо поставить именно характер интереса, который преследуется при использовании участка. Земельные участки, необходимые для обеспечения функций государства в сфере обороны и безопасности, жизни и здоровья населения, следует отнести к участкам, изъятым из оборота. Соответственно, предлагается признать изъятыми из оборота находящиеся в федеральной собственности земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий, участки, предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности и таможенных нужд, исключив данные участки из перечня участков, ограниченных в обороте, предусмотренного п. 5 ст. 27 ЗК РФ.

## Ограничение оборотоспособности как институт земельного права

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2003 г. № 6-П разъяснено, что возможность ограничений прав, ограничения оборотоспособности, как и их характер, должна обусловливаться необходимостью защиты конституционно значимых ценностей, а именно основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Установленные федеральным законом ограничения прав владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров также должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать существо данных конституционных прав, т.е. не ограничивать пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм.

Данная правовая позиция Конституционного суда РФ означает, что государство как организация публичной власти в силу своего статуса вынуждено ограничивать оборотоспособность ряда земель, необходимых для исполнения своих функций. К таким землям, прежде всего, следует отнести земли, предназначенные для защиты и охраны государственной границы и земли вооруженных сил, в т.ч. земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы Российской Федерации, войска пограничной службы Федеральной службы безопасности, другие войска, воинские формирования и органы, военные суды; земли, занятые объектами организаций федеральной службы безопасности, федеральных органов государственной охраны; земельные участки, занятые пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, инженерно техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями, возведенными в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации.

С древнейших времен установление государственных границ относилось к компетенции российского государства, а в Русской Правде подчеркивалось, что от точного установления границ зависят безопасность и благоденствие государства190. В современном законодательстве такой подход нашел свое отражение в ст. 71 Конституции РФ, относящей к исключительному ведению Российской Федерации установление и защиту Государственной границы, оборону и безопасность РФ. Данные нормы получили развитие в ЗК РФ и иных федеральных законах.

Исследование положений ЗК РФ показывает, что в Кодексе нечетко урегулирован вопрос о том, каково место земель, предназначенных для защиты и охраны Государственной границы, в составе земель специального назначения. Такая постановка вопроса обусловлена тем, что в ст. 87 ЗК РФ упоминаются лишь участки, на которых располагаются здания, строения сооружения и иные объекты, необходимые для охраны Государственной границы. При этом в соответствии со ст. 93 ЗК РФ земли, используемые или предназначенные для обеспечения защиты и охраны Государственной границы РФ, входят в состав земель обороны и безопасности.

По нашему мнению, земли, предназначенные для защиты и охраны Государственной границы, сами по себе вне зависимости от расположения на них каких-либо объектов, обладают специальным правовым режимом, отличным от режима земель обороны и безопасности.

Понятие государственной границы приведено в ст. 1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации»191 (далее – Закон «О Государственной границе Российской Федерации»), определяющей границу РФ как линию и проходящую по этой линии вертикальную поверхность, устанавливающие пределы государственной территории РФ. Из данного понятия следует, что граница РФ – это линия на земной поверхности, представляющая собой пространственный предел действия государственного суверенитета РФ.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона о государственном кадастре недвижимости, п. 10 Порядка ведения государственного кадастра недвижимости, утвержденного Приказом Минэкономразвития РФ от 04 февраля 2010 г. № 42192 территориальное установление Государственной границы РФ осуществляется на основании документов, представляемых Министерством иностранных дел РФ193 в орган кадастрового учета (Росреестр, Кадастровая палата). В ГКН вносятся такие сведения о прохождении Государственной границы, как: описание ее прохождения; реквизиты международных договоров Российской Федерации, федеральных законов, в соответствии с которыми установлено или изменено прохождение

## Особенности ограничения оборотоспособности земельных участков в составе отдельных категорий земель

В соответствии с земельным, градостроительным, водным и лесным законодательством определяются территории общего пользования, включающие земельные участки, водные объекты и леса. В отношении территории общего пользования в целом устанавливается режим общего пользования, содержание которого образует права беспрепятственного пользования и ограничения оборотоспособности, распространяющиеся как на территорию, так и на входящие в ее состав объекты.

Установление режима охраны природных комплексов и объектов, имеющих особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» посредством обособления специального объекта правового регулирования – особо охраняемой природной территории, в состав которой входят участки земли, леса, водной поверхности и воздушное пространство над ними.

Режим охраны объектов культурного наследия предполагает выделение территории – пространства, включающего земли, земельные участки, части участков, земли лесного фонда, водные объекты или их части, непосредственно занятые объектами культурного наследия и (или) связанные с ними исторически и функционально.

Установленный в отношении территории правовой режим распространяется на входящие в состав территории объекты, в т.ч. земельные участки, и определяет специальные правила регулирования различного рода общественных отношений, включая земельные отношения. Неотъемлемой частью установленного в отношении территории режима могут выступать положения об ограничении оборотоспособности земельных участков и ограничении прав на землю. Установленные в отношении территории ограничение оборотоспособности и ограничения прав на землю распространяются на все земельные участки и части участков, входящие и формируемые в составе территории.

Таким образом, выделение территории в качестве объекта правового регулирования позволяет установить в границах территории специальный правовой режим, который по отношению к иным правовым режимам, действующим на соответствующих территориях, определяет специальные правила регулирования различного рода общественных отношений (земельных, административных и др.). Определение оснований обособления территорий и установления специальных правовых режимов и их содержания относится к компетенции законодателя.

В литературе правильно обращалось внимание на необходимость установления в отношении территории границ, являющихся пространственными пределами действия соответствующего правового режима229. В качестве примера можно добавить, что четко установленные границы территории имеют большое значение не только в отношении земельно-правовых, но и иных, например, налоговых, режимов. В соответствии со ст. 381 Налогового кодекса Российской Федерации230 при освобождении от налогообложения налоговые льготы могут применяться при условии нахождения соответствующего имущества в границах определенных территорий.

Понятие «границы территории» и способы установления границ территорий в действующем законодательстве урегулированы нечетко, вместе с тем, термин «границы территории» используется в ряде нормативных правовых актах, в том числе ст. 131 Конституции РФ и ст. 113, 1110, 27 ЗК РФ.

В качестве примера можно привести упоминаемые в судебной практике231 акты субъектов РФ, принимаемые во исполнение постановления Правительства РФ, которыми определяются границы зон и запретных районов, которые по своей сути также следует определить как территории.

Так губернатором Приморского края принято постановление от 07.12.2005 № 217-пг «Об установлении границ запретных зон и запретных районов для войсковых частей Министерства обороны Российской Федерации и Пограничного управления Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Приморскому краю», в соответствии с которым уточнены районы дислокации объектов войсковых частей Тихоокеанского флота с указанием запретных зон и запретных районов в пределах 3 км. Расположение спорного земельного участка в запретном районе военного объекта послужило основанием для принятия судом решения об отказе в предоставлении участка в собственность юридического лица в связи с тем, что данный участок ограничен в обороте. Судом признаны необоснованными доводы о том, что сведения о нахождении земельного участка в запретном районе не отражены в кадастровом паспорте земельного участка, исходя из которого участок относится к категории земель населенных пунктов, и не относится к землям обороны, безопасности и иного специального назначения. Суд указал, что сведения о нахождении земельного участка в запретном районе войсковой части не относятся ни к уникальным, ни к дополнительным сведения, подлежащим внесению в Государственный кадастр недвижимости, согласно ст. 7 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

Следует обратить внимание на ряд особенностей установления границ территорий по сравнению с определением границ земельных участков. В отличие от границ земельных участков, которые устанавливаются в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», в отношении границ территорий применению подлежит Закон о землеустройстве, согласно ст. ст. 15, 17 которого описание местоположения границ и установление на местности границ объектов землеустройства (в том числе территорий) осуществляется в порядке, определенном Правительством РФ, с последующей передачей сведений в органы кадастрового учета для их занесения в государственный кадастр недвижимости (далее – ГКН).

В литературе справедливо обращалось внимание на проблемы в сфере легитимизации границ территории, заключающиеся в том, что «на момент вступления в действие Закона о кадастре недвижимости уже существовали территории, границы которых были определены на основании ранее действовавших нормативных правовых актов и эти границы признаются законными»232. В частности, ст. 10 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»233 устанавливает, что созданные до принятия данного Закона особо охраняемые природные территории и их охранные зоны, сохраняются в границах, определенных уполномоченными органами, установленном до вступления в силу указанного Закона.