

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

**М. Г. Баумова**

**Правовой режим  
отдельных категорий земель  
Часть 2**

*Учебное пособие*

*Рекомендовано*

*Научно-методическим советом университета для студентов,  
обучающихся по специальности Юриспруденция*

Ярославль 2010

УДК 349.41  
ББК Х 625я73  
Б 29

*Рекомендовано  
Редакционно-издательским советом университета  
в качестве учебного издания. План 2009/10 учебного года*

Рецензенты:

Мещеряков Д. Д., кандидат юридических наук, заместитель  
директора Департамента строительства Ярославской области;  
отдел земельной политики и контроля Департамента  
по управлению государственным имуществом  
Ярославской области

Б 29 **Баумова, М. Г. Правовой режим отдельных катего-  
рий земель:** учеб. пособие. Ч. 2 / М. Г. Баумова; Яросл.  
гос. ун-т им. П. Г. Демидова. – Ярославль : ЯрГУ, 2010. –  
116 с.

ISBN 978-5-8397-0782-5

В пособии анализируются последние изменения дейст-  
вующего законодательства относительно правового режи-  
ма земель промышленности, транспорта, связи и иного  
специального назначения, а также земель особо охра-  
няемых природных территорий, лечебно-оздоровительных  
местностей и курортов.

Предназначено для студентов, обучающихся по специ-  
альности 030501.65 Юриспруденция (дисциплина «Зе-  
мельное право», блок ОПД), очной, очно-заочной и заоч-  
ной форм обучения.

УДК 349.41  
ББК Х 625я73

ISBN 978-5-8397-0782-5

© Ярославский государственный  
университет им. П. Г. Демидова,  
2010

# **1. Правовой режим земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космической деятельности, обороны, безопасности и иного специального назначения**

## **1.1. Общие положения**

Земли разного назначения и правового режима включены Земельным кодексом РФ<sup>1</sup> (далее – ЗК РФ) в одну категорию, определенную главой XVI, это объясняется тем, что все они имеют некоторые общие юридически значимые особенности. Данные земли являются прежде всего территорией, пространственно-операционным базисом для размещения и эксплуатации различного рода инженерных строений и сооружений. Они являются основным ресурсом производства или научных исследований, либо служат размещению транспортных систем, либо являются территорией обеспечения особых функций государства.

Статьей 87 ЗК РФ установлены основные критерии, дающие возможность отграничить данную категорию земель от иных, установленных ст. 7 ЗК РФ. При этом как данная статья, так и иные статьи главы XVI исходят из того, что земли должны принадлежать одной категории, с тем чтобы избежать пересечения правового режима использования земель разных категорий, когда одни нормативные требования накладываются на требования, установленные для земельных участков иного целевого назначения, создавая противоречие. Так, данной статьей определено, что к землям промышленности, транспорта и иного специального назначения относятся *земли вне границ населенного пункта*. Это означает, что на земельные участки, занятые промышленными, энергетическими и иными объектами, которые бы вне населенного пункта создавали предпосылки для отнесения

---

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

земель под ними к категории, установленной гл. XVI ЗК РФ, статьи данной главы не распространяются. Напротив, на такие земли распространяются положения ЗК РФ, устанавливающие особенности использования земель населенных пунктов как отдельной категории.

Назначение земель рассматриваемой категории накладывает особый отпечаток на правовые условия реализации правомочий на земельные участки. При этом к данной категории относятся не только земли, уже используемые в указанных целях, но и земли, не занятые соответствующими строениями и сооружениями, обеспечивающие их функционирование или предназначенные для такого использования. Установление данной нормы дает возможность включить в состав этих земель охранные зоны и иные земли, не непосредственно, но косвенно включенные в соответствующие процессы. Кроме того, утверждение данного положения объясняется необходимостью обеспечения территорий для развития производственной и иной деятельности. Но установленная возможность заранее обеспечить территории для запланированного развития предприятия или размещения оборонных объектов также немаловажна для принятия государственно значимых решений.

Каждый из видов использования, приведенных статьей 87 ЗК РФ и указанных в перечне п. 2 этой статьи, не является самостоятельной категорией, а входит в одну установленную категорию земель. Поэтому изъятие земель промышленности или энергетики, например для нужд обороны, не влечет за собой необходимости проведения правовых процедур по переводу земель из одной категории в другую. Речь в данном случае идет лишь об изменении разрешенного использования. К землям иного специального назначения могут быть отнесены, например, участки захоронения ядерных и иных отходов. Перечень видов использования земель указанной категории является открытым.

Данной статьей отдельно определены наиболее существенные и уже сейчас используемые территории с установленными границами земельных участков.

Согласно п. 3 ст. 87 ЗК РФ в состав земель данной категории входят охранные, санитарно-защитные и иные зоны с особыми

условиями использования земель. Однако заметим, что включение охранных зон в состав земель промышленности и иного специального назначения вызывает затруднения. Прежде всего это связано с тем, что создание охранной зоны не требует формирования специального земельного участка. Если же охранный зона оказывается в границах земельного участка иной категории (лесного фонда, сельскохозяйственного назначения и др.), объявить такую зону принадлежащей к землям промышленности и иного специального назначения не представляется возможным.

Режим использования охранных зон, их площадь устанавливаются как нормативными правовыми актами, регулирующими соответствующий вид хозяйственной или иной деятельности, так и специальными нормативными актами, определяющими порядок установления и эксплуатации того или иного вида. В целом правовой режим охранных зон не может быть сведен только к ограничению прав на земельные участки и недвижимость. По сути, это совершенно особый способ взаимодействия владельцев соседних земельных участков, населения, органов государственной власти и местного самоуправления для достижения одной или нескольких связанных целей. Цели эти определены законодательно и обеспечивают как публичные, так и частные интересы.

Общее назначение охранных зон – защита окружающей среды и конкретных объектов от негативного воздействия. Это достигается тем, что между объектами, способными оказать вредное воздействие, или, наоборот, объектами, которые необходимо оградить от такого воздействия, устанавливается определенный пространственный барьер, площадь и режим которого зависят от назначения объекта, ради которого зона создается. Охранные зоны как особый режим защиты имеют свою нишу: режим зон дает более или менее приемлемую возможность соседства на одной территории трудносочеснимых видов деятельности. Причем такое соседство нередко имеет вынужденный характер.

Установление зоны и контроль за соблюдением ее режима – действия, относящиеся, в зависимости от компетенции, к полномочиям органов государственной власти или органов местного

самоуправления. На пользователей земельных участков возлагаются обязанности по соблюдению режима зоны.

Требования по установлению охранных зон закреплены Земельным кодексом РФ, Градостроительным кодексом РФ, иными федеральными законами. Так, конкретные цели установления санитарно-защитных зон определяются исходя из нескольких нормативных актов. Согласно СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 с 15 июня 2003 г. предприятия, группы предприятий, их отдельные здания и сооружения с технологическими процессами, являющимися источниками негативного воздействия на среду обитания и здоровье человека, необходимо отделять от жилой застройки санитарно-защитными зонами. Кроме того, санитарно-защитные зоны отделяют территорию промышленной площадки от жилой застройки, ландшафтно-рекреационной зоны, зоны отдыха, курорта с обязательным обозначением границ специальными информационными знаками.

Указанные зоны устанавливаются в соответствии с санитарной классификацией предприятий, производств, объектов. Их размер, организация и благоустройство определяются в соответствии с требованиями действующих нормативных документов, которые учитывают размещение, проектирование, строительство и эксплуатацию вновь строящихся, реконструируемых и действующих предприятий, зданий и сооружений промышленного назначения, транспорта, связи, сельского хозяйства, энергетики, опытно-экспериментальных производств, объектов коммунального назначения, спорта, торговли, общественного питания и др., являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека.

Установление режима охранной зоны распространяется на населенные пункты, территории, где установлены особые условия для обеспечения охраны рекреационных, курортных и им подобных зон. С точки зрения земельно-правового регулирования это означает, что режим охранной зоны наиболее часто пересекается с режимом земель населенных пунктов или земель особо охраняемых территорий и объектов (гл. XV, XVI ЗК РФ).

Осуществление градостроительства, возведение предприятия и застройка рядом с предприятием тоже связаны с необходимостью учета правил по установлению охранной зоны.

## **1.2. Земли промышленности**

### **1.2.1. Понятие и содержание земель промышленности**

Впервые в отечественном праве речь о землях, предоставляемых для промышленных нужд, зашла в Средние века. Это объясняется тем, что именно для данного этапа характерно экстенсивное развитие мануфактурного (ремесленного) производства, когда увеличение выпуска определенных товаров зависит не от качества машин и оборудования, а от их количества и, соответственно, размера территории, которую они занимают.

Кроме этого, в средневековый период русской истории предоставление земель для нужд промышленного производства было вызвано необходимостью освоения новых государственных территорий, а также потребностью государства в сырье, пополнении казны податями и натуральными поставками по устанавливаемым самим государством ценам. В этом проявилась объективная историческая потребность в развитии производительных сил. Анализ правовых норм советского периода показывает, что основное внимание уделялось регулированию сельхозугодий. При этом дореволюционное российское законодательство не рассматривало участки, предоставляемые для промышленного производства, в качестве особых объектов гражданского права, нуждающихся в специальном регулировании. Такие участки находились только в государственной собственности, что в результате исключало их гражданско-правовой оборот. Анализ развития гражданского и земельного законодательства в советский период позволяет судить о том, что выделение земель промышленности в самостоятельную категорию было сделано исключительно в публичных целях – для упорядочения управления общегосударственным земельным фондом. Поскольку вся земля находилась в государственной собственности, земельные участки из земель промышленности были фактически изъяты из гражданского оборота.

Постепенное выделение в российском земельном законодательстве категории земель промышленности говорит о том, что государство из аграрного превращается в индустриальное, что соответствует объективным мировым историческим закономерностям развития общества<sup>2</sup>.

Для проведения исследования правового режима земель промышленности необходимо обратиться к таким научным понятиям как «земельный участок», «правовой режим земли», «категории земель». Эти понятия выработаны наукой земельного права, их использование в данной работе необходимо лишь для выявления особенностей правового режима данного объекта.

Перейдем к общей характеристике земельных участков из земель промышленности как объектов гражданских прав.

В качестве объекта гражданских прав земельный участок традиционно относится к вещи.

Обращаясь к рассмотрению заявленной проблемы, необходимо сделать несколько предварительных замечаний. Прежде всего, важно обратить внимание на то, что законодатель наряду с понятием «земельный участок» широко использует понятие «земля». Анализ земельного и гражданского законодательства позволяет сделать вывод, что нередко понятия «земля» и «земельный участок» используются как синонимы. Так, для обозначения определенного вида имущества, объекта гражданских прав используется как термин «земля» (например, п. 3 ст. 129 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее ГК РФ)<sup>3</sup>, п. 2 ст. 241 ГК РФ), так и термин «земельный участок» (например, ст. 130, 261, 262, 264 ГК РФ). В п. 1 ст. 1 ЗК РФ говорится о земле как недвижимом имуществе, объекте права собственности и иных прав. В то же время ни ГК РФ, ни другие федеральные законы не раскрывают понятия земли как недвижимого имущества.

Не следует смешивать понятия «земля» и «земельный участок», необходимо различать земельный участок как объект недвижимости и землю как природный объект, природный ресурс,

---

<sup>2</sup> См.: Трифонов А. С. Правовой режим земель промышленности. М., 2007 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> Гражданский кодекс РФ. Ч. 1. № 51-ФЗ от 30.11.94 г. // СПС «Консультант Плюс».

компонент окружающей среды<sup>4</sup>. Можно в полной мере согласиться с мнением, что «земля как природный ресурс может быть объектом рационального использования и охраны.., а земельные участки – объектами вещных прав и объектами оборота». При этом именно земля является источником формирования такого специфического объекта гражданских прав, как земельный участок<sup>5</sup>.

Подразделение земель на категории необходимо для выявления особенностей их гражданско-правового режима. Он раскрывается как самостоятельный комплексный институт права, совокупность норм законодательства в области использования и охраны земель. В связи с этим в целях выяснения особенностей гражданско-правового режима земель промышленности в качестве вспомогательного материала для анализа целесообразно использовать разработанное в науке отечественного земельного права понятие «категория земель». Ни ЗК РФ 2001 г., ни ранее действовавшее законодательство не раскрывают содержание указанного понятия. Однако на основе анализа положений ст. 7, 8 ЗК РФ можно заключить, что *категория земель – это группирование земельных участков по принципу целевого назначения, осуществляемое органами исполнительной власти Российской Федерации, ее субъектов, а также органами местного самоуправления, необходимое для установления правового режима земель в составе земельного фонда России и совершенствования управления ими.*

Категории земель указываются в актах органов государственной власти и местного самоуправления о предоставлении земельного участка; договорах, предметом которых являются земельные участки; документах государственного земельного кадастра; документах о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и иных документах.

Одним из важнейших признаков (критериев) правового режима земельных участков является их целевое назначение, пред-

---

<sup>4</sup> См.: Баумова М. Г. Земельный участок как объект земельных отношений. Актуальные проблемы земельного права в России: учебное пособие для вузов: ЯрГУ им. П. Г. Демидова. Ярославль, 2007. С. 11–12.

<sup>5</sup> См.: Ерш А. Земельный участок как объект гражданских прав // Хозяйство и право. 2006. № 4. С. 40.

усмотренное в соответствии с особенностями категорий земель. Как особо подчеркивал один из основоположников теоретического исследования земель специального назначения Н. И. Краснов, «основным в определении земель специального назначения является цель землепользования». По мнению Р. Д. Боголепова, «в качестве основного классификационного признака деления единого государственного земельного фонда на составные части выступает целевое (хозяйственное) назначение земли».

Целевое назначение – главная цель использования земли данной категории, устанавливаемая земельным законодательством Российской Федерации. Определение целей, для которых могут использоваться земли, объективно необходимо, поскольку позволяет правильно организовать процесс их использования<sup>6</sup>. В соответствии со ст. 7 ЗК РФ земли в пределах границ Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на семь категорий (сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов, промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики; для обеспечения космической деятельности; земли обороны, безопасности и иного специального назначения, особо охраняемых территорий и объектов, лесного фонда, водного фонда, запаса).

Выделение земельного фонда России в отдельные категории осуществляется по их основному, целевому назначению. Основным целевым назначением категории земель промышленности и иного назначения является специальное назначение их для целей, обусловленных располагаемым на этих землях объектом (объектами). Категория земель специального назначения включает в себя ряд видов (субкатегорий) земель с дифференцированным правовым режимом, что обусловлено характером специальных задач, для решения которых данные земли используются или предназначены для использования в будущем<sup>7</sup>. Одним из критериев отнесения участков к этой категории является общая цель, для которой используются эти земли, – строительство и эксплуа-

---

<sup>6</sup> См.: Краснов О. И. Земельное право современной России. М., 2003. С. 47.

<sup>7</sup> См.: Анисимов А. П. Понятие земель специального назначения и их правового режима // Право и политика. 2006. № 3 // СПС «Гарант».

тация различных объектов недвижимости, имеющих, как правило, производственное назначение.

Земли рассматриваемой категории подразделяются на следующие виды:

- промышленности;
- энергетики;
- транспорта;
- связи, радиовещания, телевидения, информатики;
- для обеспечения космической деятельности;
- для обеспечения обороны и безопасности;
- иного специального назначения.

В связи с развитием науки, техники, форм хозяйствования в России постепенно появлялись новые формы целевого использования земель, неизвестные ранее в сфере землепользования. Так, если в 1920-х гг. земельному законодательству страны не был известен правовой режим земель воздушного транспорта, не говоря о трубопроводном, и земель космического обеспечения, то современное законодательство содержит упоминание о нем; развитие научно-технического прогресса привело к возникновению таких землепользователей, как атомные электростанции, космодромы, телецентры и др.

В силу этого обстоятельства дать исчерпывающую классификацию видов и форм использования земель данной категории не представляется возможным, поэтому законодатель оставляет перечень их открытым, заканчивая его расширительным термином земель «иного назначения»<sup>8</sup>.

Земельный участок, исходя из целей его предоставления и особенностей расположенного на нем объекта, может находиться только в одной субкатегории земель специального назначения. Если допустить, что участок может находиться в нескольких категориях земель сразу, то он должен использоваться в соответствии с несколькими видами целевого назначения, что невозможно<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> См.: Ерофеев Б. В. Земельное право России: учебник для вузов. М., 2005. С. 495.

<sup>9</sup> См.: Анисимов А. П. Понятие земель специального назначения и их правового режима.

Общим признаком всех видов земель данной категории является то обстоятельство, что данные земли выступают в качестве территориального базиса и не являются сельскохозяйственными, т. е. средством производства в сельском хозяйстве. Исключение составляют случаи, когда неиспользуемые земли данного специального несельскохозяйственного назначения предоставляются сельхозпредприятиям и гражданам во временное пользование. В силу этого общее земельно-правовое требование рационального использования данного вида земель проявляется в максимальной экономии земельных площадей при отводе под соответствующие несельскохозяйственные объекты и максимальной рационализации размещения большего количества объектов на меньшей площади.

Субъектами, осуществляющими установленное законом использование данных земель, являются, как правило, предприятия, учреждения и организации, поскольку специальная несельскохозяйственная деятельность гражданам практически не присуща. Например, гражданин не в состоянии осуществлять в одиночку такую деятельность, как производство промышленной продукции и т. п., данная деятельность осуществляется посредством создания соответствующего предприятия, пусть даже собственником его и является гражданин, владение земельным участком под этим предприятием осуществляется именно данной предпринимательской структурой<sup>10</sup>.

Земли промышленности являются субкатегорией категории «земли промышленности и иного специального назначения», а их гражданско-правовой режим опирается на единые для названной категории принципы гражданско-правового регулирования земельно-имущественных отношений: общегосударственного значения категории земель, в которую они входят, и специальных задач использования. Подробнее об особенностях правового режима земель промышленности речь пойдет далее.

Для разработки определения земель промышленности, следует отметить цель предоставления земельных участков из земель промышленности. Они используются для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов про-

---

<sup>10</sup> См.: Ерофеев Б. В. Земельное право России. С. 496.

мышленности, т. е. предназначены для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, обеспечивающих их функционирование, а также объектов инженерной и транспортной инфраструктур и установления их санитарно-защитных зон. А основными элементами гражданско-правового режима земель промышленности являются: целевое назначение и разрешенное использование земель; оборотоспособность; права и обязанности собственников, землепользователей и арендаторов, связанные с пользованием, владением и распоряжением участками данной категории.

В целях выявления правовой природы такого объекта гражданских прав, как земельный участок из земель промышленности, необходимо обратиться к анализу ряда норм специального земельного законодательства. По смыслу п. 1 ст. 87 ЗК РФ землями промышленности признаются земли, расположенные за границами населенных пунктов и используемые или предназначенные для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Почти без изменений (за исключением указания на черту поселения) эта норма воспроизведена в п. 1 ст. 88 ЗК РФ и землями промышленности называет 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 Российской Федерации.

Логический анализ данных норм позволяет сделать вывод, что каждая из них состоит из двух самостоятельных частей. Первая отвечает на вопрос, по какому признаку идентифицировать земли промышленности как объекты гражданских прав (А). Вторая касается уровня нормативных актов, в которых могут

быть названы обстоятельства, являющиеся основанием для возникновения прав на такие земельные участки (Б)<sup>11</sup>.

А. Рассмотрение первых пунктов указанных норм свидетельствует, что в качестве признака земель промышленности как объекта гражданских прав ЗК РФ называет их использование (предназначение для использования) в целях «обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности».

Данная формулировка по причине наличия в ней разделительного союза «или» представляется чрезмерно широкой. В гражданском законодательстве (поскольку земельное не предусматривает иного) под организациями понимаются юридические лица как субъекты гражданских прав (п. 1 ст. 48 ГК РФ). Последние включают некоммерческие организации, а также коммерческие, но не занятые промышленным производством. И первые и вторые могут обладать земельными участками, необходимыми для «обеспечения их деятельности», однако очевидно, что такие участки не будут относиться к землям промышленности<sup>12</sup>.

Основную часть земель промышленного назначения составляют территории промышленных предприятий. Современное российское гражданское законодательство не дает определения понятия «промышленное предприятие». Статья 132 ГК РФ дает лишь определение «предприятию» («Предприятие – это имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности») и включает в его состав все виды имущества: земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию и т. д. Земельные участки в этом комплексе занимают свое особое положение, т. к. порядок их приобретения и условия пользования ими регулируются с учетом норм земельного законодательства<sup>13</sup>.

В качестве признаков промышленного предприятия приводятся:

---

<sup>11</sup> См.: Трифонов А. С. Правовой режим земель промышленности.

<sup>12</sup> См.: Там же.

<sup>13</sup> См.: Комментарий к земельному законодательству РФ / под ред. С. А. Боголюбова. М., 1998. С. 173.

– отнесение к горнодобывающей, нефтяной и газодобывающей, химической, металлургической или иной специальной отрасли промышленности;

– обладание санитарно-защитной, охраняемой или иной зоной с особыми условиями труда<sup>14</sup>.

Промышленные предприятия характеризуются наличием больших производственных цехов, высокой численностью персонала, крупногабаритными сборочно-конвейерными линиями и т. д. Объекты производственного назначения не могут быть многоэтажными из-за тяжелых машин и оборудования. Техника безопасности, нормативы застройки, соображения экологии не позволяют размещать здания на ограниченной территории для минимизации затрат за счет сокращения площадей. Обширная производственная инфраструктура занимает большие земельные участки, непосредственно связанные с производственной деятельностью предприятия. Земли промышленности в первую очередь предназначены для застройки промышленными объектами, ведь без земельного участка производство не состоится.

По экономической природе земли промышленности предназначены для размещения специального оборудования, служащего непосредственно для целей производства (станки, прессы, конвейеры, технологические линии и т. п.), и обслуживающей их промышленной инфраструктуры (здания фабричной (заводской) администрации, склады готовой продукции, транспортные линии и т. п.); в частности, в целях эксплуатации предприятий как имущественных комплексов, используемых для осуществления предпринимательской деятельности.

В соответствии с Методикой государственной кадастровой оценки земель промышленности и иного специального назначения, утвержденной Приказом Росземкадастра от 20 марта 2003 г. № П/49, земельные участки промышленности используются или предназначены для:

– размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений и обслуживающих их объектов в

---

<sup>14</sup> См.: Шарапова Н. В. Земли промышленности и поселений не близнецы-братья // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 11.

целях обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности;

– разработки полезных ископаемых (предоставляются организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности).

Таким образом, к землям промышленности относятся участки, предоставленные для размещения и эксплуатации предприятий металлургической, химической, обрабатывающей, горнодобывающей и других отраслей промышленности. Это земли, занятые фабриками, заводами, шахтами, рудниками, карьерами, приисками и другими горнодобывающими предприятиями. Следовательно, землями промышленности как объектами гражданских прав необходимо признавать только те участки, которые служат (или предназначены) для размещения указанных объектов безотносительно к тому, кто обладает правами на них. Очевидно, что в качестве последних могут выступать не только юридические лица любых организационно-правовых форм, но и физические лица (индивидуальные предприниматели)<sup>15</sup>. Как следствие, участки из земель промышленности не являются объектами, ограниченными в обороте (ст. 129 ГК РФ), так как могут принадлежать любому лицу без получения специальных разрешений (лицензии), кроме участков, занятых предприятиями оборонной промышленности (п. 5 ст. 27 ЗК РФ), а также находящихся на землях, относящихся к закрытым административно-территориальным образованиям.

Б. Перейдем к анализу второй части рассматриваемых норм (п. 1 ст. 87 и п. 1 ст. 88 ЗК РФ). Из их содержания следует, что права на данные участки могут возникнуть у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Смысловой центр тяжести в данной норме заключается во фразе «предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации». Таким образом, говоря о компетенции местных органов власти, следует отметить, что законами данных субъектов не могут предусматриваться основания возникновения прав на земельные участки земель промышленности.

---

<sup>15</sup> См.: Трифонов А. С. Правовой режим земель промышленности.

Необходимо указать на еще один признак земель промышленности, указанный ЗК РФ. Действующая редакция п. 1 ст. 87 ЗК РФ в качестве одного из признаков земель промышленности и иного специального назначения указывает их «расположение за границами населенных пунктов».

На территории России множество предприятий промышленных отраслей производства в силу комплекса социальных и экономических факторов оказались построенными на окраинах городов или за период их деятельности городские поселения приблизились вплотную и даже окружили промышленные предприятия. Тем самым территории предприятий вошли в ранее установленные границы городской черты и, следовательно, приобрели категорию земель поселений. Согласно ст. 83 ЗК РФ землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные чертой от земель других категорий. При этом в их состав могут входить участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами наряду с прочими к производственным территориальным зонам (пп. 3 п. 1 ст. 85 ЗК РФ). Поскольку пользование землей в Российской Федерации является платным, то каждый собственник или пользователь земельного участка обязан платить налог на землю или арендную плату за пользование землей. Размер налога на землю, так же как и размер арендной платы, устанавливается на основании ставок земельного налога, которые, в свою очередь, устанавливаются для каждой категории земель отдельно<sup>16</sup>. На практике часто возникают ситуации, когда органы местного самоуправления, если им это экономически выгодно с точки зрения исчисления земельного налога или ставок арендной платы, зачисляемых в местный бюджет, устанавливают границы населенных пунктов с таким расчетом, чтобы включить в них как можно больше участков близлежащих предприятий. Это служит поводом для многочисленных судебных споров<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> См. Шарапова Н. В. Земли промышленности и поселений не близнецы-братья. С. 11.

<sup>17</sup> См.: Трифионов А. С. Правовой режим земель промышленности.

Ранее действовавшими законами не было точно определено, предприятия каких отраслей промышленности и по каким реальным признакам следует относить к землям промышленности. Земельный кодекс РФ в ст. 88 внес существенную конкретику в определение признаков, по которым предприятие следует оценивать как промышленное и, следовательно, признавать земельный участок, занятый этим предприятием, землями промышленности. Но ст. 87 ЗК РФ все же делает акцент на то, что землями промышленности признаются земли, которые расположены за чертой поселений.

Из анализа норм закона не следует, что земли промышленности, не входя в городскую черту, не могут быть окруженными или примыкающими к землям поселений. Следовательно, если предприятие отвечает признакам промышленного предприятия, а не производственного, то данное предприятие с его земельным участком, где бы оно ни располагалось относительно земель поселений, может быть признано землями промышленности вне городской черты.

Таким образом, если предприятие относится к горнодобывающей, нефтяной и газодобывающей, химической, металлургической или иной специальной отрасли промышленности, обладает санитарно-защитной зоной, охраняемой зоной или иной зоной с особыми условиями труда, то земельный участок, занятый предприятием и используемый им в целях обеспечения деятельности предприятия и эксплуатации объектов промышленности, должен быть отнесен к землям промышленности.

Если данный земельный участок вошел в городскую черту и ему присвоена категория земель поселений, то организации вправе обратиться в соответствующие органы власти, определяемые в соответствии со ст. 8 ЗК РФ, с требованием перевести категорию земельного участка и привести его категорию в соответствие с действующим законодательством. В случае отказа в переводе земельного участка данный отказ можно оспаривать в судебном порядке<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> См.: Шарапова Н. В. Указ. соч. С. 12.

### 1.2.2. Особенности правового режима земель промышленности

Традиционно в теории земельного права считалось, что правовой режим земель представляет собой совокупность правовых норм, определяющих сущность следующих элементов этого понятия: права собственности на землю, прав на землю лиц – несобственников земельных участков, управления в сфере использования и охраны земель. Нередко в состав данного понятия включаются и меры ответственности за нарушение земельного законодательства<sup>19</sup>.

О. И. Крассов считает, что «правовой режим земель представляет собой определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, выражающееся в правах и обязанностях лиц, использующих земельные участки, посредством установления основного целевого назначения земель, зонирования и ограничения прав»<sup>20</sup>.

Установление особых правовых режимов является следствием дифференциации земель на категории. Оно обусловлено отличительными признаками земель, вытекающими из их основного целевого назначения. Каждая категория земель получает свой особый правовой режим, который устанавливается посредством уточнения, ограничения общего правового режима. Подобного рода изменения в общий режим вводятся нормами Особенной части земельного права. В свою очередь, особый правовой режим действует в определенной мере, поскольку он не изменен специальным правовым режимом.

Специальный правовой режим еще более специфичен по сравнению с особым режимом. По определению Б. В. Ерофеева, специальный правовой режим действует только в отношении земельного участка<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> См.: Баумова М. Г. Понятие и содержание правового режима земель. Актуальные проблемы земельного права в России: учебное пособие для вузов. Ярославль, 2007. С. 23–24.

<sup>20</sup> См.: Крассов О. И. Земельное право современной России. С. 40.

<sup>21</sup> См.: Ерофеев Б. В. Земельное право России. С. 420.

Особое практическое значение имеет понятие «правовой режим земельного участка». Его основное содержание сводится прежде всего к тем правам и обязанностям, которыми обладает собственник, владелец, пользователь и арендатор конкретного земельного участка. Главным фактором, определяющим правовой режим земельного участка, является целевое назначение категории земель, в которой находится земельный участок. Согласно пп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ, правовой режим земель определяется исходя из принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территории и требованиями законодательства. Пп. 10 п. 1 ст. 1 ЗК РФ закрепляет принцип дифференцированного подхода к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы<sup>22</sup>.

Обратимся к понятиям «целевое и разрешенное использование».

Системный анализ действующего законодательства свидетельствует о том, что понятие «разрешенное использование» земельных участков является следствием дальнейшего совершенствования конструкции «целевого назначения» земельного участка. Использование земельных участков по целевому назначению сейчас составляет один из основных принципов земельного законодательства (ст. 1 ЗК РФ). Однако до принятия ныне действующего ЗК РФ земельное законодательство употребляло данный термин применительно к «основному» целевому назначению, определяемому сразу для целой категории земель.

В связи с масштабным вовлечением земельных участков городских и сельских поселений в гражданский оборот возникла потребность в углубленном подходе к определению целевого назначения, а для этого – в дополнении норм об основном целевом назначении категорий земель нормами о целевом назначении конкретных земельных участков с учетом их месторасположения и установленных ограничений (обременений)

---

<sup>22</sup> См.: Баумова М. Г. Понятие и содержание правового режима земель. Актуальные проблемы земельного права в России. С. 30–31.

в их использовании. Так появилась правовая конструкция «разрешенное использование земельных участков»<sup>23</sup>.

Так, исходя из текста положений ст. 7 ЗК РФ, можно установить, что законодатель разделяет понятия *использования земель по целевому назначению*, регламентация которого отнесена к компетенции федеральных органов государственной власти, и *разрешенного использования*, порядок установления которого находится в совместном ведении органов государственной власти РФ и субъектов РФ.

В силу ст. 42 Земельного кодекса РФ собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики свидетельствуют о том, что понятия «нецелевое использование» и «разрешенный вид использования» земельного участка – не одно и то же, что способствует стабильности гражданского оборота земли и улучшению инвестиционного климата в стране<sup>24</sup>.

На правовой режим земель специального назначения влияют следующие обстоятельства:

– объект, под который предоставлена земля специального назначения. Так, горнодобывающее предприятие, для которого отводится земельный участок, обуславливает особый горно-земельный правовой режим на данном участке, выражающийся в обеспечении не только рационального использования земельного участка, но и экологически правильной добычи полезных ископаемых, складирования выработанных горных пород, для чего выделяются специальные места, безопасные для окружающей природной среды и населения и т. п.;

---

<sup>23</sup> См.: Сакович В. Земля: целевое и разрешенное использование// Хозяйство и право. 2005. № 3. С. 77.

<sup>24</sup> См.: Сакович В. Указ. соч. С. 78–79.

– правовой статус субъектов, использующих земельный участок специального назначения. Например, если использование земель осуществляет железнодорожная транспортная организация, то порядок использования земли урегулирован не только действующим земельным законодательством, но и специальным, распространяющимся на данных субъектов;

– особенности земель, на которые распространяется режим специального назначения;

– обстановка, которая сложилась в данной местности.

Так, при введении в данной местности военного положения управление делами на специальных несельскохозяйственных объектах переходит к местным военным властям; при введении чрезвычайной экологической ситуации осуществляется прекращение или приостановление деятельности данных объектов, если они отрицательно или неблагоприятно влияют на окружающую среду, на здоровье человека и на его генетический фонд; при придании данной местности статуса зоны экологического бедствия допускается лишь деятельность тех несельскохозяйственных объектов, которая связана с обслуживанием проживающего на данной территории населения (железнодорожный, автомобильный транспорт, предприятия пищевой промышленности), деятельность же остальных приостанавливается и т. п.<sup>25</sup>

Содержание прав и обязанностей субъектов на всех землях специального назначения, в частности на землях промышленности, сводится к следующему:

1. Строго целевое использование данных земельных участков. Исключением из этого правила могут служить обстоятельства, предусмотренные действующим земельным законодательством или особо оговоренные в целевом назначении указанного земельного участка. Например, право использовать для сенокосения полосы отвода автомобильных и железных дорог; право отвода в полосах железных дорог служебных наделов и других земельных участков.

2. Рациональное использование земельных участков специального назначения, выражающееся в том, что:

---

<sup>25</sup> См. Ерофеев Б. В. Земельное право России. С. 497–498.

а) при отводе данных участков для возведения объектов должна быть обеспечена максимальная экономия земельной площади под возводимый объект, которая достигается путем введения нормативов (норм отвода) для типичных объектов и технико-экономического обоснования размеров отвода в проектной документации, где сделан обоснованный технико-экономический расчет рациональной потребности в земельной площади;

б) при организации территории должно обеспечиваться рациональное размещение элементов соответствующего объекта;

в) каждый субъект земельных правоотношений, которому предоставлены земли специального назначения, обязан осуществлять их благоустройство, озеленение и другие мероприятия.

3. Охрана земель сельскохозяйственного назначения. Каждый объект, возводимый на землях специального назначения, поскольку значительная часть этих земель расположена в сельской местности, должен отвечать требованиям безопасности для сельскохозяйственного производства. В частности, запрещается ввод в эксплуатацию промышленных и иных объектов, не обеспеченных современными технологиями, сооружениями и установками по очистке, обезвреживанию и утилизации вредных отходов, выбросов и сбросов до уровня предельно допустимых нормативов (п. 1 ст. 44 ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Охрана земель сельскохозяйственного назначения осуществляется уже в ходе отвода земель для несельскохозяйственных нужд, например для строительства промышленных предприятий, при котором соблюдаются правила:

а) пригодные для нужд сельского хозяйства земли должны отводиться в первую очередь в сельскохозяйственное использование, а для специального несельскохозяйственного использования должны отводиться либо земли, непригодные для сельского хозяйства, либо угодья худшего качества;

б) неиспользуемые земли специального назначения субъекты данного вида землепользования передают гражданам и сельскохозяйственным организациям и предприятиям во временное пользование. Иначе говоря, даже при изъятии земель сельскохозяйственного назначения закон предоставляет возможность обеспечивать приоритет сельскохозяйственных целей при любых

возможностях для этого, которые возникают в ходе хозяйственной эксплуатации земель.

4. Охрана окружающей среды. Предприятия любой формы собственности, производственного профиля и характера деятельности, а также граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность, обязаны принимать эффективные меры по соблюдению технологического режима и выполнению требований по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды. В этих целях они обязаны обеспечивать соблюдение установленных нормативов качества окружающей природной среды на основе соблюдения экологически безопасных технологий и работ, надежной и эффективной работы очистных сооружений, обеззараживания и утилизации отходов с обязательным проведением мероприятий по охране и воспроизводству природных ресурсов (п. 1–5 ст. 45 ФЗ «Об охране окружающей среды»).

5. Охрана самих объектов, для которых отведены земли специального несельскохозяйственного назначения, от нарушений со стороны соседствующих объектов и соседних землепользователей. С этой целью применяется введение охранительных зон со специальным режимом, которые:

а) остаются в границах прежних пользователей, находящихся по соседству, не подлежат изъятию у них;

б) наделяются особым режимом использования, направленным на обеспечение нормальной уставной производственно-хозяйственной деятельности объектов, находящихся на землях специального назначения;

в) служат своего рода средством, предотвращающим отрицательное воздействие как от соседних землепользователей на земли специального назначения, так и в обратном направлении.

Общий правовой режим земель специальной назначения, присущий всем видам входящих в состав этих земель землепользования, действует на каждом из этих видов землепользования в преломлении к специальному режиму, установленному законом для земель промышленности, связи, транспорта и др.

### 1.2.3. Характерные черты правового режима земель промышленности

Особенности в правовом режиме земель, составляющих категорию земель промышленности, обусловлены наличием, наряду с общими, целей особенных, отличающихся от общих, что и является определяющим в их специальном режиме<sup>26</sup>.

Земельное законодательство о землях промышленности лишь частично определяет их состав. Пункт 2 ст. 88 указывает на то, что земельные участки промышленным организациям предоставляются для размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений и обслуживающих их объектов, а также установления санитарно-защитных и иных зон с особыми условиями использования. На практике значительная часть земельных территорий используется промышленными предприятиями и организациями для размещения обслуживающих их объектов (складских помещений, инженерной, транспортной инфраструктуры, очистных сооружений, пунктов утилизации, переработки и хранения отходов, отдельных жилых помещений, том числе и гостиниц, домов для приезжих, учреждений социально-культурного назначения, домов культуры, клубов, библиотек, магазинов, водных бассейнов, стадионов, медицинских учреждений, пансионатов, гаражей, депо и других объектов).

Значительные земельные территории отводятся под посадку и размещение зеленых насаждений, устройство искусственных водных объектов, газонов и цветников в пределах внутренней территории предприятий. При этом субъектом права землепользования является само предприятие. Оно отвечает за состояние и использование земельных участков<sup>27</sup>.

Таким образом, возможности строительства на территории земель промышленности зависят от *разрешенного использования земельного участка*.

Примером может служить строительство многофункциональных торговых комплексов на территории земель промышлен-

---

<sup>26</sup> См.: Ерофеев Б. В. Земельное право России. С. 499–501.

<sup>27</sup> См.: Быстров Г. Е., Гусев Р. К. Земельное право: учебник для вузов. М.: Проспект, 2006. С. 606.

ности. В последнее время в связи с развитием торговли наблюдается особый интерес к строительству указанных объектов. Но есть определенные особенности их размещения на земельном участке, относящемся к категории земель промышленности.

Многофункциональный торговый комплекс может быть размещен на земельном участке, находящемся в составе земель промышленности, при условии, что для такого участка будет установлено соответствующее разрешенное использование.

При буквальном толковании п. 2 ст. 7, пп. 2 п. 1 ст. 40 и ст. 88 ЗК РФ создается впечатление, что раз многофункциональный торговый комплекс не относится к «объектам промышленности», то он не может располагаться на участках, относящихся к категории земель промышленности. В то же время системное толкование ЗК РФ во взаимосвязи с градостроительным законодательством позволяет прийти к выводу, что при определенных условиях торговые объекты могут располагаться и за пределами черты населенных пунктов на землях промышленности.

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

Однако в ч. 1 ст. 36 ЗК РФ, в п. 8 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ<sup>28</sup> указано, что правовой режим земельных участков определяется только градостроительным регламентом.

Как видно, в отличие от ЗК РФ, предусматривающего определение правового режима участка в зависимости от двух аспектов: 1) целевого назначения (категории земель) и 2) разрешенного использования, – Градостроительный кодекс РФ придает градостроительному регламенту (разрешенному использованию) исключительное значение. Если квалифицировать это различие как противоречие между двумя федеральными законами, то приоритет, по общим правилам разрешения коллизий, следует

---

<sup>28</sup> Градостроительный кодекс РФ. № 190-ФЗ от 29.12.2004 г. // СПС «Консультант Плюс».

отдавать нормативному акту, принятому позднее, т. е. Градостроительному кодексу РФ.

Сложно найти разумное объяснение ситуации, когда участок, пригодный по санитарным, экологическим, техническим и иным нормам для размещения торгового объекта, не может использоваться подобным образом только из-за отсутствия вблизи населенного пункта. ЗК РФ позволяет располагать в границах земель определенной категории «чуждые» объекты, например объекты промышленности в пределах земель населенных пунктов (п. 7 ст. 85) или национальных парков (п. 6 ст. 95). Тем самым подтверждается, что деление земель на категории не имеет абсолютного значения для определения возможности застройки конкретного участка теми или иными объектами. Главное – это отсутствие негативного влияния со стороны таких объектов на участки и наоборот, а также нарушений прав и законных интересов граждан и юридических лиц<sup>29</sup>.

Анализ правовых актов федерального и регионального уровня и судебной практики подтверждает сделанные выше выводы.

Администрация Одинцовского района Московской области отказала собственнику земельного участка в согласовании размещения многофункционального семейного торгово-досугового центра, в том числе по той причине, что этот участок относится к землям промышленности. Собственник земельного участка оспорил этот отказ в судебном порядке, и его исковые требования были удовлетворены.

При этом суд кассационной инстанции, оставляя без изменения решение суда первой инстанции и постановление апелляционной инстанции, указал на следующее: «Как усматривается из обстоятельств дела, ЗАО "АВТ Моторс" на праве собственности принадлежат земельные участки, расположенные в районе деревни Сколково Новоиваньковского с/совета Одинцовского района. Земельные участки относятся к категории земель промышленности и иного специального назначения с видом разрешенного использования – для строительства производствен-

---

<sup>29</sup> См.: Можаровский В., Попов М. Размещение торгового центра на землях промышленности // Корпоративный юрист. 2007. № 1.

ной базы, торгово-развлекательного комплекса и складских помещений.

Согласно ст. 40 Земельного кодекса РФ собственник земельного участка имеет право возводить на земельном участке жилье, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов.

В имеющихся в материалах дела свидетельствах на право собственности земельных участков указано, что земельные участки предназначены для строительства, в том числе торгово-развлекательного комплекса и складских помещений. Все согласования, которые необходимо иметь собственнику земельного участка для получения разрешения администрации района на размещение объекта строительства, как это предусмотрено ст. 40 Земельного кодекса РФ, у Общества имелись.

Доводы жалобы, что земли промышленности не могут быть застроены культурно-развлекательным комплексом, не основаны на материалах дела, поскольку земельный участок имеет целевое назначение. В свидетельстве о праве собственности указан вид использования земельного участка – строительство торгово-развлекательного центра»<sup>30</sup>.

Возможность размещения многофункционального торгового комплекса на землях промышленного назначения будет прежде всего зависеть от разрешенного использования такого земельного участка. При этом с учетом возможности неоднозначного толкования противоречивых положений ЗК РФ и Градостроительного кодекса РФ в описанной ситуации особо важное значение приобретает строгое соблюдение норм санитарного и природоохранного законодательства, в частности получение всех необходимых санитарных заключений и заключений государственной экологической экспертизы<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 22 августа 2005 г. № КА-А41/7812-05.

<sup>31</sup> См.: Можаровский В., Попов М. Указ. соч.

Действующее гражданское законодательство не содержит ограничений *по площади земельных участков из земель промышленности*, которые могут принадлежать какому-либо лицу. Не содержит их и земельное законодательство. Размеры земельных участков в зависимости от социальной значимости промышленных организаций, объемов производства, числа работающих и намечаемых объемов прибыли устанавливаются учредительными документами и проектно-технической документацией с учетом экономного использования земли. Как правило, новые предприятия строятся в промышленных районах (узлах), где организуются общие вспомогательные производства, инженерные сооружения, системы энерго-, водоснабжения и другие коммуникации. Поэтому проекты предприятий должны быть увязаны с проектами планировки промышленных районов, схемами генпланов промышленных узлов, а при отсутствии таковых – с существующими или намечаемыми коммуникациями, сетями и сооружениями. Выполнение данных требований способствует охране и рациональному использованию земель.

До настоящего времени нормы предоставления участков из земель промышленности не утверждены. В связи с изложенным предлагается установить в нормативном акте уровня федерального закона предельные нормы предоставления (приобретения) в собственность земельных участков из земель промышленности.

Кроме того, в проект строительства закладываются возможность соблюдения противопожарных норм; рациональные решения по охране водоемов, почвы и атмосферного воздуха, по отводу сточных вод (уменьшение их количества, бессточные системы); затраты на снятие и хранение плодородного слоя почвы, на рекультивацию и возмещение убытков, причиненных прежним землепользователем. Участки для отвалов, отходов, шлакоаккумуляторов и отбросов надлежит выбирать на землях, непригодных для сельского хозяйства, с соблюдением норм и правил безопасности<sup>32</sup>.

Земли для строительства промышленного предприятия федерального значения предоставляются актом Правительства РФ, регионального уровня – актом высшего органа исполнительной

---

<sup>32</sup> См.: Комментарий к земельному законодательству РФ / под ред. С. А. Боголюбова. М., 1998. С. 174–175.

власти республики, края, области и другого субъекта РФ, муниципального уровня – актом органа местного самоуправления, кроме земель сельскохозяйственного назначения (они предоставляются актом органа исполнительной власти субъекта РФ)<sup>33</sup>.

Примечательно, что п. 4 ст. 88 ЗК РФ устанавливаются особенности землепользования организаций горнодобывающей и нефтегазовой промышленности, которым земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель, восстановления ранее обработанных земель. Для получения земельного участка для этих целей требуется предварительное специальное разрешение государственного органа управления в виде лицензии, определяющей порядок и условия пользования недрами. Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья предоставляются в соответствии со ст. 79 ЗК РФ после обработки других сельскохозяйственных угодий, расположенных в границах горного отвода.

Однако использование особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, включенных законами субъектов РФ в специальный перечень, для других целей не допускается (п. 4 ст. 79 ЗК РФ). В данном случае мы видим непоследовательность законодателя, делающего исключения из принципа приоритетности охраны особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий для субъектов горнодобывающей и нефтегазовой промышленности (т. е. не всегда для государственных, а в том числе и частных нужд) в ущерб интересам охраны окружающей среды в целом и охраны сельскохозяйственных земель в частности. Саму же данную коллизию следует, по всей видимости, толковать таким образом, что указанным организациям могут предоставляться особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, не попавшие в список, утвержденный субъектом Российской Федерации<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> См.: Быстров Г. Е., Гусев Р. К. Земельное право: учебник для вузов. С. 607.

<sup>34</sup> См.: Анисимов А. П. Понятие земель специального назначения и их правового режима.

Подробнее о правовом режиме земель, предоставленных для разработки недр, речь пойдет далее.

Многообразные цели и задачи промышленных предприятий обуславливают видовое разнообразие их правового статуса, социально-экономического значения (федеральные, региональные, муниципальные организационно-правовые формы функционирования (акционерные общества, хозяйственные товарищества и т. п.)) и определенную однородность правовых режимов использования для этих целей земель.

Под промышленными предприятиями, как основными субъектами земельных правоотношений на землях специального несельскохозяйственного назначения, понимаются предприятия, обязательным элементом деятельности которых является переработка сырья или разработка недр.

Однородность правового режима земель промышленности проявляется: во-первых, в ведомственном характере управления землями, предоставляемыми для этих целей; во-вторых, в приоритетной роли внутрихозяйственных органов управления в реализации таких функций, как внутрихозяйственный контроль за использованием и охраной земель, учет земель и воспроизводство (проведение работ по рекультивации и мелиорации земель); в-третьих, в осуществлении экологической паспортизации; в-четвертых, в успешном функционировании современного предприятия, организации, что немислимо без использования земли для обслуживающих объектов, о которых говорилось выше.

Всем промышленным предприятиям присущи особенности в правовом режиме использования земель, выражающиеся в том, что:

а) поскольку деятельность предприятий представляет собой источник повышенной опасности для окружающих, при размещении предприятий, а также сооружений и иных объектов, составляющих элементы этого предприятия, применяется предварительный разрешительный порядок строительства этих объектов. В частности, определение мест строительства производится в соответствии со ст. 41 Закона «Об охране окружающей среды» и ст. 11 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» при наличии положительного заключения специально уполномоченных

на то органов в области охраны окружающей природной среды, санэпиднадзора и решения органов местного самоуправления;

б) в связи с тем, что строительство и размещение предприятий затрагивает интересы населения, в необходимых случаях предварительное решение о строительстве должно быть основано на разрешении населения (п. 2 ст. 41 Закона «Об охране окружающей среды»);

в) в связи с потенциальной экологической опасностью и повышенным воздействием хозяйственной и иной деятельности промышленных предприятий и их объектов на окружающую природную среду их проектированию должно предшествовать обязательное проведение государственной экологической экспертизы, а при необходимости и общественной экспертизы<sup>35</sup>. Положительное заключение государственной экологической экспертизы является важным юридическим основанием для возникновения права пользования землями промышленности<sup>36</sup>.

Земли специального назначения имеют две основные формы: в виде компактных либо разрозненных земельных участков и «ленточную». К первым относятся земельные участки под предприятиями, учреждениями, организациями и т. п., входящие в состав земель промышленности.

Земли под предприятиями, являющимися источником повышенной опасности, подлежат огорожению, поскольку владелец такого источника несет ответственность за причинение им вреда и при отсутствии своей вины в этом<sup>37</sup>. Чтобы снизить уровень загрязнения природы и другого вредного воздействия на окружающую среду, близ предприятий устанавливаются санитарно-защитные зоны, территория которых занята под зеленые насаждения, устройство противозумовых ограждений и т. п. Земельные участки в пределах таких зон не изымаются у собственников, владельцев, пользователей, арендаторов, но на них вводится ограниченный режим землепользования. Предприятия должны обозначать границы зон специальными информацион-

---

<sup>35</sup> См.: Ерофеев Б. В. Земельное право России. С. 501–502.

<sup>36</sup> См.: Быстров Г. Е., Гусев Р. К. Земельное право: учебник для вузов. С. 605–606.

<sup>37</sup> См.: Ерофеев Б. В. Земельное право России С. 497.

ными знаками, а также отражать их на земельных планах. Это позволяет упорядочить режим использования названных зон<sup>38</sup>.

Строительные нормы и правила (СНиПы) устанавливают целый ряд запретов. Размещение предприятий или групп предприятий, зданий, сооружений и коммуникаций не допускается: на площадках залегания полезных ископаемых без согласования с органами государственного горного надзора; в опасных зонах отвалов породы угольных и сланцевых шахт или обогатительных фабрик; в зонах активного карста, оползней, селевых потоков и снежных лавин, которые могут угрожать застройке и эксплуатации; в первом поясе зоны санитарной охраны водных источников; в первой зоне округов санитарной охраны курортов, если проектируемые объекты не связаны с эксплуатацией их лечебных свойств; в зеленых зонах городов и поселков городского типа; на землях, занятых или предназначенных для лесов, лесопарков; на участках, загрязненных органическими и радиоактивными отбросами до истечения сроков, установленных органами санитарно-эпидемиологической службы; на землях заповедников и их охранных зон; в охранных зонах памятников истории, археологии, архитектуры, искусства, охраняемых государством<sup>39</sup>.

Таким образом, действующее законодательство предусматривает ряд экологических требований к функционированию хозяйственных и иных объектов, расположенных на землях промышленности, которые можно обозначить как общие и специальные. Специальные требования распространяются лишь на отдельные категории промышленных предприятий, конкретизируя в сторону ужесточения экологические требования для них. Так, при эксплуатации опасных производственных объектов дополнительно действуют правила и требования, установленные Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Такими опасными производственными объектами являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в Приложении № 1 к

---

<sup>38</sup> См.: Комментарий к земельному законодательству РФ / под ред. С. А. Боголюбова. С. 172–173.

<sup>39</sup> Там же. С. 175.

названному Закону, например объекты, на которых производятся, используются, перерабатываются взрывчатые, токсичные, высокотоксичные вещества и т. д.<sup>40</sup>

Перечисленные требования к размещению и строительству предприятий обеспечены к исполнению существенными правовыми мерами; если они нарушаются, это влечет за собой приостановку работ с одновременным прекращением их финансирования соответствующими учреждениями банка.

Эти требования закона должны быть выполнены полностью, поскольку законом запрещается ввод в эксплуатацию предприятия, если выполнены не все работы, предусмотренные проектом, которые должны обеспечить экологическую безопасность деятельности предприятия.

Особенным образом решается вопрос о переводе земель промышленности в другую категорию. Данный вопрос урегулирован ст. 9 Федерального закона «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую».

Перевод земель промышленности или земельных участков в составе таких земель в другую категорию осуществляется без ограничений, за исключением определенных законом случаев.

1. Перевод земель промышленности или земельных участков в составе таких земель, которые нарушены, загрязнены или застроены зданиями, строениями, сооружениями, подлежащими сносу (в том числе подземными), в другую категорию допускается при наличии утвержденного проекта рекультивации земель.

2. Перевод земель промышленности или земельных участков в составе таких земель, на которых осуществлялась связанная с нарушением почвенного слоя деятельность, в другую категорию допускается только после восстановления нарушенных земель в соответствии с утвержденным проектом рекультивации земель, за исключением случаев, если такой перевод осуществляется по ходатайству исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Разработка проектов рекультивации осуществляется на основе действующих экологических, санитарно-гигиенических,

---

<sup>40</sup> См.: Анисимов А. П. Понятие земель специального назначения и их правового режима.

строительных, водохозяйственных, лесохозяйственных и других нормативов и стандартов с учетом региональных природно-климатических условий и месторасположения нарушенного участка.

«Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» (утв. Приказом Минприроды России № 525, Роскомзема № 67 от 22 декабря 1995 г.) продолжают действовать в настоящее время и определяют общие для Российской Федерации требования при проведении работ, связанных с нарушением почвенного покрова и рекультивацией земель, и являются обязательными для использования всеми юридическими, должностными и физическими лицами, в том числе иностранными юридическими и физическими лицами.

Рекультивация земель представляет собой комплекс работ, направленных на восстановление продуктивности и народнохозяйственной ценности нарушенных земель, а также на улучшение условий окружающей среды. Под нарушенными землями понимаются земли, утратившие свою хозяйственную ценность или являющиеся источником отрицательного воздействия на окружающую среду в связи с нарушением почвенного покрова, гидрологического режима и образования техногенного рельефа в результате производственной деятельности. Рекультивация нарушенных земель осуществляется для восстановления их для сельскохозяйственных, лесохозяйственных, водохозяйственных, строительных, рекреационных, природоохранных и санитарно-оздоровительных целей<sup>41</sup>.

#### **1.2.4. Правовой режим земель, предоставленных для пользования недрами**

Земельные богатства нашей страны содержат в себе огромные запасы нефти, газа, драгоценных металлов и других ценных ископаемых.

Недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверх-

---

<sup>41</sup> См.: Комментарий к закону РФ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую» / под ред. А. А. Ялбулганова // СПС «Гарант».

ности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. Владение, пользование и распоряжение недрами находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Права пользования недрами могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами<sup>42</sup>.

Особенностью земель, предоставленных для разработки недр, является то, что они не отнесены к самостоятельной категории земельного фонда России, не отграничиваются от других земель по непосредственному целевому назначению<sup>43</sup>. Земли, предоставленные для разработки недр, отнесены к землям специального назначения (промышленности) и на них распространяются общие положения, определяющие правовой режим этой категории земель.

Указанные земли имеют значительную специфику в правовом режиме, которая определяется особенностью недр как самостоятельного объекта права федеральной собственности Российского государства<sup>44</sup>. Это земли, используемые для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, их хранения и первичной переработки, включая шахты, карьеры, разработки различных месторождений, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, хранилищ, объектов промышленного производства.

Правовой основой регулирования отношений, связанных с использованием недрами, является Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. «О недрах», а также ряд других нормативных актов, в том числе постановлений Правительства РФ, посвященных указанной сфере регулирования. Однако любой вид пользования недрами не может реализовываться в рамках отношений, регулируемым одним лишь правом недропользования. При использовании недрами возникают и другие отношения, в частности связанные с использованием и охраной земель, вод, раститель-

---

<sup>42</sup> См.: Федорова Ю. Н. Правовой режим земель, предоставленных для пользования недрами // Право и экономика. 2007. № 1 // СПС «Гарант».

<sup>43</sup> См.: Анисимов А. П. Понятие земель специального назначения и их правового режима.

<sup>44</sup> См.: Ерофеев Б. В. Земельное право России. С. 503.

ного и животного мира, атмосферного воздуха, которые регулируются соответствующими отраслями права. Таким образом, наряду с нормами собственно законодательства о недрах применительно к отношениям недропользования применяются нормы земельного, лесного, водного законодательства, законодательства о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды, атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях, объектах культурного наследия народов и др.<sup>45</sup>

В первую очередь право пользования недрами соприкасается с использованием земли. Добыча находящихся в недрах земли полезных ископаемых невозможна без использования для этих целей поверхности земли. К строительству горных предприятий и добыче полезных ископаемых нельзя приступить без одновременного использования участка земной поверхности. На этих участках размещаются здания и сооружения шахт и карьеров, отвалы горных пород, буровые установки, техника, оборудование, сооружения, обслуживающие разработку месторождений, временные строения и т. п. Земельные участки могут использоваться также для геологического изучения недр, в том числе проведения сейсмических исследований, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, например для хранения запасов нефти, захоронения различного рода промышленных отходов, строительства и эксплуатации трубопроводов и т. д.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 6 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» недра предоставляются в пользование для разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств.

Недропользование и землепользование неразрывно связаны. Очень часто недропользование по своей сути ограничивает или делает невозможным – длительное время или кратковременно – право землепользования. В связи с этим обоснованно напрашивается вопрос: какое из прав должно признаваться приори-

---

<sup>45</sup> См.: Федорова Ю. Н. Правовой режим земель, предоставленных для пользования недрами.

тетным – недропользования или землепользования. По мнению Б. В. Ерофеева, недропользование в этом случае является основным, ведущим по отношению к землепользованию. Необходимость в земельном участке возникает только в связи с тем, что в пользование предоставляются недра для тех или иных нужд, т. е. землепользование служит тому, чтобы создать условия для осуществления права недропользования<sup>46</sup>.

Действительно, объективная востребованность ресурсов, залегающих в недрах земли и все еще являющихся на современном этапе основой развития экономики и обеспечения потребностей человеческого общества, свидетельствует о необходимости признания недропользования ведущим видом природопользования. Однако такой, казалось бы, понятный приоритет в российском законодательстве не находит должного закрепления.

Сам же Ерофеев Б. В. указывает, что пользование землей и пользование недрами связаны самым тесным образом, но их зависимость в разных ситуациях неодинакова. В одних случаях пользование земельным участком является лишь предпосылкой, необходимым условием для осуществления права недропользования. Так, горнодобывающее предприятие не может быть сооружено и нормально функционировать без занятия определенного земельного участка. Данное предприятие является прежде всего пользователем недр. Землепользование в этом случае по отношению к пользованию недрами, хотя и является самостоятельным, но носит как бы подчиненный, вспомогательный характер. С другой стороны, когда собственник земельного участка может выступать в качестве пользователя недр: например, согласно ст. 18 Закона «О недрах» юридические лица и граждане имеют право использовать для нужд своего хозяйства имеющиеся на предоставленном им земельном участке общераспространенные полезные ископаемые без получения горного отвода. В этом случае право пользования недрами представляет собой по существу элемент содержания права землепользования<sup>47</sup>.

В Законе «О недрах» законодательные положения об отношениях недропользователей и землепользователей находят

---

<sup>46</sup> См.: Ерофеев Б. В. Земельное право России С. 504.

<sup>47</sup> См.: Там же. С. 505.

развитие в ст. 25.1. Согласно Закону земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и использованием недр, временно или постоянно могут отчуждаться для государственных нужд с возмещением собственникам указанных земельных участков их стоимости в соответствии с земельным законодательством. Решение об отчуждении таких земельных участков принимается федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с разделением их полномочий<sup>48</sup>. Однако не совсем понятно, исходя из перечня оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, приведенного в Земельном кодексе РФ, распространяется ли эта норма на недропользователей субъектов коммерческой деятельности.

В соответствии со ст. 49 Земельного кодекса РФ изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, но перечень оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд не является исчерпывающим. Однако цели недропользования не рассматриваются в законе как повод отчуждения соответствующих земель и их обладателей. Кроме того, учитывая то, что в настоящее время большинство предприятий, участвующих в изучении и разработке недр, основаны на частных инвестициях, вряд ли они вправе настаивать на изъятии земельных участков, необходимых для их деятельности, по основанию для государственных или муниципальных нужд.

Таким образом, в настоящее время лица, имеющие лицензию на право пользования недрами, должны самостоятельно приобретать права на земельные участки: ходатайствовать о предоставлении земель в аренду в органах государственной власти или местного самоуправления (если земли относятся к государственной или муниципальной собственности) либо заключать гражданско-правовые договоры (аренды, купли-продажи) с физическими или юридическими лицами – частными собст-

---

<sup>48</sup> См.: Федорова Ю. Н. Правовой режим земель, предоставленных для пользования недрами.

венниками земли. При этом законодательство не наделяет недропользователей какими-либо гарантиями в приобретении прав на земельные участки. В связи с этим нередко на практике недропользователи и правообладатели земельных участков не могут договориться об условиях предоставления прав на земельные участки, например когда стоимость арендной или выкупной платы необоснованно завышается.

В тесной связи реализация права пользования недрами находится с правовым режимом использования земель.

Как указывалось выше, земельные участки, предоставленные для пользования недрами, относятся к категории земель промышленности. Однако динамичный процесс обнаружения и разработки новых месторождений полезных ископаемых совершенно закономерно предполагает производство первичных мероприятий на землях иных категорий, например сельскохозяйственного назначения, лесного или водного фонда и т. д. С точки зрения сохранения целевого назначения земель деятельность недропользователей может рассматриваться как неправомерная<sup>49</sup>.

Под правовым режимом земель для пользования недрами следует понимать особую целостную систему правового регулирования отношений по использованию и охране этих земель, которая характеризуется едиными принципами и специфическими приемами регулирования.

На совокупность правовых норм, устанавливающих правовой режим земель для пользования недрами, распространяются два вида принципов: общие и специальные. Правовой режим этих земель базируется на таких общих для регулирования земельных отношений принципах, как принцип множественности и юридического равенства форм собственности на землю, принцип целевого назначения земель, принцип платности использования земель и др. Специальные принципы: взаимосвязи и взаимозависимости правовых режимов земле- и недропользования; приоритета геолого-съёмочных, поисковых и других исследований и изысканий; особой охраны площадей залегания полезных ископаемых.

---

<sup>49</sup> См.: Федорова Ю. Н. Указ. соч.

Порядок предоставления недр для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, порядок пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации<sup>50</sup>.

В ст. 10.1 Закона РФ «О недрах» закреплен перечень правовых оснований предоставления прав пользования недрами, который является исчерпывающим и не может быть дополнен иными основаниями, установленными федеральными подзаконными актами, отраслевыми правовыми нормативными актами федеральных органов исполнительной власти либо законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации<sup>51</sup>.

Предоставление земельного участка в пользование недропользователям – процесс, состоящий из ряда установленных в законе процедур (стадий): получение лицензии (разрешения), дающей право на предоставление недр в пользование; выделение горного отвода для реализации поставленной цели; предоставление земельного отвода; государственная регистрация земельного участка. Участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода – геометризованного блока недр. Объектом отношений недропользования может быть только участок недр, а не содержащиеся в нем полезные ископаемые.

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии (ст. 11 Закона «О недрах»), которая является документом, удостоверяющим право ее владельца пользования участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока или соблюдения им заранее оговоренных условий.

---

<sup>50</sup> См: Правовой режим земель, предоставленных для разработки недр // СПС «Гарант».

<sup>51</sup> См.: Теплов О. М. Основания предоставления прав пользования недрами // Государство и право. 1995. № 12.

Права и обязанности пользователей недр возникают с момента государственной регистрации лицензии.

Получение лицензии является основанием для получения горного отвода и предварительного согласия компетентного земельного органа или собственника земельного участка на отвод соответствующего земельного участка и получения соответствующего документа, удостоверяющего права недропользователя на предоставленный земельный участок.

Размеры горного отвода должны соответствовать производственной мощности и сроку действия соответствующего предприятия. Размеры же земельного участка вовсе не обязательно должны соответствовать площади поверхности над горным отводом<sup>52</sup>.

Выдаче лицензий предшествует лишь предварительное согласование с органом управления земельными ресурсами либо с собственником земли отвода соответствующего земельного участка для целей недропользования (ст. 11 Закона РФ «О недрах»).

Отвод земельного участка в окончательных границах и оформление земельных прав пользователя недр осуществляются только после получения горного отвода, утверждения проектов работ по недропользованию и рекультивации земель, а также восстановления ранее отработанных площадей (ст. 11 Закона РФ «О недрах»). Работы на земельном участке без оформления права пользования им запрещены, так же как и строительство (реконструкция) объектов до утверждения проекта и отвода земельного участка в натуре (ст. 43 Закона РФ «Об охране окружающей среды»).

Предприятие, являющееся пользователем недр, получившее горный отвод, имеет исключительное право осуществлять добычу полезных ископаемых в границах горного отвода в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия данного предприятия. При переходе права пользования участком недр лицензия подлежит переоформлению.

---

<sup>52</sup> См.: Ерофеев Б. В. Земельное право России. С. 507.

И таким образом, для того чтобы у владельца земель промышленности возникло право пользования недрами, залегающими под данными землями, необходимо соблюдение порядка приобретения этих прав.

Размеры земельных участков для пользования недрами законом не определены. Их размер определяется проектом и всей проектно-технической документацией. Особенность состоит в том, что земля при разработке недр необходима не только для добычи полезных ископаемых, но и для ведения работ. Земельные участки делятся на безусловно и условно необходимые.

Безусловно необходимыми признаются такие участки, без которых ведение работ становится или вовсе невозможным, или экономически нецелесообразным, или не соответствующим техническим нормам ведения горных работ. Условно необходимые участки – это участки, которые есть или их нет, и это не влечет за собой невозможности ведения горных работ<sup>53</sup>.

Субъектами пользования недрами могут быть субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств, если это не противоречит закону. Однако наряду с ними субъектами недропользования могут быть кооперативные организации, акционерные общества и другие структуры. В отдельных случаях субъектами недропользования могут быть только государственные предприятия, например для добычи радиоактивного сырья. Права и обязанности пользователей недр устанавливаются Законом «О недрах».

Действующее законодательство подразделяет все полезные ископаемые на два основных вида: общераспространенные и необщераспространенные. Общераспространенные полезные ископаемые распределены в недрах относительно равномерно, и их месторождения встречаются повсеместно. К необщераспространенным полезным ископаемым относятся все прочие полезные ископаемые, которые действующим законодательством не отнесены к числу общераспространенных. Отнесение полезных ископаемых к категории общераспространенных или необщераспространенных имеет важные юридические последствия, ибо право-

---

<sup>53</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 505.

вой режим участков недр, предоставляемых в пользование для разработки этих полезных ископаемых, имеет существенные различия.

Во-первых, порядок пользования недрами для разработки общераспространенных полезных ископаемых, как правило, регулируется законодательством субъектов РФ, в то время как порядок использования недр в целях добычи необщераспространенных полезных ископаемых регламентируется действующим законодательством.

Во-вторых, установлен разный порядок предоставления горных отводов в целях разработки общераспространенных и необщераспространенных полезных ископаемых.

В-третьих, разработка общераспространенных полезных ископаемых для своих хозяйственных нужд разрешена всем землепользователям в пределах границ предоставленных им земельных участков, без предоставления горных отводов или выдачи специальных разрешительных на то документов, в то время как разработка необщераспространенных полезных ископаемых для своих хозяйственных нужд землепользователями в пределах предоставленных им земельных участков без предоставления горных отводов запрещена<sup>54</sup>.

Добыча необщераспространенных полезных ископаемых может быть только промышленной, она называется горным промыслом и может производиться как государственными, так и частными предприятиями. Горнодобывающими предприятиями могут быть комбинаты, шахты, разрезы и др. Их строительство осуществляется на основании лицензии.

Участки недр предоставляются в пользование для добычи полезных ископаемых:

– на срок отработки месторождения, исчисляемый исходя из технико-экономического обоснования, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр;

– на основании предоставления краткосрочного права пользования в соответствии со ст. 21.1 Закона «О недрах» (в случае, если в интересах рационального использования и охраны недр

---

<sup>54</sup> См.: Харьков В. Н. Рациональное использование земельных ресурсов: понятие и правовое регулирование // Государство и право. 2000. № 9.

приостановление добычи полезных ископаемых нецелесообразно или невозможно) – на срок до года.

Сроки пользования участками недр исчисляются с момента госрегистрации лицензий на пользование ими<sup>55</sup>.

Земельным кодексом регламентированы лишь процессы предоставления и изъятия земельного участка для разработки месторождений полезных ископаемых, в том числе возможного изъятия сельскохозяйственных угодий с кадастровой оценкой выше среднерайонного уровня. Изъятие особо ценных продуктивных земель, а также земель природно-заповедного фонда, пригородных и зеленых зон, лесов I группы, историко-культурного назначения и других особо охраняемых территорий не допускается согласно Земельному кодексу РФ<sup>56</sup>.

По современному горному и земельному законодательству предоставление права на пользование недрами не сопровождается получением права на пользование необходимым земельным участком. Кроме того, у государственных органов после выдачи лицензии на участок недр фактически нет обязательств по оказанию поддержки недропользователю при приобретении им прав на необходимый земельный участок.

Получение права на пользование земельным участком для целей недропользования осуществляется в четыре этапа:

1. Проект земельного дела (акт выбора площадки, технический проект и проект рекультивации) в соответствии с земельным законодательством согласовывается с органами местного самоуправления, владельцем или пользователем земли, местными органами охраны природы.

2. В соответствии с природоохранным законодательством акт выбора площадки, включаемый в генеральный проект строительства горного предприятия, необходимо также согласовать с органами санитарно-эпидемиологического, пожарного и рыбного надзоров, лесного и охотничьего хозяйств. Список согласований может быть расширен при наличии других заинтересованных ведомств.

---

<sup>55</sup> См.: Трифонов А. С. Правовой режим земель промышленности.

<sup>56</sup> См.: Правовой режим земель, предоставленных для разработки недр.

3. Земельное дело вместе с актом экологической экспертизы согласовывается с региональным управлением лесов и представляется в земельное управление субъекта РФ.

4. Готовое земельное дело направляется на утверждение главе администрации субъекта РФ<sup>57</sup>.

Деятельность предприятия, приобретшего право пользования недрами, ограничивается целым рядом факторов:

а) соображениями национальной безопасности, в интересах которой может ограничиваться пользование отдельными участками недр (ст. 8 Закона РФ «О недрах»);

б) интересами жизни и здоровья людей, национальной безопасности и охраны окружающей среды, вследствие которых может полностью запрещаться пользование недрами на территориях природных зон, объектов промышленности, транспорта, связи; может быть частично или полностью запрещено в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде. Особенностью правового режима земель, предоставленных для пользования недрами, является требование о снятии и сохранении плодородного слоя почвы и о рекультивации земель после завершения горных работ, консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. В необходимых случаях земельные участки возвращаются прежним пользователям<sup>58</sup>;

в) статусом особо охраняемых территорий, на которых пользование недрами производится в соответствии с этим статусом;

г) особенностью добываемого из недр сырья и захоронения радиоактивных отходов и токсических веществ;

д) площадями залегания полезных ископаемых. Например, проектирование необходимых для специальных предприятий хозяйственных объектов разрешается только после получения данных об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки; самовольная застройка

---

<sup>57</sup> Правовой режим земель, предоставленных для разработки недр.

<sup>58</sup> Там же.

площадей полезных ископаемых влечет за собой административную ответственность в виде штрафа.

В настоящее время требуется четкая законодательная детализация правового режима земель, необходимых для реализации права недропользования. Важное значение имеет урегулирование временной поисковой недропользовательской деятельности на землях сельскохозяйственного назначения, когда перевод таких земель не представляется обоснованным.

В соответствии с п. 7 ст. 22 Земельного кодекса РФ земельный участок может быть передан в аренду для государственных или муниципальных нужд либо для проведения изыскательских работ на срок не более чем один год. При этом арендатор земельного участка в пределах срока договора аренды земельного участка обязан по требованию арендодателя привести земельный участок в состояние, пригодное для его использования в соответствии с разрешенным использованием; возместить убытки, причиненные при проведении работ; выполнить необходимые работы по рекультивации земельного участка, а также исполнить иные обязанности, установленные законом и (или) договором аренды земельного участка.

Соответственно деятельность по сейсмическому обследованию участка недр в нашем случае может осуществляться на условиях срочных арендных отношений (не более 1 года) при условии возмещения правообладателю земельного участка всех убытков и проведении мероприятий по рекультивации и восстановлению почвы. Правовой основой в части возмещения убытков служит ГК РФ, а также постановление Правительства РФ от 28 января 1993 г. № 77 «Об утверждении Положения о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства».

Следующий этап – поисковое бурение. По своей сути это тоже изыскательские работы, что также с позиций действующего законодательства может проводиться на основе арендных отношений с землеобладателями.

Из содержания закона применительно к поисковой деятельности следует, что перевод земельного участка из категории

земель сельскохозяйственного назначения в категорию промышленности и иного специального назначения на данный период не требуется. Иное и не может быть реализовано в рамках действующего законодательства, поскольку Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» не предусматривает понятия временного перевода земель или земельных участков из одной категории в другую. Согласно ч. 6 ст. 3 Закона акт о переводе земель или земельных участков не может быть принят на определенный срок. Позиция законодателя в данном случае отвечает интересам недропользователя. Она позволяет избежать организационных и материальных затрат на работу по переводу земель в ситуации, когда работа по переводу и ее результат могут оказаться бесполезными: поисковые работы могут оказаться unsuccessfulными и предположения о наличии месторождения полезных ископаемых опровергнутыми.

Однако любой вид поисковой деятельности по своей сути противоречит целевому назначению «непромышленных» земель.

О необходимости использования земель сельскохозяйственного назначения строго по целевому назначению свидетельствуют установленные законом санкции. Согласно п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в случае ненадлежащего использования или неиспользования в соответствии с целевым назначением в течение трех лет земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке. Ст. 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливается ответственность за использование земель не по целевому назначению, неиспользование земельного участка сельскохозяйственного назначения и т. д. в виде административного штрафа.

Таким образом, недропользователь, осуществляя поисковую деятельность на основе вышеуказанных прав, неизбежно вступает в конфликт с другими нормами права, устанавливающими принцип сохранения целевого назначения земель и ответственность за его нарушение. Осуществляя деятельность без перевода земель в категорию промышленности и иного специального

назначения, даже если это допускается законом, он становится правонарушителем и субъектом ответственности – административной или специальной земельно-правовой. Соответственно, у контролирующих органов будут наличествовать все основания для привлечения виновного к ответственности<sup>59</sup>.

В то же время закон не только ставит недропользователя в поле правовых противоречий, но и не наделяет его гарантиями на приобретение прав на земельный участок, необходимый для реализации права пользования недрами, вообще. Речь идет о том, что правообладатель земельного участка, в частности его собственник, на практике может своими действиями создавать препятствия недропользователям, формально не нарушая положений Конституции РФ о пределах правомочий собственника земли. Как максимум он может отказаться от предоставления земли для пользования недрами вообще, поскольку за это не установлено никакой ответственности. Как минимум – настаивать на высокой договорной цене, требовать обязательного выкупа земли, причем по его «договорной» цене. С точки зрения гражданского законодательства отношения землеобладателя и недропользователя будут строиться на общих принципах обязательственного права и договорных отношений. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 421 ГК РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена ГК РФ, законом или добровольно принятым обязательством. Основная проблема заключается в том, что нигде в законе нет указания на обязательность заключения договора для правообладателя земельного участка, когда его земельный участок необходим другим лицам для реализации права пользования недрами.

В силу статьи 7 Федерального закона «О недрах» пользователь недр, получивший горный отвод, имеет право в границах этого отвода осуществлять пользование недрами, а не земельным участком, под которым они расположены.

Условия землепользования площадей залегания полезных ископаемых предусмотрены статьей 25-1 указанного Закона.

---

<sup>59</sup> См.: Федорова Ю. Н. Правовой режим земель, предоставленных для пользования недрами.

Земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и использованием недр, временно или постоянно могут отчуждаться для государственных нужд с возмещением собственникам этих участков их стоимости в соответствии с земельным законодательством.

Таким образом, правовой режим земель, предоставленных для пользования недрами, специфичен. Во-первых, под правовым режимом земель, предоставленных для пользования недрами, следует понимать особую целостную систему правового регулирования отношений по использованию и охране этих земель, которая характеризуется едиными принципами и специфическими приемами регулирования. Во-вторых, недра являются естественной кладовой, в которой хранятся минеральные ресурсы природного происхождения и являются для нас бесценными находками, т. к. недра – это составляющая экономики страны.

В отдельных статьях ЗК РФ даны соответствующие характеристики и установлены особенности правового режима земель, входящих в эту категорию. Земли для осуществления недропользования, имеющие не меньшие специфические особенности, не урегулированы отдельно. Горное землепользование имеет много особенностей, не учитываемых Земельным кодексом. В связи с этим необходимо дополнительно регламентировать в отдельных статьях ЗК РФ вопросы, связанные со статусом земель для осуществления недропользования. В частности, определить соотношение объектов: «участок недр», «горный отвод» и «земельный участок, предоставленный в целях недропользования». Кроме того, земельный участок для осуществления недропользования должен обязательно находиться в государственной собственности (так же как и сами недра) и быть свободным от прав на него третьих лиц<sup>60</sup>.

В целях учета принципиальных особенностей горного землепользования следует дополнить в ЗК РФ категорию земель

---

<sup>60</sup> Концепция развития законодательства Российской Федерации на период 2008–2011 гг. (утв. Торгово-промышленной палатой РФ) // СПС «Гарант».

«земли промышленности и иного специального назначения» новым видом – «земли для осуществления недропользования».

### **1.3. Правовой режим земель транспорта**

Согласно ст. 90 ЗК РФ «землями транспорта признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

В Российской Федерации различают такие основные виды транспорта, как автомобильный, железнодорожный, трубопроводный и водный. Функционирование транспортных систем в России регулируется законодательством о транспорте, которое формируется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ и местном уровне. Данными нормативными актами могут быть определены особенности использования земель транспорта, а также правовой режим охранных зон. Следует заметить, что правовой режим земель транспорта урегулирован, в сравнении с иными землями данной категории, достаточно подробно.

Так, Федеральным законом от 25 августа 1995 г. № 153-ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте»<sup>61</sup> (далее кратко: Федеральный закон от 25 августа 1995 г.) установлены правила использования земель в целях обеспечения функционирования железных дорог. При этом землями железнодорожного транспорта являются земли федерального значения, предоставляемые его предприятиям и учреждениям для осуществления возложенных на них специальных задач.

Согласно п. 2 ст. 90 ЗК РФ к землям железнодорожного транспорта относятся земли транспорта, используемые или

---

<sup>61</sup> См.: Федеральный закон от 25 августа 1995 года № 153-ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте» (ред. от 10.01.2003) // Собрание законодательства Российской Федерации. 28.08.1995. № 35. Ст. 3505.

предназначенные для обеспечения деятельности организаций железнодорожного транспорта и (или) эксплуатации зданий, строений, сооружений и других объектов железнодорожного транспорта, в том числе земельные участки, расположенные на полосах отвода железных дорог и в охранных зонах.

Особо оговорен порядок использования свободных земельных участков на полосах отвода железных дорог в пределах земель железнодорожного транспорта. Такие земельные участки могут передаваться в аренду гражданам и юридическим лицам для сельскохозяйственного использования, оказания услуг пассажирам, складирования грузов, устройства погрузочно-разгрузочных площадок, сооружения прирельсовых складов (за исключением складов горюче-смазочных материалов и автозаправочных станций любых типов, а также складов для хранения опасных веществ и материалов) и иных целей при условии соблюдения требований безопасности движения, установленных федеральными законами.

### **1.3.1. Правовой режим земель автомобильного транспорта**

Согласно ст. 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>62</sup> (далее кратко: Федеральный закон от 8 ноября 2007 г.) под автомобильной дорогой понимается объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, – защитные дорожные сооружения,

---

<sup>62</sup> См.: Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 27.12.2010) // Собрание законодательства Российской Федерации. 12.11.2007. № 46. Ст. 5553.

искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог.

Автомобильные дороги могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, а также в собственности физических или юридических лиц. Однако в юридической литературе отмечалось, что из Федерального закона от 8 ноября 2007 г. неясно, каким документом собственник будет подтверждать свое право собственности на автомобильную дорогу при включении сведений в единый реестр, поскольку отсутствует единое понятие автомобильной дороги как объекта недвижимого имущества (имущественного комплекса), право на который может закрепляться одним документом<sup>63</sup>.

Подверглись критике и нормы Федерального закона от 8 ноября 2007 г., допускающие императивную передачу и возврат автомобильных дорог с одного уровня собственности на другой. При этом Закон не упоминает о необходимости соответствующих согласительных процедур и не учитывает юридической независимости субъектов РФ и муниципальных образований<sup>64</sup>.

Согласно Федеральному закону от 8 ноября 2007 г. каждая автомобильная дорога будет включена в определенный перечень в зависимости от формы собственности на данную автомобильную дорогу, а также от того, относится ли эта дорога к дорогам общего пользования или не общего пользования.

В Федеральном законе от 8 ноября 2007 г. выделена специальная глава под названием «Особенности использования земельных участков, предназначенных для размещения автомобильных дорог», где раскрываются порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для размещения автомобильных дорог, а также порядок использования полосы отвода и придорожной полосы автомобильных дорог.

---

<sup>63</sup> См.: Вайпан В. А. Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности. Комментарий к новому закону // Право и экономика. 2007. № 12. С. 6.

<sup>64</sup> См.: Там же.

В соответствии со ст. 24 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. об автомобильных дорогах предоставление земельных участков для размещения автомобильных дорог осуществляется в следующем порядке: если земельный участок находится в федеральной собственности либо в неразграниченной государственной собственности и на нем будет размещена автомобильная дорога федерального значения, то участок должен предоставляться федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства. В настоящее время таким органом является Федеральное дорожное агентство (Росавтодор), которое находится в ведении Министерства транспорта РФ<sup>65</sup>.

Предоставление земельных участков, которые находятся в собственности субъекта РФ или государственная собственность на которые не разграничена, для размещения автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ.

Из приведенных положений ст. 24 Закона видно, что применительно к данным земельным участкам установлены особенности распоряжения земельными участками, собственность на которые не разграничена. По общему правилу распоряжение ими до разграничения государственной собственности осуществляют органы местного самоуправления муниципальных районов. Здесь же уровень принятия решений выше<sup>66</sup>.

В том же порядке в соответствии со ст. 39 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. предоставляются земельные участки, используемые для размещения платной автомобильной дороги федерального либо регионального или межмуниципального значения, на основе концессионных соглашений. При этом такие земельные участки могут предоставляться только в аренду (или в субаренду), а годовой размер арендной платы за такие земельные

---

<sup>65</sup> См.: Боголюбов С. А., Галиновская Е. А., Минина Е. Л., Устюкова В. В. Все о земельных отношениях: учеб.-практ. пособие. М.: Проспект, 2010. С. 214.

<sup>66</sup> См.: Там же.

участки определяется в договоре аренды и не может превышать один процент кадастровой стоимости этих земельных участков.

Полоса отвода автомобильной дороги определяется в Законе как земельные участки (независимо от категории земель), которые предназначены для размещения конструктивных элементов автомобильной дороги, дорожных сооружений и на которых располагаются или могут располагаться объекты дорожного сервиса.

Границы полосы отвода автомобильной дороги определяются на основании документации по планировке территории (ст. 25 Федерального закона от 8 ноября 2007 г.). Однако до 1 января 2010 г. при отсутствии документации по планировке территории допускалось установление границ полосы отвода автомобильной дороги на основании схемы расположения земельных участков на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории (ст. 62 Федерального закона от 8 ноября 2007 г.).

В границах полосы отвода автомобильной дороги, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом от 8 ноября 2007 г., запрещается: выполнение работ, не связанных со строительством, реконструкцией, ремонтом и содержанием автомобильной дороги, а также с размещением объектов дорожного сервиса; размещение объектов, не предназначенных для обслуживания автомобильной дороги; распашка земельных участков, покос травы, осуществление рубок и повреждение лесных насаждений; выпас животных, а также их прогон через автомобильные дороги вне специально установленных мест, согласованных с владельцами автомобильных дорог; установка рекламных конструкций, не соответствующих требованиям технических регламентов и (или) нормативным правовым актам о безопасности дорожного движения; установка информационных щитов и указателей, не имеющих отношения к обеспечению безопасности или осуществлению дорожной деятельности.

Земельные участки в границах полосы отвода, предназначенные для размещения объектов дорожного сервиса, могут предоставляться гражданам или юридическим лицам для размещения таких объектов.

Постановлением Правительства РФ от 14 апреля 2007 г. № 233 «О порядке установления и использования полос отвода

федеральных автомобильных дорог»<sup>67</sup> (далее кратко: Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2007 г.) утверждены Правила установления и использования полос отвода федеральных автомобильных дорог.

В случае если в результате проведения работ в полосе отвода автомобильной дороги происходит просадка дорожного полотна либо причиняется иной вред автомобильной дороге, организациям, выступающим от имени собственника автомобильной дороги, следует документально доказывать противоправность действий нарушителя, его вину, наличие причинной связи между действиями нарушителя и наступившим вредом, в противном случае в иске может быть отказано. К полосе отвода с двух сторон прилегают придорожные полосы автомобильной дороги, в границах которых устанавливается особый режим использования земельных участков (частей земельных участков) в целях обеспечения требований безопасности дорожного движения, а также нормальных условий реконструкции, капитального ремонта, содержания автомобильной дороги, ее сохранности с учетом перспектив развития автомобильной дороги.

Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. определяет порядок принятия решений об установлении придорожных полос (в зависимости от формы собственности на автомобильные дороги). Копия соответствующего решения направляется в орган местного самоуправления городского округа, орган местного самоуправления муниципального района, в отношении территорий которых принято такое решение. Последние обязаны уведомить собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, находящихся в границах придорожных полос автомобильной дороги, об особом режиме использования этих земельных участков. Этот особый режим заключается, в частности, в том, что строительство, реконструкция в границах придорожных полос автомобильной дороги объектов капитального строительства, объектов, предназначен-

---

<sup>67</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2007 г. № 233 «О порядке установления и использования полос отвода федеральных автомобильных дорог» (ред. от 02.09.2009) // Собрание законодательства Российской Федерации. 23.04.07. № 17. Ст. 2049.

ных для осуществления дорожной деятельности, объектов дорожного сервиса, установка рекламных конструкций, информационных щитов и указателей допускаются лишь с письменного согласия владельца автомобильной дороги.

Обозначение границ придорожных полос автомобильных дорог на местности осуществляется владельцами автомобильных дорог за их счет.

### **1.3.2. Правовой режим земель водного транспорта**

Согласно п. 4 ст. 90 ЗК РФ в целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов морского, внутреннего водного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

– размещения искусственно созданных внутренних водных путей;

– размещения морских и речных портов, причалов, пристаней, гидротехнических сооружений, других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов морского, внутреннего водного транспорта;

– выделения береговой полосы.

Береговая полоса внутренних водных путей выделяется для работ, связанных с судоходством и сплавом по внутренним водным путям, вне территорий населенных пунктов. Порядок выделения береговой полосы и пользования ею определяется Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации.

Одновременно с Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>68</sup> (далее кратко: Федеральный закон от

---

<sup>68</sup> См.: Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 27.12.2007) // Собрание законодательства Российской Федерации. 12.11.07. № 46. Ст. 5557.

8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ), который в числе других урегулировал также вопросы использования земельных участков для строительства, обеспечения деятельности морских портов. Пункт 13 ст. 4 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ определяет территорию морского порта как земельный участок или земельные участки, не покрытые поверхностными водами, в границах морского порта, в том числе искусственно созданный земельный участок или искусственно созданные земельные участки. Последние могут быть созданы в морском порту путем намыва или отсыпки грунта либо использования иных технологий.

Границами морского порта являются границы его территории и акватории. Эти границы устанавливаются и изменяются Правительством РФ.

Для данного правила Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ установлено переходное положение: до установления границ морского порта Правительством РФ под указанными границами понимаются сложившиеся границы морского порта, под которыми понимаются границы морского порта, сведения о которых содержатся в обязательных постановлениях в морском порту или опубликованы в «Извещениях мореплавателям».

Морские порты могут быть действующими (к ним относятся порты, в которых на день вступления в силу Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ осуществляется оказание услуг) и вновь создаваемыми. Это те морские порты, решение о строительстве которых принято Правительством Российской Федерации после дня вступления в силу Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ. В таких вновь создаваемых морских портах земельные участки для обеспечения их деятельности относятся к категории земель специального назначения (субкатегория – земли транспорта). В действующих же морских портах земельные участки в их границах могут относиться к землям специального назначения или к другой категории земель с разрешенным

использованием для размещения морского порта (например, к категории земель населенных пунктов или земель водного фонда)<sup>69</sup>.

Решение о строительстве или расширении морского порта принимается Правительством РФ на основании схемы территориального планирования Российской Федерации в области развития федерального транспорта, путей сообщения, информации и связи, подготовка и утверждение которой осуществляются в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности. Морскому порту присваивается наименование как географическому объекту в соответствии с Федеральным законом от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов»<sup>70</sup>.

Ст. 28 Федерального закона от 8 ноября 2007г. № 261-ФЗ предусматривает определенные ограничения в отношении земельных участков морских портов. В частности, они:

- не могут находиться в собственности иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций;
- не предоставляются индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам в собственность, за исключением случаев, установленных Законом.

По основаниям, установленным законом (например, в результате наследования), если иностранный гражданин приобретает право собственности на земельные участки в границах территории морского порта, то это право собственности подлежит прекращению. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ не устанавливает специального порядка прекращения права собственности на такие земельные участки иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц. Но в таком случае вполне может применяться ст. 238

---

<sup>69</sup> См.: Боголюбов С. А., Галиновская Е. А., Минина Е. Л., Устюкова В. В. Все о земельных отношениях... С. 219.

<sup>70</sup> См.: Федеральный закон от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» (ред. от 27.10.08, с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.09) // Собрание законодательства Российской Федерации. 22.12.1997. № 51. Ст. 5718.

Гражданского кодекса РФ<sup>71</sup> «Прекращение права собственности лица на имущество, которое не может ему принадлежать». Само по себе установление данного запрета для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц соответствует п. 3 ст. 15 ЗК РФ.

Что касается индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, то им земельные участки в границах территории морских портов не предоставляются в собственность, т. е. предоставляются на иных правах (как правило, на праве аренды, кроме того, с ними может быть также заключено концессионное соглашение).

Вместе с тем если такие земельные участки заняты портовыми гидротехническими сооружениями, созданными или приобретенными за счет средств указанных лиц, либо зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для осуществления деятельности в морском порту и принадлежащими на праве собственности индивидуальным предпринимателям или юридическим лицам, то они могут находиться в их собственности. Кроме того, в границы морского порта для осуществления деятельности в морском порту могут включаться земельные участки, находящиеся в собственности индивидуальных предпринимателей или юридических лиц.

В Федеральном законе от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ содержится также отсылочная норма о возможности изъятия земельного участка в границах морского порта для государственных нужд в соответствии с гражданским законодательством.

Статья 31 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ регулирует основные начала установления размера арендной платы и ее индексации, а также порядок ее перечисления и другие важные вопросы. В частности, предусмотрено, что при аренде земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и на которых расположены портовые гидротехнические сооружения или которые предоставлены для строительства этих сооружений, размер арендной платы не должен

---

<sup>71</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1997 г. № 51-ФЗ (ред. от 27.12.2009) // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

превышать сумму, рассчитанную исходя из установленной в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах ставки земельного налога для земель транспорта.

В п. 1 ст. 28 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ также предусматривается, что в целях создания необходимых условий для безопасной эксплуатации объектов инфраструктуры морского порта на земельных участках, прилегающих к границе морского порта, могут устанавливаться охранные, санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования земель в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Важное значение для характеристики правового режима земель водного транспорта имеет режим береговой полосы.

Бассейновые органы государственного управления на внутреннем водном транспорте имеют право:

- пользоваться береговой полосой для проведения работ по обеспечению судоходства и строительству зданий, строений и сооружений для этих целей в порядке, установленном законодательством РФ;

- устанавливать на береговой полосе береговые средства навигационного оборудования;

- осуществлять рубки произрастающих на береговой полосе деревьев и кустарников для обеспечения безопасности судоходства, в том числе видимости береговых средств навигационного оборудования, а также для геодезического обоснования при съемках участков русел рек. Установка береговых средств навигационного оборудования и прокладка просек для обеспечения их видимости могут проводиться также за пределами береговой полосы в порядке, установленном лесным и водным законодательством РФ;

- использовать безвозмездно для проведения указанных в настоящем пункте работ грунт, камень, гравий, деревья и кустарники, находящиеся в пределах береговой полосы;

- разрешать устройство временных сооружений для причаливания, швартовки и стоянки судов и иных плавучих объектов, погрузки, выгрузки и хранения грузов, посадки на суда и высадки с судов пассажиров по согласованию с соответствующими феде-

ральными органами исполнительной власти в установленном порядке;

– разрешать строительство временных строений и проведение других необходимых работ в случаях непредвиденных зимовок судов или транспортных происшествий с судами.

Лица, использующие береговую полосу для проведения временных работ, после их окончания обязаны очистить береговую полосу и обустроить ее.

Установка на береговой полосе каких-либо постоянных огней, направленных в сторону судовых ходов, за исключением навигационных огней, запрещается. Владельцы временных огней должны согласовать их установку с бассейновым органом государственного управления на внутреннем водном транспорте и обеспечить ограждение таких огней со стороны судовых ходов.

Не допускается использовать береговую полосу для осуществления хозяйственной и иной деятельности, если такая деятельность несовместима с обеспечением безопасности судоходства.

Право пользования береговой полосой не распространяется на особо охраняемые природные территории, территории гидротехнических сооружений, земельные участки, на которых размещены мелиоративные сооружения, полосы отвода автомобильных и железных дорог, земельные участки, укрепленные специальными сооружениями, и на другие земли, предусмотренные земельным и иным законодательством РФ.

Предоставление земельных участков, расположенных в пределах береговой полосы, и выделение участков акватории внутренних водных путей, строительство на них каких-либо зданий, строений и сооружений осуществляются в порядке, установленном земельным и водным законодательством РФ, по согласованию с бассейновыми органами государственного управления на внутреннем водном транспорте.

Пользование береговой полосой в пределах внутренних водных путей на участках пограничных зон Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством РФ и по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Запрещается оставление в акватории и на береговой полосе в пределах внутренних водных путей безнадзорных судов, сооружений, оказывающих негативное влияние на состояние внутренних водных путей и береговой полосы и (или) затрудняющих их использование.

### **1.3.3. Правовой режим земель воздушного транспорта**

Согласно ст. 40 Воздушного кодекса РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ<sup>72</sup> (далее кратко: ВК РФ) под аэродромом понимается участок земли или поверхности воды с расположенными на нем зданиями, сооружениями и оборудованием, предназначенный для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов. Пункт 5 ст. 90 ЗК РФ устанавливает, что в целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов воздушного транспорта могут выделяться земельные участки для размещения аэропортов, аэродромов, аэровокзалов, взлетно-посадочных полос и других необходимых объектов воздушного транспорта.

Аэродромы подразделяются на гражданские аэродромы, аэродромы государственной авиации и аэродромы экспериментальной авиации. Аэропорт – это комплекс сооружений, включающий в себя аэродром, аэровокзал, другие сооружения, предназначенный для приема и отправки воздушных судов, обслуживания воздушных перевозок и имеющий для этих целей необходимые оборудование, авиационный персонал и других работников. Отвод участка земли под аэродром, аэропорт или объект единой системы организации воздушного движения проводится в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации (ст. 43 ВК РФ).

Воздушный кодекс РФ также закрепляет особенности строительства в пределах приаэродромной территории. Так, согласно статье 46 ВК РФ проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а также строительство и реконструкция промышленных, сельскохозяйственных и иных объек-

---

<sup>72</sup> См.: Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (ред. от 18.07.2009) // Собрание законодательства Российской Федерации. 24.03.1997. № 12. Ст. 1383.

тов в пределах приаэродромной территории должны проводиться с соблюдением требований безопасности полетов воздушных судов, с учетом возможных негативных воздействий оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на здоровье граждан и деятельность юридических лиц и по согласованию с собственником аэродрома.

Природоохранные мероприятия, предусматриваемые при строительстве и эксплуатации аэродромов, должны удовлетворять требованиям действующего законодательства по вопросам охраны окружающей среды, основ земельного законодательства, основ законодательства о недрах, действующих постановлений, положений, правил, нормативов, инструкций и методических указаний, утвержденных соответствующими органами в их развитие. Производство всех видов работ допускается только в пределах вынесенных заказчиком на местность границ площадей, отведенных в установленном порядке в постоянное или временное пользование. При строительстве (расширении) аэродрома должна быть произведена срезка плодородного слоя почвы с целью последующего использования его для восстановления (рекультивации) нарушенных или малопродуктивных сельскохозяйственных земель, озеленения района застройки.

Основными видами вредных воздействий аэродрома на людей, животных, растительность, окружающую среду (атмосферный воздух, водоемы, ландшафт и почвы) являются:

- акустические (воздействие шума авиационных двигателей и двигателей наземной техники);
- электромагнитные поля, создаваемые стационарными и передвижными радиотехническими средствами;
- загрязнение атмосферного воздуха, почв, подземных вод и водоемов объектами строительства и эксплуатации аэродрома;
- нарушение почвенного покрова и гидрологического режима поверхностных и подземных вод.

#### **1.3.4. Правовой режим земель железнодорожного транспорта**

Как уже говорилось ранее, в соответствии с п. 2 ст. 90 ЗК РФ в целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации

объектов железнодорожного транспорта могут предоставляться земельные участки:

- 1) для размещения железнодорожных путей;
- 2) размещения, эксплуатации, расширения и реконструкции железнодорожных вокзалов, станций, устройств и других объектов железнодорожного транспорта;
- 3) установления полос отвода и охранных зон железных дорог.

Аналогично состав земель железнодорожного транспорта определен ст. 2 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»<sup>73</sup> (далее кратко: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ).

Свободные земельные участки на полосах отвода железных дорог в пределах земель железнодорожного транспорта могут передаваться в аренду гражданам и организациям для сельскохозяйственного использования, оказания услуг пассажирам, складирования грузов, устройства погрузочно-разгрузочных площадок, сооружения прирельсовых складов (за исключением складов горюче-смазочных материалов и автозаправочных станций любых типов, а также складов, предназначенных для хранения опасных веществ и материалов) и иных целей при условии соблюдения требований безопасности движения, установленных федеральными законами. В данных положениях выражается ограниченная оборотоспособность земель железнодорожного транспорта: они могут передаваться частным лицам только в аренду и лишь при соблюдении требований безопасности движения.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ размеры земельных участков для железнодорожного транспорта определяются проектно-сметной документацией, согласованной в порядке, установленном земельным законодательством. Полоса отвода железных дорог – это земельные участки, прилегающие к железнодорожным путям, предназначенные для размещения железнодорожных станций, водоотводных и укрепительных устройств, защитных полос лесов вдоль железно-

---

<sup>73</sup> См.: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (ред. от 28.04.09) // Собрание законодательства Российской Федерации. 13.01.2003. № 2. Ст. 169.

дорожных путей, линий связи, устройств электроснабжения, производственных и иных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта. Охранные зоны – это земельные участки, необходимые для обеспечения сохранности, прочности и устойчивости объектов железнодорожного транспорта, земельные участки с подвижной почвой, прилегающие к земельным участкам, предназначенным для размещения объектов железнодорожного транспорта и обеспечения защиты железнодорожного пути от снежных и песчаных заносов и других негативных воздействий. Охранные зоны устанавливаются в целях обеспечения безопасной эксплуатации железнодорожных путей и других объектов железнодорожного транспорта, а также безопасности населения, работников железнодорожного транспорта и пассажиров в местах, подверженных оползням, обвалам, размывам, селям и другим негативным воздействиям, в местах движения скоростных поездов.

В соответствии с «Правилами установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог», утвержденными Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2006 г. № 611<sup>74</sup>, в целях образования земельных участков в границах полосы отвода железных дорог и упорядочения границ земельных участков, расположенных в границах полосы отвода, владелец инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, или владелец железнодорожного пути необщего пользования, либо организация, осуществляющая строительство инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и (или) железнодорожного пути необщего пользования (заинтересованная организация), обеспечивают подготовку соответствующего проекта территориального землеустройства (проекта границ земельных участков, расположенных в границах полосы отвода). Границы полосы отвода устанавливаются с учетом норм отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода, утверждаемых Минтрансом России.

---

<sup>74</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 611 «Правила установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог» (ред. от 15.06.09) // Собрание законодательства Российской Федерации. 16.10.06. № 42. Ст. 4385.

Постановка вновь образованных в границах полосы отвода земельных участков на государственный кадастровый учет осуществляется по заявлению заинтересованной организации или уполномоченного ею лица в соответствии с законодательством РФ. В границах полосы отвода в целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта заинтересованная организация обязана обеспечить следующий режим использования земельных участков:

а) не допускать размещение капитальных зданий и сооружений, многолетних насаждений и других объектов, ухудшающих видимость железнодорожного пути и создающих угрозу безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта;

б) не допускать в местах расположения водопроводных и канализационных сетей, водозаборных сооружений и других инженерных коммуникаций строительство и размещение каких-либо зданий и сооружений, проведение сельскохозяйственных работ;

в) не допускать в местах прилегания к сельскохозяйственным угодьям разрастания сорной травянистой и древесно-кустарниковой растительности;

г) не допускать в местах прилегания к лесным массивам скопления сухостоя, валежника, порубочных остатков и других горючих материалов;

д) отделять границу полосы отвода от опушки естественного леса противопожарной опашкой шириной от 3 до 5 м или минерализованной полосой шириной не менее 3 м.

Размещение инженерных коммуникаций, линий электропередачи, связи, магистральных газо-, нефтепроводов и других линейных сооружений в границах полосы отвода допускается только по согласованию с заинтересованной организацией.

В границах полосы отвода разрешается на условиях договора размещать на откосах выемок, постоянных заборах, строениях, устройствах и других объектах железнодорожного транспорта наружную рекламу. Такая реклама должна соответствовать требованиям, установленным законодательством РФ, и не

угрожать безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта.

Земельные участки (их части), расположенные вдоль полосы отвода, могут быть включены в границы охранной зоны железных дорог в случае прохождения железнодорожных путей:

а) в местах, подверженных снежным обвалам (лавинам), оползням, размывам, селевым потокам, оврагообразованию, карстообразованию и другим опасным геологическим воздействиям;

б) в районах подвижных песков;

в) по лесам, выполняющим функции защитных лесонасаждений, в том числе по лесам в поймах рек и вдоль поверхностных водных объектов;

г) по лесам, где сплошная вырубка древостоя может отразиться на устойчивости склонов гор и холмов и привести к образованию оползней, осыпей, оврагов или вызвать появление селевых потоков и снежных обвалов (лавин), повлиять на сохранность, устойчивость и прочность железнодорожных путей.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта (далее – Росжелдор) (его территориальный орган) по согласованию с Росимуществом (его территориальным органом) принимает решение о включении земельных участков (их частей) в границы охранной зоны в двухмесячный срок со дня подачи заинтересованной организацией:

а) заявления с описанием предполагаемых к установлению запретов и ограничений;

б) проекта территориального землеустройства, разработанного за счет собственных средств и содержащего описание границ охранной зоны, границ земельных участков (их частей), расположенных в границах охранной зоны, установленных с учетом норм расчета охранных зон, утверждаемых Министерством транспорта РФ.

Решение Росжелдора (его территориального органа) о включении земельных участков (их частей) в границы охранной зоны должно содержать запреты и ограничения, установленные в соответствии с п. 10 названных выше Правил. К решению прилагается проект территориального землеустройства с описанием границ охранной зоны, границ земельных участков (их

частей), расположенных в границах охранной зоны. Указанное решение направляется заинтересованной организации в недельный срок со дня его принятия.

В границах охранных зон в целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта могут быть установлены запреты или ограничения на осуществление следующих видов деятельности:

а) строительство капитальных зданий и сооружений, устройство временных дорог, вырубка древесной и кустарниковой растительности, удаление дернового покрова, проведение земляных работ, за исключением случаев, когда осуществление указанной деятельности необходимо для обеспечения устойчивой, бесперебойной и безопасной работы железнодорожного транспорта, повышения качества обслуживания пользователей услугами железнодорожного транспорта, а также в связи с устройством, обслуживанием и ремонтом линейных сооружений;

б) распашка земель;

в) выпас скота;

г) выпуск поверхностных и хозяйственно-бытовых вод.

Установление знаков, обозначающих границы охранных зон, производится заинтересованной организацией. Постановка земельных участков, расположенных в границах охранных зон, на государственный кадастровый учет осуществляется по заявлению заинтересованной организации или уполномоченного ею лица в соответствии с законодательством РФ.

Согласно статье 9 Федерального закона от 10.01.03 № 17-ФЗ земли железнодорожного транспорта должны использоваться в соответствии с земельным, градостроительным, экологическим, санитарным, противопожарным и иным законодательством Российской Федерации.

В силу пункта 2 статьи 90 ЗК РФ свободные земельные участки на полосах отвода железных дорог в пределах земель железнодорожного транспорта могут передаваться в аренду гражданам и юридическим лицам для сельскохозяйственного использования, оказания услуг пассажирам, складирования грузов, устройства погрузочно-разгрузочных площадок, сооружения прирельсовых складов (за исключением складов горюче-смазоч-

ных материалов и автозаправочных станций любых типов, а также складов, предназначенных для хранения опасных веществ и материалов) и иных целей при условии соблюдения требований безопасности движения, установленных федеральными законами. Порядок установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог определяется Правительством Российской Федерации.

Приказом Министерства путей сообщений Российской Федерации от 15.05.99 № 26Ц утверждено Положение о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог, которое действует до принятия Правительством Российской Федерации нормативного акта о порядке использования полосы отвода железных дорог. В пункте 13 названного Положения установлена необходимость получения согласия ОАО «Российские железные дороги» на предоставление земельного участка или размещение объекта в полосе отвода железных дорог.

Отсутствие согласия ОАО «Российские железные дороги» на размещение на земельном участке, расположенном в полосе отвода железных дорог, объектов, принадлежащих иным лицам и не связанных с осуществлением деятельности железной дороги, влечет недействительность (ничтожность) договоров аренды в силу статьи 168 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>75</sup>.

Другим представляющим интерес аспектом правового регулирования земель транспорта является рассмотрение вопроса об объектах и особенностях правового режима инфраструктуры различных видов транспорта.

Так, согласно пп. 1, 2 п. 2 ст. 90 ЗК РФ объектами инфраструктуры железнодорожного транспорта являются железнодорожные пути, здания, строения, сооружения, в том числе желез-

---

<sup>75</sup> См.: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 11.08.2006 № Ф08-3334/2006 по делу № А32-14685/2005-9/393. Дело по иску общества об устранении препятствий в пользовании земельным участком путем демонтажа и вывоза торгового павильона передано на новое рассмотрение, поскольку суду следует выяснить, возможно ли использование спорного земельного участка в целях, не связанных с деятельностью железной дороги, для размещения объектов розничной торговли.

нодорожные вокзалы, железнодорожные станции, а также устройства и другие объекты, необходимые для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта.

Федеральный закон от 10 января 2009 г. №18-ФЗ ввел в действие «Устав железнодорожного транспорта»<sup>76</sup> (далее кратко: Устав железнодорожного транспорта), который конкретизирует виды объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта и вводит понятие инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования (далее – инфраструктура), которая представляет собой технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства электроснабжения, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы и систему управления движением и иные обеспечивающие функционирование этого комплекса здания, строения, сооружения, устройства и оборудование.

Субъектами права собственности на объекты транспортной инфраструктуры могут быть Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, а также граждане и юридические лица. Это подтверждается, в частности, положением Устава, свидетельствующим о том, что владельцем транспортной инфраструктуры может быть юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие инфраструктуру на праве собственности или ином праве и оказывающие услуги по ее использованию на основании соответствующего договора.

Порядок и условия взаимодействия перевозчика и владельца инфраструктуры при оказании услуг по ее использованию для осуществления перевозок пассажиров, грузов, багажа и грузобагажа, в том числе порядок доступа перевозчиков к инфраструктуре в условиях отсутствия ограничений ее пропускной способности, определяются Постановлением правительства Рос-

---

<sup>76</sup> См.: Федеральный закон от 10 января 2003 г. №18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта» (ред. от 23.07.2008) // Собрание законодательства Российской Федерации. 13.01.03. № 2. Ст. 170.

сийской Федерации от 20.11.2003 №703 «Об утверждении правил оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования»<sup>77</sup>.

### **1.3.5. Правовой режим земель трубопроводного транспорта**

Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»<sup>78</sup> устанавливает, что земельные участки для строительства, эксплуатации и ремонта объектов систем газоснабжения передаются организациям – собственникам систем газоснабжения в порядке, определенном законодательством РФ.

Организации, в ведении которых находятся объекты системы газоснабжения, расположенные в лесах, обязаны:

содержать охранные зоны объектов системы газоснабжения в пожаробезопасном состоянии;

проводить намеченные работы, вырубать деревья (кустарники) в охранных зонах объектов системы газоснабжения и за пределами таких зон в порядке, установленном лесным законодательством РФ.

При возникновении на объекте системы газоснабжения аварии, катастрофы организация – собственник такой системы или уполномоченная им эксплуатирующая организация имеет право беспрепятственной доставки необходимых сил и средств к месту аварии, катастрофы и обязана в полном объеме возместить нанесенный ею ущерб собственнику земельного участка, по территории которого осуществлялась доставка необходимых сил и средств.

На земельных участках, отнесенных к землям транспорта, устанавливаются охранные зоны с особыми условиями исполь-

---

<sup>77</sup> См.: Постановление правительства Российской Федерации от 20.11.2003 г. № 703 «Об утверждении правил оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования» (ред. от 14.12.2006) // Собрание законодательства Российской Федерации. 24.11.2003. № 47. Ст. 4552.

<sup>78</sup> Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

зования таких земельных участков. Границы охранных зон объектов системы газоснабжения определяются на основании строительных норм и правил, правил охраны магистральных трубопроводов, других утвержденных в установленном порядке нормативных документов. Владельцы указанных земельных участков при их хозяйственном использовании не могут строить какие бы то ни было здания, строения, сооружения в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения без согласования с организацией – собственником системы газоснабжения или уполномоченной ею организацией; такие владельцы не имеют права чинить препятствия организации – собственнику системы газоснабжения или уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту объектов системы газоснабжения, ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф.

Согласно п. 6 ст. 90 ЗК РФ для обеспечения деятельности организаций и объектов трубопроводного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

- размещения нефтепроводов, газопроводов и других трубопроводов;

- размещения объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов трубопроводного транспорта;

- установления охранных зон с особыми условиями использования земельных участков.

#### ***1.4. Правовой режим земель связи, радиовещания, телевидения, информатики***

Гражданам и организациям, осуществляющим деятельность в области связи, радиовещания, информатики и телевидения, земельные участки предоставляются на основании прав, установленных ст. ст. 15, 20 – 24 ЗК РФ. Однако на основании ст. 27 ЗК РФ из оборота изъяты земельные участки, занятые линиями связи, находящиеся в федеральной собственности и предназначенные для обеспечения защиты и охраны Государственной

границы РФ. Иные земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные для нужд связи, ограничены в обороте на основании той же статьи ЗК РФ. Особенности использования определенных данной статьей земель установлены в том числе Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»<sup>79</sup>.

Согласно Закону «О связи» к землям связи могут быть отнесены земельные участки, предоставленные для нужд связи в постоянное (бессрочное) или безвозмездное срочное пользование, аренду либо передаваемые на праве ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) для строительства и эксплуатации сооружений связи. Предоставление земельных участков организациям связи, порядок (режим) пользования ими, в том числе установления охранных зон сетей связи и сооружений связи и создания просек для размещения сетей связи, основания, условия и порядок изъятия этих земельных участков устанавливаются земельным законодательством РФ. Размеры таких земельных участков, в том числе земельных участков, предоставляемых для установления охранных зон и просек, определяются в соответствии с нормами отвода земель для осуществления соответствующих видов деятельности градостроительной и проектной документацией.

Обратим внимание на то, что с принятием нового Лесного кодекса РФ был утвержден Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 17 апреля 2007 г. № 99 «Об утверждении Правил использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов».

Названные Правила разработаны в соответствии со ст. 45 ЛК РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ и устанавливают требования к использованию лесов, предоставленных для указанных целей.

Согласно Правилам для строительства, реконструкции и эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов (далее – линейные объекты) лесные участки, находящиеся в государственной или

---

<sup>79</sup> Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»// СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в соответствии со ст. 9 ЛК РФ.

В целях строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов используются прежде всего нелесные земли, а при отсутствии на лесном участке таких земель – участки невозобновившихся вырубок, гарей, пустырей, прогалины, а также площади, на которых произрастают низкополнотные и наименее ценные лесные насаждения.

Использование иных лесных участков для указанных целей допускается в случае отсутствия других вариантов возможного размещения линейных объектов.

При использовании лесов в целях строительства, реконструкции и эксплуатации автомобильных и железных дорог исключаются случаи, вызывающие нарушение поверхностного и внутрисочвенного стока вод, затопление или заболачивание лесных участков вдоль дорог.

Осуществление строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов должно исключать развитие эрозионных процессов на занятой и прилегающей территории.

На лесных участках, предоставленных в аренду, постоянное (бессрочное) пользование в целях строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов, рубка лесных насаждений осуществляются в соответствии с проектом освоения лесов.

В охранных и санитарно-защитных зонах, предназначенных для обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации линейных объектов, рубка лесных насаждений осуществляется в соответствии с установленным режимом указанных зон, по согласованию с предоставившими в пользование лесной участок органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их компетенции, определенной в соответствии со ст. 81–84 ЛК РФ.

В зоне притундровых лесов и редкостойной тайги механизированная валка деревьев, трелевка древесины, уборка порубочных остатков, способные нарушить растительный и почвенный покровы, должны осуществляться преимущественно в зимний период.

Допускается периодическая расчистка трасс линий электропередачи (далее – ЛЭП) и связи от древесной и кустарниковой растительности высотой более 4 м путем ее вырубki, уничтожения химическим или комбинированным способом.

Отдельные деревья или группы деревьев, растущие вне просеки и угрожающие падением на провода или опоры ЛЭП и связи, должны своевременно вырубаться. В опушках леса, примыкающих к ЛЭП или линиям связи (охранных зонах), в обязательном порядке убираются зависшие деревья.

При использовании лесов в целях строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов исключаются случаи:

- повреждения лесных насаждений, растительного покрова и почв за пределами предоставленного лесного участка;
- захлaмления прилегающих территорий за пределами предоставленного лесного участка строительным и бытовым мусором, отходами древесины, иными видами отходов;
- загрязнения площади предоставленного лесного участка и территории за его пределами химическими и радиоактивными веществами;
- проезда транспортных средств и иных механизмов по произвольным, неустановленным маршрутам за пределами предоставленного лесного участка.

Лица, осуществляющие использование лесов в целях строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов, обеспечивают:

- регулярное проведение очистки предоставленного лесного участка, примыкающих опушек леса, искусственных и естественных водотоков от захлaмления строительными, лесосечными, бытовыми и иными отходами, от загрязнения отходами производства, токсичными веществами;
- восстановление нарушенных производственной деятельностью дорог, осушительных канав, дренажных систем, шлюзов, мостов, других гидромелиоративных сооружений, квартальных столбов, квартальных просек;

- принятие необходимых мер по устранению аварийных ситуаций и лесных пожаров, а также ликвидации их последствий, возникших по вине указанных лиц.

Земли, нарушенные или загрязненные при использовании лесов для строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов, подлежат рекультивации в срок не более 1 года после завершения соответствующего этапа работ.

По всей ширине трасс ЛЭП или линий связи на участках с нарушенным почвенным покровом при угрозе развития эрозии должна проводиться рекультивация земель с посевом трав и (или) посадкой кустарников на склонах.

### **1.5. Правовой режим земель для обеспечения космической деятельности**

Общий правовой режим объектов наземной инфраструктуры установлен Законом РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности»<sup>80</sup>. В соответствии со ст. 18 указанного Закона космическая инфраструктура РФ включает в себя: космодромы; стартовые комплексы и пусковые установки; командно-измерительные комплексы; центры и пункты управления полетами космических объектов; пункты приема, хранения и обработки информации; базы хранения космической техники; районы падения отделяющихся частей космических объектов; полигоны посадки космических объектов и взлетно-посадочные полосы; объекты экспериментальной базы для отработки космической техники; центры и оборудование для подготовки космонавтов; другие наземные сооружения и технику, используемые при осуществлении космической деятельности. При этом объекты космической инфраструктуры, включая мобильные, являются таковыми в той мере, в какой они используются для обеспечения или осуществления космической деятельности.

Пунктом 2 указанной статьи дан перечень объектов космической инфраструктуры, который не является закрытым. Объекты космической инфраструктуры, являющиеся федеральной

---

<sup>80</sup> Закон РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности» // Российская газета. 1993. № 186.

собственностью, находятся в хозяйственном ведении государственных организаций, осуществляющих их эксплуатацию. Передача объектов космической инфраструктуры, являющихся федеральной собственностью, в хозяйственное ведение, собственность или аренду другим организациям допускается в порядке, установленном законодательством РФ.

Выделение земельных участков и использование их под объекты космической инфраструктуры и прилегающие к ним зоны отчуждения осуществляются в соответствии с законодательством РФ.

Земельные участки, занятые объектами космической инфраструктуры, ограничены в обороте на основании ст. 27 ЗК РФ.

Исходя из нормы п. 3 настоящей статьи перечисленные в данном пункте юридические факты не могут рассматриваться как основания изъятия земельных участков для государственной нужд.

### **1.6. Правовой режим земель обороны и безопасности**

Согласно ст. 27 ЗК РФ практически все земли обороны и безопасности либо изъяты из оборота, либо ограничены в обороте в зависимости от статуса объектов, расположенных на этих землях. Кроме того, правовой режим данных земель определяется нормами специального законодательства об обороне и безопасности.

В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»<sup>81</sup> под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Земли, леса, воды и другие природные ресурсы, предоставленные Вооруженным силам РФ, другим войскам, воинским формированиям и органам, находятся в федеральной собственности. Земли, леса, воды и другие природные ресурсы, находящиеся в собственности субъектов РФ, органов местного

---

<sup>81</sup> Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

самоуправления, в частной собственности, могут быть изъяты для нужд Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов только в соответствии с законодательством РФ.

Правовой режим земель обороны тесно соприкасается с правовым режимом земель закрытых административно-территориальных образований. Особенности правового режима таких земель установлены Законом РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»<sup>82</sup>.

В соответствии с указанным Законом одной из особенностей закрытого административно-территориального образования является то, что такое образование, имея на своей территории местное самоуправление, по отдельным вопросам находится в ведении федеральных органов государственной власти, в том числе по вопросам выдачи разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых предприятиями и (или) объектами промышленных предприятий по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военными и иными объектами, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Земельные участки, занимаемые предприятиями и (или) объектами, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, находятся в федеральной собственности и передаются в постоянное (бессрочное) пользование этим предприятиям и (или) объектам. В закрытом административно-территориальном образовании особый режим использования земель устанавливается по решению Правительства РФ.

Важное значение имеет характеристика правового режима земель Государственной границы РФ урегулированного рядом нормативных правовых актов, прежде всего Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Российская газета. 1992. № 190.

<sup>83</sup> Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 84.

Указанным Законом установлено, в частности, что в интересах надлежащего содержания Государственной границы пограничным органам в порядке, установленном законодательством РФ, отводится земельная полоса, проходящая непосредственно вдоль Государственной границы на суше и, при необходимости, по берегу российской части вод пограничной реки, озера или иного водного объекта.

Пограничные органы в пределах приграничной территории имеют право возводить необходимые инженерно-технические сооружения, осуществлять строительство линий связи и коммуникаций, размещать и использовать технику и вооружение на предоставляемых в соответствии с законодательством РФ земельных участках; находиться на любых участках местности и передвигаться по ним при исполнении служебных обязанностей; требовать от собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов в пограничной зоне выделения мест для передвижения пограничных нарядов, оборудования и содержания в надлежащем состоянии проходов через ограждения, переходов через другие препятствия; сопровождать российские и иностранные суда и иные транспортные средства и располагать на них пограничные наряды; в целях предотвращения и пресечения нарушений режима Государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу проверять необходимые документы у лиц и документы транспортных средств, производить досмотр (осмотр) транспортных средств и перевозимых на них грузов.

Органы местного самоуправления в соответствии с полномочиями, устанавливаемыми законодательством РФ, организации (независимо от форм собственности) и их объединения, общественные объединения и их должностные лица предоставляют в соответствии с законодательством РФ земельные участки для нужд защиты Государственной границы, осуществляют контроль за использованием земли и соблюдением на этих участках законодательства РФ об охране окружающей среды.

## 2. Правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов

### 2.1. Общие положения

Статья 94 ЗК РФ закрепляет понятие и состав земель особо охраняемых территорий и объектов. Данная норма устанавливает содержательные и формальные (юридические) признаки особо охраняемых территорий. К содержательным признакам относятся те из них, которые указывают на особую значимость соответствующих территорий: их природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, наличие которого служит основанием для придания особого правового статуса. Такие территории формализуются в качестве особо охраняемых посредством: а) полного или частичного изъятия из хозяйственного использования; б) полного или частичного изъятия их из оборота; в) установления особого правового режима использования и охраны.

Степень изъятия особо охраняемых территорий из хозяйственного использования определяется в общих чертах нормами ЗК РФ, Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>84</sup>, Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»<sup>85</sup>, Лесным кодексом Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ<sup>86</sup>, Федеральным законом от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздорови-

---

<sup>84</sup> Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

<sup>85</sup> Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

<sup>86</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

тельных местностях и курортах»<sup>87</sup>, иными нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также индивидуальными положениями об охраняемых территориях и объектах.

Ограничение оборотоспособности земельных участков в пределах особо охраняемых территорий в виде изъятия их из оборота и ограничения оборота регулируется ст. 27 ЗК РФ. Так, из оборота изъяты земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности государственными природными заповедниками и национальными парками (за исключением случаев, предусмотренных ст. 95 настоящего Кодекса), воинскими и гражданскими захоронениями. Ограничиваются в обороте земельные участки в пределах иных (кроме заповедников и национальных парков) особо охраняемых природных территорий, земли, занятые защитными лесами в составе земель лесного фонда, особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия. Формулировка «в пределах иных (кроме заповедников и национальных парков) особо охраняемых природных территорий» распространяется, во-первых, на виды особо охраняемых природных территорий, названные в п. 1 ст. 95 настоящего Кодекса, а также на иные виды земель особо охраняемых природных территорий, образуемые в соответствии с п. 5 ст. 95 ЗК РФ. Во-вторых, ограничения оборота распространяются не только на земли самих особо охраняемых природных территорий, но и на земельные участки, принадлежащие другим лицам, расположенные в пределах таких территорий.

Содержание ограничений оборота земельных участков устанавливается Земельным кодексом, федеральными законами.

Согласно п. 2 ст. 27 ЗК РФ земельные участки, отнесенные к землям, изъятим из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Земельные участки, отнесенные

---

<sup>87</sup> Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Последнее положение надлежит понимать как наличие в федеральном законе прямого (специального) указания на возможность предоставления ограниченно оборотоспособных земельных участков в частную собственность, отсутствие которого является основанием для отказа в приватизации земельного участка.

Регулирование отношений, связанных с оборотом земельных участков на особо охраняемых территориях, входит в сферу федерального ведения, органы государственной власти субъектов РФ не уполномочены устанавливать какие-либо дополнительные условия оборотоспособности.

По данным Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, на 1 января 2008 г. земли особо охраняемых территорий и объектов занимают 34393,8 тыс. га, что составляет 2% общей площади земель Российской Федерации.

Земли особо охраняемых территорий отличаются от иных категорий земель не только собственным целевым назначением, что присуще любой категории земель, но также повышенной степенью правовой защиты. Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» устанавливает в качестве основания такого перевода утрату данными землями их особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного особо ценного значения, ввиду чего их использование по целевому назначению становится невозможным. При этом обязательно наличие положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных федеральными законами экспертиз в соответствии с законодательством РФ об охране окружающей среды. В то же время для создания особо охраняемых территорий перевод земель другой категории или земельных участков в составе таких земель (за исключением земель населенных пунктов) допускается практически без ограничений. В недавнем прошлом земельное законодательство всемерно поддерживало приоритет земель сельскохозяйственного назначения, от которого

дистанцировалось в последние годы, но некоторые особые условия, направленные на сохранение сельскохозяйственных угодий, все же еще остаются. На этом фоне тем более заметен приоритет земель особо охраняемых территорий: так, перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, к которым закон относит, в частности, создание особо охраняемых природных территорий или отнесение земель к землям природоохранного, историко-культурного, рекреационного и иного особо ценного назначения (п. 1 ст. 7 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»).

С точки зрения внутренней структуры данная категория земель неоднородна, включенные в нее подкатегории имеют различающееся целевое назначение, для них установлен различный правовой режим. Вопросы перевода земель внутри категории законом прямо не урегулированы, что на практике может привести к снижению защитного статуса некоторых территорий.

В настоящее время обеспечение соблюдения режима особо охраняемых территорий становится непростой задачей ввиду возрастающего влияния на них хозяйственной деятельности. Так, растущие потребности в жилищном и производственном строительстве нередко удовлетворяются посредством использования непрозрачных схем изменения целевого назначения соответствующих земельных участков за счет земель природоохранного и рекреационного назначения (особо охраняемые природные территории и земли историко-культурного назначения защищены от таких действий в большей степени).

Особый правовой режим охраняемых территорий отчасти отражен в некоторых иных отраслях законодательства.

Так, например, одним из принципов законодательства о градостроительной деятельности является осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий (п. 10 ст. 2 ГрадК РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ). В схемах территориального планирования Российской Федерации отображаются границы земель особо охраняемых природных -

территорий федерального значения, границы территорий объектов культурного наследия; в схемах территориального планирования субъектов РФ отображаются границы земель особо охраняемых природных территорий регионального значения, границы территорий объектов культурного наследия; в схемах территориального планирования муниципальных районов отображаются границы территорий объектов культурного наследия (подп. 2, 3 п. 6 ст. 10, подп. 2, 4 п. 6 ст. 14, подп. 3 п. 4 ст. 19 ГрадК РФ). Градостроительные регламенты устанавливаются с учетом требований охраны объектов культурного наследия, а также особо охраняемых природных территорий (подп. 5 п. 2 ст. 36 ГрадК РФ).

В соответствии с п. 2 ст. 389 Налогового кодекса РФ не признаются объектом налогообложения (освобождаются от земельного налога) земельные участки, занятые государственными природными заповедниками и национальными парками, а также особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия.

Порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий федерального значения, порядок их использования и охраны устанавливаются Правительством РФ на основании федеральных законов. Данное положение подлежит расширительному толкованию, исходя из того, что в общих чертах такой порядок установлен в самих Федеральных законах («Об особо охраняемых природных территориях», «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Как показывает практика, нередко при рассмотрении споров обнаруживается отсутствие достаточных доказательств учета спорных земельных участков в составе земель особо охраняемых территорий. В одних случаях это может быть следствием несоблюдения процедур отнесения земель к данной категории (перевода) и утверждения границ, что довольно распространено, либо недостатков в кадастровом учете, а в других ситуациях формального перевода земель в эту категорию и не требуется. Возникает общий вопрос: всегда ли необходимо отнесение земель к особо охраняемым сопровождать процедурой перевода их в эту категорию?

Установление особого правового режима каких-либо земель уже означает отнесение их к категории земель особо охраняемых территорий. Так, согласно ст. 5 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также в границах территорий выявленных объектов культурного наследия относятся к землям историко-культурного назначения, правовой режим которых регулируется земельным законодательством Российской Федерации и названным Федеральным законом. Если такой режим возникает на землях населенных пунктов, то выполнение процедуры перевода их в другую категорию (особо охраняемых территорий) по смыслу ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» не требуется.

Кадастровый учет земельного участка, отнесенного к особо охраняемой территории, в составе иной категории земель не изменяет его особый правовой режим. Что касается особо охраняемых территорий, располагающихся в границах населенных пунктов, то им фактически официально придан двойной правовой режим (п. 10 ст. 85 ЗК РФ): оставаясь частью категории земель населенных пунктов в качестве одной из территориальных зон, они используются в соответствии с требованиями, установленными для особо охраняемых территорий ст. 94–100 ЗК РФ.

Порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий федерального значения устанавливается названными выше и некоторыми другими федеральными законами, а также Правительством РФ, например Положением о государственных природных заповедниках в Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 48, с изм.), Положением о национальных природных парках Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 10 августа 1993 г. № 769), Положением о признании территорий лечебно-оздоровительными местностями и курортами феде-

рального значения (утв. Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1426, с изм.) и др.

Порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий регионального и местного значения устанавливается органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Перечень видов особо охраняемых территорий, названных в законодательстве, не закрыт. Правительство РФ, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать иные виды земель особо охраняемых территорий.

Предоставленные региональным и местным органам власти возможности должны использоваться для организации охраны таких территорий, которые не подпадают под признаки, определенные федеральным законом. Как известно, Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» отнес к региональным особо охраняемым природным территориям природные парки, государственные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, а к местным – лечебно-оздоровительные местности и курорты. Региональные и местные органы власти должны создавать не одноименные либо симбиотические особо охраняемые природные территории своего уровня, а только новые виды территорий, качественно отличные (по экологическому и иному ценному значению, по площади и др.) от определенных названным Федеральным законом, но нуждающиеся в особой охране.

В целом же, несмотря на некоторые конфликтные стороны правотворческой деятельности регионального законодателя, опыт такого рода решений вполне позитивен. Субъекты РФ располагают в рамках комментируемой нормы достаточными легитимными возможностями для реализации регионального экологического интереса в сохранении отдельных природных территорий, не обладающих защитным статусом федерального уровня.

Так, в Москве предусматривается возможность образования следующих региональных ООПТ: природно-исторических пар-

ков, экологических парков, городских лесов, водоохраных зон, заповедных участков. Природно-исторический парк определяется в качестве особо охраняемой природной территории, имеющей природоохранное, историко-культурное, просветительское и рекреационное значение как особо ценный для города природный комплекс и памятник отечественной истории и культуры. Природно-исторические парки образуются на природных территориях, включающих памятники истории и культуры (садово-паркового искусства). Экологический парк – специализированная особо охраняемая природная территория, предназначенная для отработки методов и приемов сохранения, восстановления и рационального использования территорий природного комплекса Москвы с учетом специфики их местоположения, экологизации градостроительной и хозяйственной деятельности на территории города, экологического просвещения и природоохранного воспитания населения.

В Чувашской Республике охраняются этноприродные парки, особо ценные агроландшафты, памятные природные места, лесные генетические резерваты, природные наследия, биологические станции.

Особый блок в этой сфере составляют региональные нормативно-правовые акты о водно-болотных угодьях международного значения, принимаемые органами власти субъектов РФ во исполнение международных обязательств России по Рамсарской конвенции.

В качестве примера иных особо охраняемых природных территорий местного значения можно привести получившие распространение лесопарки.

ЗК РФ устанавливает исключительно публичные формы собственности на особо охраняемые природные территории. С данным положением корреспондируют запрет приватизации и оборота, ограничение оборота особо охраняемых природных территорий, установленные в настоящем Кодексе и Федеральном законе от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ. В судебной практике обычно не применяется норма Федерального закона «Об охране окружающей среды» (п. 5 ст. 58): земли в границах территорий, на которых расположены природные объекты, имеющие особое

природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной, не подлежат приватизации. Между тем это положение имеет наиболее общий характер, применимо ко всем видам особо охраняемых природных территорий и потому в ряде случаев может сыграть свою роль в защите государственных и общественных интересов в сохранении особо охраняемых природных территорий.

Положение о возможности включения в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, состоящих в частной собственности, не противоречит сказанному выше, поскольку подразумевает лишь сохранение в отдельных случаях при создании территорий с особым режимом ранее возникшего правового титула и не допускает возникновения права частной собственности впредь, в границах существующих охраняемых территорий. Включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих на праве собственности гражданам и юридическим лицам, происходит в случаях, когда допускается образование особо охраняемых природных территорий без изъятия земельных участков у собственников, владельцев, пользователей. Такая возможность предусмотрена Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ применительно к созданию национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, а также следует из содержания статей Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

Пункт 3 ст. 96 ЗК РФ содержит три нормы, две из которых сформулированы как запретительные, третья – как разрешительная.

Первая норма – о запрещении на особо охраняемых природных территориях деятельности, не связанной с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренной федеральными законами и законами субъектов РФ. Это равно допущению какой-либо деятельности при условии ее направленности на сохранение и изучение охраняемых природных комплексов и объектов и наличия прямого разрешения в

федеральных и региональных законах. Возникает вопрос: действуют ли эти условия совместно (одновременно) либо альтернативно. Скорее альтернативно, поскольку в противном случае законы, на которые указывает ссылка, должны были предусмотреть все разрешаемые виды деятельности исчерпывающим образом, чего не сделано (так, в Федеральном законе от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ перечень допустимых мероприятий и видов деятельности приведен только применительно к заповедникам в п. 2 ст. 9, а подобные перечни для других категорий особо охраняемых природных территорий приводятся не в законах, а в положениях о них), а кроме того, наличие перечней разрешенных видов деятельности делает избыточным указание на ее строгую направленность. С точки зрения разграничения федеральной и региональной сфер ведения законы субъектов РФ могут предусматривать допустимые виды деятельности только применительно к особо охраняемым природным территориям регионального значения.

Запрет общего характера, содержащийся в данном пункте (п. 3 ст. 95), дополняется перечнем видов деятельности, запрещаемых на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения (п. 7 ст. 95).

Характерной чертой метода правового регулирования, используемого при установлении правового режима ряда ООПТ, является параллельное определение и запрещаемых, и разрешаемых видов деятельности. Одновременное прямое установление и запрещаемых, и допускаемых видов деятельности, с одной стороны, задает довольно жесткие рамки поведения и оправдано задачами, поставленными перед особо охраняемыми природными территориями. Но с точки зрения целостности правового регулирования такой подход не исключает возникновения пробелов в связи с появлением каких-либо новых видов деятельности. В таком случае будет действовать общий запрет на деятельность, не связанную с сохранением и изучением природных комплексов и объектов, установленный в комментируемой статье. Дополнительно может применяться норма Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которой запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное

воздействие на окружающую среду и ведущая к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной (п. 2 ст. 59).

Вторая норма п. 3 ст. 95 ЗК РФ запрещает изменение целевого назначения земельных участков в пределах земель особо охраняемых природных территорий и прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению. Данной норме созвучно положение Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ: запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы, которые включаются в государственные природные заповедники. Здесь надо заметить, что по своим последствиям все три юридических действия (изменение целевого назначения, прекращение прав на землю для нужд, противоречащих целевому назначению, изъятие земельных участков), осуществляемые по разным процедурам и с различными вариациями субъектного состава (например, при изъятии и прекращении прав меняется субъект права на земельный участок, а при изменении целевого назначения этого может и не происходить), ведут, как правило, к одинаковым объективным результатам, а именно выведению земель из состава особо охраняемых природных территорий. Тем самым формально запрещены все возможные варианты вывода. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» тоже запрещает изъятие земель природно-заповедного фонда, но с оговоркой – за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, т. е. случаи изъятия земель природно-заповедного фонда должны быть прямо предусмотрены федеральным законом, но таких прямых исключений нигде не сделано. Следовательно, на земли особо охраняемых природных территорий не распространяется действие ст. 49 Земельного кодекса и они не могут быть изъяты для государственных и муниципальных нужд. По аналогичным причинам не могут быть прекращены права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками в порядке ст. 45 Земельного кодекса, даже при наличии признаков соответствующих правонарушений. В таких ситуациях

речь может идти об иных видах юридической ответственности и изменениях в руководстве особо охраняемыми природными территориями. Федеральный закон предусматривает по существу единственное легитимное основание такого рода, названное в Федеральном законе «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», – это утрата данными землями их особого природоохранного, научного, эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного особо ценного значения, ввиду чего их использование по целевому назначению становится невозможным. Представляется, что только подобные естественные изменения характеристик особо охраняемых природных территорий могут служить основанием и для перевода земель внутри подкатегории ООПТ, например земель заповедника или национального парка в земли заказника. Установленный в норме запрет изменения целевого назначения земельных участков или прекращения прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, направлен не исключительно на сферу межкатегориального перевода земель, как принято считать, но также и на ситуации изменения режима особой охраны внутри данной категории и подкатегории.

Третья норма статьи допускает на специально выделенных земельных участках частичного хозяйственного использования в составе земель особо охраняемых природных территорий ограниченную хозяйственную и рекреационную деятельность в соответствии с установленным для них особым правовым режимом.

Так, на специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, не включающих особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавался государственный природный заповедник, допускается деятельность, которая направлена на обеспечение функционирования государственного природного заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории, и осуществляется в соответствии с утвержденным индивидуальным положением о государственном природном заповеднике. Согласно Положению о государственных природных заповедниках в РФ на некоторых участках заповедника могут быть разрешены:

организация подсобных сельских хозяйств для обеспечения сотрудников заповедника и членов их семей продуктами питания; выпас скота, принадлежащего заповеднику и его работникам, в том числе вышедшим на пенсию, а также иным гражданам, постоянно проживающим на его территории; предоставление работникам заповедника, в том числе вышедшим на пенсию, но проживающим на его территории, служебных наделов (пахотной земли и сенокосов); заготовка дров и деловой древесины, необходимых для обеспечения потребностей заповедника и постоянно проживающих на его территории граждан; сбор грибов, орехов, ягод работниками заповедника, а также гражданами, постоянно проживающими на территории заповедника, для личного потребления (без права продажи); любительский лов рыбы сотрудниками заповедника, а также гражданами, проживающими на его территории, для личного потребления без права продажи (в исключительных случаях на специально отведенных участках допускается любительский лов рыбы преимущественно местным населением); организация и устройство экскурсионных экологических маршрутов; размещение музеев природы заповедника, в том числе с экспозицией под открытым небом. Описание участков частичного хозяйственного использования (местоположение, площадь) содержится в индивидуальных положениях о заповедниках.

## ***2.2. Правовой режим земель заповедников, заказников, национальных парков***

Земельный кодекс устанавливает в качестве одного из принципов земельного законодательства приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами (подп. 6 п. 1 ст. 1).

Установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий.

Использование земель особо охраняемых природных территорий и земель, занятых объектами культурного наследия, должно быть целевым, т. е. прямо направленным на достижение задач, для решения которых территориям или объектам был придан особый статус, либо не противоречащим им. Использование этих земель для иных целей ограничивается или запрещается ЗК РФ и иными федеральными законами. Запрет нецелевого использования земель устанавливается обычно двумя способами: в виде запрета общего характера (например, абз. 2 п. 2 ст. 99 ЗК РФ) либо запрета конкретных видов нецелевого использования (например, п. 7 ст. 95). Ограничение использования для иных целей определяется в виде допущения ограниченного использования для таких иных целей (например, абз. 2 п. 3 ст. 95).

Несмотря на отсутствие в комментируемом пункте прямого указания на необходимость целевого использования иных земель, отнесенных к данной категории, земли природоохранного, рекреационного назначения и особо ценные земли также должны использоваться в соответствии с их целевым назначением, которое лежит в основе деления земель на категории и составляет основу их правового режима.

Нередко в пределах одной охраняемой территории сочетаются элементы охраны особо ценной природной территории и расположенного на ней объекта истории и культуры, например Государственный военно-исторический и природный музей-заповедник «Куликово поле», художественный и ландшафтный музей-заповедник «Царицыно», Государственный мемориальный и природный заповедник «Музей-усадьба Л. Н. Толстого "Ясная Поляна" и др. Конкретные цели использования таких территорий определяются в индивидуальных положениях о них и иных статусных документах.

Особым и, к сожалению, распространенным случаем нецелевого использования является разрешение на охраняемых территориях жилищного строительства. Например, суды рассматривали по заявлению прокурора дело о признании недействительным инвестиционного контракта между закрытым акционер-

ным обществом и музеем-заповедником «Кижы» на проектирование и строительство дома специалистов на территории музея-заповедника. Земельный участок под строительство жилых домов в Москве был предоставлен на территории памятника садово-паркового искусства. Правительство Москвы Постановлением «Об утверждении зон охраны памятника федерального значения "Дворцовая усадьба "Нескучное" XVIII – нач. XIX в."» изменило ранее определенные границы этого памятника федерального значения. Решением суда названное Постановление, а также Постановление правительства города о предоставлении в пользование земельного участка были признаны недействительными. Известно о попытках индивидуальной жилой застройки земель музея-усадьбы «Архангельское» – одной из самых знаменитых среди сохранившихся подмосковных усадеб, уникального памятника истории, культуры, архитектуры и садово-паркового искусства эпохи классицизма, а также охранной зоны подмосковного музея «Мураново», связанного с именами Е. Баратынского, Ф. Тютчева и С. Аксакова.

Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий регулируется, помимо данной статьи ЗК РФ, также нормами природоохранного законодательства, и в первую очередь Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Согласно Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» особо охраняемые природные территории – участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» рассматривает особо охраняемые природные территории как форму организации охраны природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, а в сово-

купности с такими объектами – как природно-заповедный фонд. ЗК РФ не оперирует понятием природно-заповедного фонда.

Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» определяет задачи, порядок образования, режим особой охраны территории каждого вида, правовое положение государственных природоохранных учреждений, осуществляющих деятельность по организации охраны и использования соответствующих территорий. В части, не противоречащей ЗК РФ и Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях», правовой режим земель заповедников регулируется также Положением о государственных природных заповедниках в Российской Федерации, земель национальных парков – Положением о национальных природных парках Российской Федерации, земель заказников – Общим положением о государственных природных заказниках общереспубликанского (федерального) значения в Российской Федерации, земель памятников природы – Положением о памятниках природы федерального значения в Российской Федерации.

Государственные природные заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем. На их территории полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, воды, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира. Государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства РФ, принимаемым по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Расширение территории государственного природного заповедника производится в том же порядке.

Национальные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма. Национальные парки учреждаются постановлением Правительства РФ, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов РФ и федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды<sup>88</sup>. Расширение территории национального парка производится в том же порядке. Утверждение их границ в компетенцию органов местного самоуправления не входит.

Природные парки – природоохранные рекреационные учреждения, находящиеся в ведении субъектов РФ, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях. Решение об образовании природных парков принимают органы государственной власти субъектов РФ по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Государственные природные заказники – территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса. Заказники могут иметь различный профиль, в том числе быть: комплексными (ландшафтными), биологическими (ботаническими и зоологическими), палеонтологическими, гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими), геологическими. Государственные природные заказники могут быть федерального или регионального значения. Федеральные заказники учреждаются решением Правительства РФ на основании представления федераль-

---

<sup>88</sup> См. также: Рекомендации о порядке подготовки и рассмотрения ходатайств о создании национальных природных парков Российской Федерации (утв. Федеральной службой лесного хозяйства России 30 ноября 1993 г.).

ного органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, региональные – органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

Памятники природы – это уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы федерального и регионального значения, а территории, занятые ими, – особо охраняемыми природными территориями соответственно Правительством РФ по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды и органами государственной власти субъектов РФ.

Дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности. Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначаются только для выполнения их прямых задач, при этом земельные участки передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых находятся дендрологические парки и ботанические сады.

### ***2.3. Правовой режим земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов***

Лечебно-оздоровительная местность – территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения. Курорт – освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми

для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры.

Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов являются подкатегорией земель особо охраняемых природных территорий (п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях») с собственным целевым назначением, на которое указывает комментируемая норма Земельного кодекса, для лечения и отдыха граждан. С другой стороны, лечебно-оздоровительные местности и курорты выделяются в целях их рационального использования и обеспечения сохранения их природных лечебных ресурсов и оздоровительных свойств (п. 2 ст. 31 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Основной критерий включения земель в состав данной категории – наличие природных лечебных ресурсов. Природные лечебные ресурсы – это минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха. Лечебные свойства природных объектов и условий устанавливаются на основании научных исследований, многолетней практики и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами здравоохранения. Перечень курортов России с обоснованием их уникальности по природным лечебным факторам приведен в Методических указаниях Министерства здравоохранения РФ (утв. 22 декабря 1999 г. № 99/228).

Отличие курорта от лечебно-оздоровительной местности в том, что лечебно-оздоровительная местность – территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, отдыха населения, а курорт – освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры.

Наряду с курортами, специальное законодательство оперирует понятием курортного региона (района), которым может быть

признана территория с компактно расположенными на ней курортами, объединенная общим округом санитарной (горно-санитарной) охраны. Так, еще до принятия Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ в целях сохранения природных свойств курортов Кавказских Минеральных Вод – всемирно известной местности с уникальными лечебными и оздоровительными факторами, историко-архитектурным и культурным обликом – Указом Президента РФ от 27 марта 1992 г. № 309 району Кавказских Минеральных Вод придан статус особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации, имеющего федеральное значение, в границах округа санитарной защиты курорта. Правовой режим земель курортных регионов (районов) в целом идентичен правовому режиму земель курортов.

Признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом осуществляется на основании специальных курортологических, гидрогеологических и других исследований. Курорты и лечебно-оздоровительные местности могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом федерального значения Правительством РФ по согласованию с соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ.

Так, распоряжением Правительства РФ от 12 апреля 1996 г. № 591-р «О природных ресурсах побережий Черного и Азовского морей», принятым во исполнение Указа Президента РФ от 6 июля 1994 г. № 1470 «О природных ресурсах побережий Черного и Азовского морей» (с изм.), утвержден перечень особо охраняемых природных территорий побережий Черного и Азовского морей, имеющих федеральное значение. В перечень включены курорты и рекреационные зоны в границах округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов г. Анапы, г. Геленджика и г. Сочи. Постановлением Президиума Верховного Совета РФ № 4766-1 и Совета Министров – Правительства РФ № 337 от 12 апреля 1993 г. «О государственной поддержке функционирования и развития города-курорта Сочи» установлено, что Сочинский курортный регион является курортом федерального значения, и ему придан

статус эколого-экономического района с элементами свободной экономической зоны рекреационного типа.

Названным Указом Президента Правительству РФ было поручено: утвердить перечни природных объектов побережий Черного и Азовского морей, относящихся к федеральным природным ресурсам; провести соответствующие топографо-геодезические и картографические работы и утвердить границы природных объектов побережий Черного и Азовского морей, относящихся к федеральным природным ресурсам; утвердить в первоочередном порядке границы земельных участков особо охраняемых природных территорий, передача которых в частную собственность не допускается, а изменение установленного режима их использования производится с разрешения органа, утвердившего правовой статус этих территорий; определить порядок использования курортных и лечебно-оздоровительных зон, учитывая сохранение их природных и лечебных свойств.

Порядок признания территорий лечебно-оздоровительными местностями и курортами федерального значения регулируется Положением о признании территорий лечебно-оздоровительными местностями и курортами федерального значения (утв. Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1426). Согласно Положению территория признается лечебно-оздоровительной местностью федерального значения, если она: располагает одним или несколькими уникальными природными лечебными ресурсами; обладает необходимыми запасами минеральных вод, лечебных грязей и достаточными ресурсами других природных лечебных факторов; имеет площадь, пригодную и достаточную для курортного строительства; удовлетворяет экологическим и санитарно-эпидемиологическим нормам и правилам, установленным для особо охраняемых территорий лечебно-оздоровительного назначения; обладает источниками хозяйственно-питьевого и технического водоснабжения, а также надежными системами энергообеспечения, способными удовлетворить потребности будущего курорта. Территория признается курортом федерального значения на основании следующих документов, подготавливаемых органами исполнительной власти субъектов РФ: заключения Минздравсоцразвития о типе и медицинском

профиле курорта; проекта районной планировки и генерального плана курорта с указанием всех пользователей земель, природных лечебных ресурсов и других природных объектов; перечня действующих санаторно-курортных учреждений, учреждений отдыха, объектов по использованию природных лечебных ресурсов (каптажей, бюветов, ванн зданий, грязелечебниц, соляриев, терренкуров, пляжей, парков и других) с их технической оценкой и указанием владельцев; перечня предприятий, подлежащих перепрофилированию или выводу за пределы территории курорта, с их технической оценкой и указанием владельцев; бальнеологических заключений о состоянии природных лечебных ресурсов (факторов), используемых (или намечаемых к использованию) на курорте; экспертных заключений о запасах природных лечебных ресурсов (минеральных вод, лечебных грязей и других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных) и заключений по лечебным факторам; заключений государственной экологической и санитарно-эпидемиологической экспертиз о состоянии территории курорта, его природных лечебных ресурсов (факторов) и других природных объектов.

Порядок и особенности функционирования конкретного курорта определяются положением о данном курорте.

В качестве примера можно привести земельно-правовой режим широко известных курортов федерального значения Ессентуков, Железноводска, Кисловодска, Пятигорска. Земли, водные объекты, леса и парки в пределах территорий этих курортов имеют ограниченный режим пользования, обусловленный требованиями режима округа санитарной (горно-санитарной) охраны. На территории курортов устанавливается режим, предусматривающий проведение мероприятий по борьбе с шумом, запыленностью и загазованностью атмосферного воздуха, регулирование работы транспорта, зрелищных, торговых и других предприятий, а также осуществление других мероприятий по охране здоровья граждан и окружающей среды. Установленный для территории курортов режим округа санитарной (горно-санитарной) охраны учитывается при разработке территориальных комплексных схем, схем функционального

зонирования, схем землеустройства, схем территориального планирования и генеральных планов развития территорий. Генеральный план, схемы территориального планирования и проекты планировки территории курортов разрабатываются с учетом схем землеустройства, режима округов санитарной (горно-санитарной) охраны и согласовываются с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в установленном порядке. Застройка курортов осуществляется в строгом соответствии со схемами территориального планирования и генеральными планами курортов, утвержденными в установленном порядке. Предоставление земельных участков для строительства объектов санаторно-курортных организаций и других объектов в пределах территории курортов производится в соответствии с генеральными планами и проектами планировки территорий курортов в порядке, установленном законодательством РФ. Земельные участки для строительства на территории курортов предоставляются в соответствии с законодательством РФ с соблюдением режима округа санитарной (горно-санитарной) охраны. Запретительные и санитарно-оздоровительные мероприятия на территории курорта предусматриваются режимом округа санитарной (горно-санитарной) охраны. Контроль и надзор за обеспечением установленного режима округа санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, разработкой природных лечебных ресурсов, охраной их от загрязнения и преждевременного истощения осуществляют в пределах своей компетенции соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом регионального значения органом исполнительной власти субъекта РФ по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти, а местного значения – в порядке, установленном правовыми актами субъекта РФ. Например, Закон Воронежской области от 9 октября 2007 г. № 96-ОЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах на территории Воронежской области» определяет, что признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом местного значения осуществляется специально уполномоченным исполни-

тельным органом государственной власти области по регулированию отношений в сфере функционирования, развития и охраны курортов, лечебно-оздоровительных местностей и природных лечебных ресурсов, отсылая в части установления границ и режима округов санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения к порядку, определяемому администрацией области. Согласно Закону Тверской области от 29 апреля 1998 г. № 9-ОЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Тверской области» признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом регионального или местного значения производится постановлением администрации области. Для создания курортов местного значения необходимо также соответствующее представление органов местного самоуправления. Признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом регионального значения производится после предварительного согласования с соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Подробно порядок признания регулируется Положением о признании территорий Тверской области лечебно-оздоровительными местностями регионального и местного значения и Положением о признании территорий Тверской области курортами регионального и местного значения (утв. Постановлениями администрации Тверской области соответственно от 9 октября 2002 г. № 348-па и от 9 октября 2002 г. № 342-па). Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны для лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения утверждаются администрацией области. В общем виде режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны установлен в названном Законе.

Правовой режим земель местного курорта можно рассмотреть на примере Положения о курорте местного значения «Селигер» в Тверской области (утв. Постановлением администрации Тверской области от 11 сентября 2002 г. № 305-па). Природными лечебными факторами в районе озера Селигер являются минеральные воды питьевого и бальнеологического назначения, лечебные грязи, климат и ландшафтные условия. Земли, леса и

водоемы в пределах территории курорта «Селигер» имеют ограниченный режим пользования, обусловленный требованиями режима округа горно-санитарной охраны. На территории курорта устанавливается общекурортный режим, предусматривающий мероприятия по борьбе с шумом, запыленностью и загазованностью воздушного пространства, регулирование работы транспорта, зрелищных и торговых предприятий, а также другие мероприятия по охране окружающей природной среды и здоровья граждан. Развитие и застройка курорта будут осуществляться в соответствии с генеральным планом и проектом районной планировки курорта, с учетом требований режима округа горно-санитарной охраны. Генеральный план и проект районной планировки должны утверждаться в установленном порядке администрацией области после согласования с органами местного самоуправления трех муниципальных образований, на территории которых находится курорт. Отвод земельных участков для строительства санаторно-курортных учреждений, сооружений для разработки, добычи и использования природных лечебных ресурсов, учреждений отдыха, спортивных сооружений, предприятий культуры, торговли и других объектов курортного пользования в пределах территории курорта производится в соответствии с проектом районной планировки и с учетом рекомендаций округа горно-санитарной охраны органами местного самоуправления муниципальных образований по согласованию с администрацией области в порядке, установленном действующим законодательством. Земельные участки под строительство промышленных предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное воздействие на природную среду и лечебные ресурсы курорта и не связанных непосредственно с курортным обслуживанием, в пределах территории курорта не предоставляются. Правовой основой горно-санитарной охраны курорта «Селигер» являются границы и режим округа, утвержденные названным Постановлением.

Принадлежность земельных участков к землям лечебно-оздоровительных местностей и курортов имеет принципиальное значение в ряде ситуаций, связанных с использованием земельного участка или распоряжением им. Обычно необходимость

уточнения категории земель возникает в связи с отказом в предоставлении земельного участка в округе санитарной охраны города-курорта для каких-либо целей либо в связи с принятием администрацией города-курорта правового акта по распоряжению земельным участком (обычно – передача в аренду) в отсутствие делегирования таких полномочий органом по управлению федеральным имуществом от лица собственника.

Одним из актуальных вопросов, имеющих практическое значение для определения правового режима и, как следствие, разрешенного использования земельных участков, является определение соотношения земель курортов и земель населенных пунктов. Точка зрения лиц, заинтересованных в обычном режиме земельного участка, не включающем ограничения, связанные с его курортным статусом, сводится к тому, что земельный участок, относящийся к землям населенных пунктов, не может быть землями особо охраняемых природных территорий. Суды, как правило, не поддерживают такую точку зрения, ссылаясь на п. 10 ст. 85 Земельного кодекса: в пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение; земельные участки, включенные в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными ст. 94–100 Кодекса. При этом обычно не дается однозначного ответа на вопрос об относимости земельных участков только к одной из этих категорий земель. Действительно, ЗК РФ распространяет на соответствующие зоны в границах земель населенных пунктов правовой режим особо охраняемых территорий, предоставляя таким образом необходимую защиту особо значимым территориям, и дискуссия о категорийной принадлежности земельных участков в этом смысле уже вторична.

В случае отнесения всего населенного пункта к курорту выделение зон особо охраняемых территорий не является принципиально важным условием для признания особого статуса земельных участков. Так, на довод стороны в деле о том, что

«зоны особо охраняемых природных территорий должны иметь границы, отраженные в картографических документах», суд ответил, что «отсутствие картографических документов, отражающих границы зон особо охраняемых территорий, не может являться основанием для неприменения к участку режима земель особо охраняемых территорий». В другой ситуации суд не принял во внимание ссылку ответчика на отсутствие разграничения уровня собственности на спорный земельный участок, поскольку «формирование на территориях округов санитарной охраны курортов отдельных земельных участков не изменяет ни уровень собственности, ни режим землепользования», определяемые общими принципами отнесения территорий, находящихся в определенных местностях, к особо охраняемым.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут иметь федеральное, региональное, местное значение и состоят соответственно в федеральной, региональной и муниципальной собственности. Однако это не исключает нахождения в пределах таких территорий земельных участков, состоящих в иных формах собственности (на подобную коллизионность законодательства уже обращалось внимание в комментарии к п. 9 ст. 95). Но при этом природные лечебные ресурсы всегда являются государственной собственностью, как это следует из п. 1 ст. 9 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Вопросы владения, пользования и распоряжения природными лечебными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и соответствующего субъекта РФ. Природные лечебные ресурсы используются в лечебно-оздоровительных целях в санаторно-курортных организациях, а также для промышленного розлива минеральных вод в пределах утвержденных эксплуатационных запасов. Минеральные воды и лечебные грязи курортов предоставляются в пользование на основании лицензий.

В предположительных ситуациях нахождения природных лечебных ресурсов на частном земельном участке этот участок должен обременяться условиями использования (государственных) природных лечебных ресурсов по правилам ст. 56 настоящего Кодекса.

Посредством установления и обеспечения исполнения правового режима округов санитарной охраны реализуются установленные законом запреты и ограничения общего характера:

1) в границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов запрещается (ограничивается) деятельность, которая может привести к ухудшению качества и истощению природных ресурсов и объектов, обладающих лечебными свойствами (п. 1 ст. 32 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ);

2) застройка земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов осуществляется с соблюдением правил, установленных законодательством для проведения соответствующих работ на указанных особо охраняемых природных территориях (п. 2 ст. 14 Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ).

Округ санитарной (горно-санитарной) охраны – особо охраняемая природная территория с установленным режимом хозяйствования, проживания, природопользования, обеспечивающим защиту и сохранение природных лечебных ресурсов и лечебно-оздоровительной местности с прилегающими к ней участками от загрязнения и преждевременного истощения. Для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, где природные лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и другие), устанавливаются округа горно-санитарной охраны. В остальных случаях устанавливаются округа санитарной охраны.

Внешний контур округа санитарной (горно-санитарной) охраны является, согласно Федеральным законам от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ и от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, границей лечебно-оздоровительной местности, курорта, курортного региона (района). Следовательно, округа санитарной охраны курортов – это сама территория курортов, а не «внешние» земли, что отличает их от охранных зон иных особо охраняемых природных территорий.

Порядок организации округов санитарной и горно-санитарной охраны и особенности режима их функционирования определяются Правительством РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны, установленные для лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, утверждаются Правительством РФ.

Согласно Федеральному закону от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ и Положению об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения (утв. Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1425), на территориях округов санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения устанавливается режим хозяйственной деятельности, запрещающий всякие работы, загрязняющие почву, воду и воздух, наносящие ущерб лесам, зеленым насаждениям, ведущие к развитию эрозионных процессов и отрицательно влияющие на природные лечебные ресурсы, санитарное и экологическое состояние территорий. Указанный режим должен также предусматривать выполнение санитарно-оздоровительных, природоохранных и других мероприятий. В составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон.

Режим первой зоны устанавливается для месторождений минеральных вод (для скважин, источников), месторождений лечебных грязей, месторождений других полезных ископаемых, используемых в лечебных целях, а также для оборудованных лечебных пляжей и прилегающих к ним акваторий. На территории первой зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий. Разрешается осуществление связанных с эксплуатацией природных лечебных ресурсов горных и земляных работ, строительства сооружений (каптажей, надкаптажных зданий, насосных станций, трубопроводов, резервуаров), допускается размещение питьевых галерей и бюветов, эстакад и других устройств для добычи минеральных вод и лечебных грязей, выполнение берегоукрепительных, противооползневых и противозерозионных работ, а также строительство

и ремонт средств связи и парковых сооружений методами, не наносящими ущерба природным лечебным ресурсам.

Режим второй зоны устанавливается для территории, с которой происходит сток поверхностных и грунтовых вод к месторождениям лечебных грязей, минеральным озерам и лиманам, пляжам, местам неглубокого залегания незащищенных минеральных вод, для естественных и искусственных хранилищ минеральных вод и лечебных грязей, парков, лесопарков и других зеленых насаждений, а также для территорий, занимаемых зданиями и сооружениями санаторно-курортных учреждений и предназначенных для санаторно-курортного строительства. На территории второй зоны запрещаются размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению, в том числе: строительство новых и расширение действующих промышленных объектов, производство горных и других работ, не связанных непосредственно с освоением лечебно-оздоровительной местности, а также с развитием и благоустройством курорта; размещение складов ядохимикатов, минеральных удобрений и горючесмазочных материалов; строительство транзитных автомобильных дорог; размещение коллективных стоянок автотранспорта без соответствующей системы очистки от твердых отходов, отработанных масел и сточных вод; строительство жилых домов, организация и обустройство садово-огороднических участков и палаточных туристических стоянок без централизованных систем водоснабжения и канализации; устройство поглощающих колодцев, полей орошения, подземной фильтрации и накопителей сточных вод; складирование и захоронение промышленных, бытовых и сельскохозяйственных отходов; сброс сточных и дренажных вод в водные объекты (за исключением сброса очищенных вод через специальные глубоководные выпуски), а также другие виды водопользования, отрицательно влияющие на санитарное и экологическое состояние этих объектов; вырубка зеленых насаждений, кроме рубок ухода за лесом и санитарных рубок, и другое использование земельных участков, лесных уго-

дий и водоемов, которое может привести к ухудшению качества или уменьшению количества природных лечебных ресурсов лечебно-оздоровительной местности и курорта федерального значения, а также некоторые другие виды деятельности.

Режим третьей зоны устанавливается для ближайших областей питания и участков разгрузки минеральных вод, водосборных площадей месторождений лечебных грязей, месторождений других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, а также для территорий, обеспечивающих защиту природных лечебных ресурсов от неблагоприятного техногенного воздействия. На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

Обеспечение установленного режима санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется: в первой зоне – пользователями природных лечебных ресурсов, во второй и третьей зонах – пользователями природных лечебных ресурсов, землепользователями и проживающими в этих зонах гражданами. Санитарно-оздоровительные мероприятия и ликвидация очагов загрязнения в округах санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляются за счет средств пользователей, землепользователей и граждан, нарушивших режим санитарной (горно-санитарной) охраны.

Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, имеющих региональное и местное значение, устанавливаются органами исполнительной власти субъектов РФ.

При определении округов санитарной (горно-санитарной) охраны суды руководствуются нормативными документами, которые были приняты как после, так и до вступления в силу Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ. Так, границы санитарной (горно-санитарной) охраны курорта Сочи утверждены решениями Сочинского исполнительного комитета от 6 апреля 1977 г. № 142 «О мероприятиях по улучшению санитарного состояния округа и зон горно-санитарной охраны

Сочинского курорта», от 2 сентября 1987 г. № 455 «О согласовании проекта округа и зон санитарной охраны курорта Сочи», курорта Анапа – Постановлением Совета Министров РСФСР от 30 января 1985 г. № 45 «Об установлении границ и режима округа санитарной охраны курорта Анапа в Краснодарском крае».

Использование земельных участков в границах округов санитарной охраны осуществляется собственниками, владельцами, пользователями с ограничениями, установленными Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях», Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», Положением об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, а применительно к лечебно-оздоровительным местностям и курортам регионального и местного значения – с соблюдением соответствующих норм регионального законодательства.

По общему правилу режим охраны земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов в пределах второй и третьей зон санитарных округов не требует изъятия земельных участков у правообладателей, поскольку может быть обеспечен посредством выполнения ими наложенных ограничений (см. комментарий к п. 2 настоящей статьи). Изымаются только земельные участки в первой зоне санитарной охраны, где запрещены проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях. Изъятие и выкуп таких земельных участков производятся в порядке, установленном ст. 55 ЗК РФ, и могут рассматриваться как дополнительное основание к перечню оснований изъятия (выкупа) земельных участков для государственных и муниципальных нужд, установленному в п. 1 ст. 49 ЗК РФ, что допускается подп. 3 того же п. 1 ст. 49.

На землепользователей в границах второй и третьей зоны округов санитарной (горно-санитарной) охраны возложена обязанность по обеспечению установленного режима. Данная обязанность имеет характер публично-правового ограничения и не подлежит компенсации (см. также комментарий к п. 9 ст. 95).

Земельные участки в составе земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов отнесены к землям, ограниченным в обороте, и не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Запрет на предоставление земель в частную собственность распространяется на правоотношения, возникающие после придания территории особого статуса. Соответственно, лица, ранее приобретшие в частную собственность земельные участки на территории вновь образуемых лечебно-оздоровительных местностей и курортов, сохраняют это право, за исключением случаев, если в соответствии с установленным санитарным режимом предусматривается полное изъятие этих земельных участков из оборота (первая зона санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов). Право на распоряжение такими участками настоящий Кодекс и иные федеральные законы не ограничивают, следовательно, граждане и юридические лица могут свободно выбирать контрагента сделки, что невозможно, например, на территориях национальных парков. Разумеется, при перемене субъектов прав на отчуждаемый земельный участок не происходит изменений в его правовом режиме в части требований по соблюдению режима лечебно-оздоровительной местности, курорта. Изменение разрешенного использования возможно только в рамках градостроительных регламентов и названных требований.

Установление округов санитарной охраны – важнейший, но не единственный инструмент сохранения природных лечебных ресурсов курортов.

## Контрольные вопросы

1. С какой целью установлены охранные и запретные зоны на землях обороны?
2. Допустима ли приватизация земель специального назначения?
3. В чем проявляется особенность правового режима земель промышленности? Какие новые тенденции появились в правовом регулировании режима этой категории земель?
4. В чем проявляются особенности правового режима земель транспорта?
5. В чем особенность правового режима охранных зон объектов газоснабжения?
6. В чем особенность правового режима земель, занятых космическими объектами?
7. Что общего в правовом режиме земель природоохранного, природно-заповедного, рекреационного и историко-культурного назначения?
8. Могут ли земельные участки из состава земель особо охраняемых природных территорий сдаваться в аренду?
9. Каков порядок отнесения земель к землям особо охраняемых природных территорий?
10. Чем отличаются памятники истории и культуры от достопримечательных мест?

## Оглавление

<b>1. Правовой режим земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космической деятельности, обороны, безопасности и иного специального назначения .....</b>	<b>3</b>
1.1. Общие положения .....	3
1.2. Земли промышленности .....	7
1.3. Правовой режим земель транспорта .....	51
1.4. Правовой режим земель связи, радиовещания, телевидения, информатики.....	73
1.5. Правовой режим земель для обеспечения космической деятельности .....	77
1.6. Правовой режим земель обороны и безопасности .....	78
<b>2. Правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов .....</b>	<b>81</b>
2.1. Общие положения .....	81
2.2. Правовой режим земель заповедников, заказников, национальных парков.....	93
2.3. Правовой режим земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов .....	98
<b>Контрольные вопросы .....</b>	<b>114</b>

Учебное издание

**Баумова Марина Георгиевна**

**Правовой режим  
отдельных категорий земель  
Часть 2**

*Учебное пособие*

Редактор, корректор М. Э. Левакова  
Верстка Е. Л. Шелехова

Подписано в печать 10.11.10. Формат 60×84<sup>1/16</sup>.  
Бум. офсетная. Гарнитура "Times New Roman".  
Усл. печ. л. 6,74. Уч.-изд. л. 5,63.  
Тираж 150 экз. Заказ

Оригинал-макет подготовлен  
в редакционно-издательском отделе  
Ярославского государственного университета  
им. П. Г. Демидова.

Отпечатано на ризографе.

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова.  
150000, Ярославль, ул. Советская, 14.

ISBN 978-5-8397-0782-5



9 785839 707825

**М. Г. Баумова**

**Правовой режим  
отдельных категорий земель  
Часть 2**