

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тверской государственный технический университет»  
(ТвГТУ)

**Организационно-правовые  
и информационные аспекты управления  
земельно-имущественными комплексами**

*Учебное пособие*

Рекомендовано к изданию учебно-методическим советом  
инженерно-строительного факультета ТвГТУ

Тверь 2023

УДК 349.41 + 332.3 + 347.214.2 + 332.21  
ББК 67.407.1

Рецензенты: к. э. н., доцент, доцент кафедры государственного управления ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» Пилипчук Н.В.; к. т. н., доцент, зав. кафедрой информатики и прикладной математики ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет» Фомина Е.Е.; к. ю. н., доцент, доцент кафедры экономики и управления производством ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет» Толстова И.А.

Организационно-правовые и информационные аспекты управления земельно-имущественными комплексами: учебное пособие / А.А. Артемьев, И.А. Лепехин, О.С. Лазарева, О.Е. Лазарев, А.А. Акимов. Тверь: Тверской государственный технический университет, 2023. 116 с.

Изложены основные аспекты организационно-правового и информационного управления земельно-имущественными комплексами. Затронуты актуальные вопросы теории и практики управления и правового регулирования земельно-имущественных отношений.

Подготовлено на кафедре геодезии и кадастра Тверского государственного технического университета. Рекомендуются студентам, магистрам, аспирантам и слушателям, изучающим земельное право, землепользование и управление земельно-имущественными комплексами по всем направлениям и профилям подготовки.

ISBN 978-5-7995-1307-8

© Тверской государственный  
технический университет, 2023  
© Артемьев А.А., Лепехин И.А., Лазарева О.С.,  
Лазарев О.Е., Акимов А.А., 2023

## ВВЕДЕНИЕ

Изучая российский и зарубежный опыт, можно с уверенностью сказать, что от эффективности правового регулирования управленческих воздействий на земельно-имущественные комплексы (ЗИК) различных уровней управления (государственного, муниципального или частного) во многом зависит уровень экономического и социального развития страны и каждого региона. Поэтому объективной необходимостью является решение вопросов по усовершенствованию и улучшению законодательства, информационных и социо-эколого-экономического механизмов различных уровней управления, направленных на эффективное функционирование ЗИК и их элементов. Несмотря на то, что земельная реформа в России началась еще в конце XX столетия, земельно-имущественные отношения до сих пор нуждаются во всестороннем анализе и детальной правовой регламентации для принятия более эффективных решений на всех уровнях управления.

Изучив как правовую, так и управленческую и экономическую литературу, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день отсутствует единая обоснованная система показателей анализа эффективности функционирования ЗИК на различных административно-территориальных уровнях, а выбор показателей оценки эффективности их использования неоднозначен.

Важно, чтобы в системе управления земельно-имущественными отношениями на всех территориальных уровнях в обязательном порядке проводился организационно-правовой и социо-эколого-экономический анализ формирования ЗИК, а также урегулированности правовыми нормами постоянно развивающихся общественных отношений. Процесс их функционирования должен быть эффективным, а сама система управления должна базироваться на принципиально новых экономических, организационных и информационных подходах, которые необходимо закрепить в соответствующих нормативно-правовых актах.

Несомненно, актуальных вопросов теории и практики управления и правового регулирования земельно-имущественных отношений, а соответственно, и функционирования ЗИК намного больше, чем удалось исследовать и представить в данном учебном пособии. Поэтому оно не претендует на всеохватывающий характер и не предлагает окончательного решения всех обсуждаемых в теории и на практике земельно-имущественных проблем. Однако настоящее пособие, безусловно, будет полезно студентам, магистрам, аспирантам и слушателям, изучающим земельное право, землепользование и управление ЗИК по всем направлениям и профилям подготовки, а также всем тем, кто интересуется вопросами управления ЗИК.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА

## 1.1. Земельно-имущественный комплекс как социально-экономическая категория, объект управления и правового регулирования

Как показывает анализ трудов ряда современных исследователей<sup>1</sup>, в исторической ретроспективе отношение к собственности претерпевало неоднократные изменения, обусловленные стремлением преодолеть противоречие между ограниченностью вовлекаемых в производство ресурсов и возрастающими потребностями людей, т. е. развитием общественных отношений. В поисках путей максимизации эффективности производительных сил и удовлетворения возрастающих потребностей общество периодически трансформировало формы собственности в средства производства и механизм государственного участия в управлении экономикой и социального развития в целом. При этом центральным звеном социо-эколого-экономических отношений неизменно выступали отношения земельной собственности и, следовательно, ее правового регулирования. В конце 1990-х – начале 2000-х гг. в России началось масштабное проведение земельной реформы, которая привела к формированию социально-экономической категории «земельно-экономический комплекс», понятия «земельно-имущественные отношения», новых методов управления землей и иной недвижимостью, а также нового правового регулирования земельно-имущественных отношений.

Основной принцип земельного законодательства закреплен в ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ) – это принцип, единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все объекты, прочно связанные с земельными участками, следуют их судьбе<sup>2</sup>.

Из существа данного принципа следует, что объекты недвижимого имущества, расположенные на земельном участке, неразрывно с ним

---

<sup>1</sup> Абанина Е.Н., Аверьянова Н.Н., Болтанова Е.С. Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / под общ. ред. А.П. Анисимова. М.: Юстицинформ, 2020. 800 с. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1169233> (дата обращения: 13.02.2023); Сай С.И. Земельно-имущественный комплекс России как объект регулирования // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2001. № 4 (9). URL: [http://dpr.ru/journal/journal\\_7\\_1.htm](http://dpr.ru/journal/journal_7_1.htm) (дата обращения: 29.02.2023); Управление земельными ресурсами: учебное пособие / П.В. Кухтин [и др.]. СПб.: Питер, 2005. С. 91.

<sup>2</sup> Земельный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Источник: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/) (дата обращения: 13.02.2023).

связаны и не могут существовать отдельно. В связи с этим в России перешли от старой, советской модели технической инвентаризации зданий и сооружений без учета земли к общепринятому в мире пониманию объекта недвижимости, объединяющему в единое целое земельный участок и все объекты капитального строительства на нем. Это объясняется тем, что земля является базисом любой недвижимости. Согласно ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), «к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость), относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства»<sup>3</sup>.

В то же время, как отмечают А.А. Артемьев, И.А. Лепехин и А.Н. Линдина<sup>4</sup>, в современной России становятся все более актуальными проблемы, связанные с определением и отнесением объектов к недвижимому имуществу. Без четкого понимания того, что именно следует считать недвижимым имуществом, невозможно говорить о совершенствовании законодательства, регулирующего совокупность правоотношений в сфере владения, пользования и распоряжения недвижимостью. Порой трудности в данной сфере начинаются уже на этапе определения недвижимого имущества, трактовки соответствующего понятийного аппарата. Сегодня таким имуществом считаются самые разнообразные объекты: от земельного участка (как безусловно недвижимого, стационарного объекта на земной поверхности) до воздушного судна (одной из самых движимых вещей, назначение которой – перемещаться в воздушном пространстве Земли между странами и континентами).

С понятием недвижимости тесно связаны самые разные институты гражданского и земельного права, а также иных сопряженных отраслей национального законодательства. Например, ипотека исторически возникла в древнегреческом праве, а затем получила развитие в римском в первую очередь как институт залога именно недвижимости (преимущественно сельскохозяйственных земельных участков)<sup>5</sup>.

Несмотря на то, что вопросам недвижимости в юриспруденции на протяжении всей истории права и по сей день уделяется повышенное внимание (что связано с их важностью для нормального функцио-

---

<sup>3</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1: федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Источник: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) (дата обращения: 13.02.2023).

<sup>4</sup> Артемьев А.А., Лепехин И.А., Линдина А.Н. Проблемы идентификации недвижимого имущества // Вестник Тверского государственного университета. Серия «Право». 2020. № 2 (62). С. 8–15.

<sup>5</sup> Лепехин И.А. История возникновения института ипотеки в римском праве // Вестник Тверского государственного университета. Серия «Право». 2009. № 1. С. 97–102.

нирования и дальнейшего развития общественных отношений), единого подхода к определению понятия недвижимости (как и критериев отнесения объектов к данной категории) в отечественном праве так и не сформировалось. Поэтому сегодня юристы, риелторы, кадастровые инженеры и исследователи, изучающие законодательство в сфере недвижимости, сталкиваются с недостаточно полным и четким определением недвижимости, отсутствием для нее общих и особенных идентификационных признаков, что в свою очередь порождает множество вопросов в правоприменительной практике, которые довольно часто приводят к длительным и сложным судебным процессам.

Законодательно установленное определение недвижимости носит общий характер и не содержит правил и признаков, на основании которых из множества недвижимого имущества можно выделить отдельные объекты недвижимости. В связи с этим в настоящее время невозможно обособить такие объекты недвижимости, как участки недр, леса и многолетние насаждения. Однако при этом земля занимает особое место в общем понятии недвижимости и является уникальным и полноценным объектом недвижимости либо составной частью, тогда как здания и сооружения без земельного участка не могут быть полноценной недвижимостью и являются лишь «улучшениями» земельного участка<sup>6</sup>.

С правовой точки зрения в России в большинстве случаев рассматривается не единый объект недвижимости, а сложный ЗИК. Все части подобных комплексов – земельный участок, здания, сооружения – обычно имеют различный правовой титул. К этому добавляются многочисленные ограничения и обременения, отражающие сложные взаимосвязи гражданского, земельного, градостроительного и иных смежных законодательств<sup>7</sup>.

Можно отметить, что наиболее подробная, понятная и применимая на практике трактовка недвижимости приведена в ГК РФ<sup>8</sup>, но и там определение фактически составлено путем перечисления различных объектов, которые законодатель относит к данной категории вещей (ст. 130, 132, 133.1 ГК РФ), а в качестве критериев, квалифицирующих недвижимость, приведены только прочная связь с землей и невозможность перемещения объекта без несоразмерного ущерба его назначению. Более того, данные признаки неприменимы в отношении многих объектов,

---

<sup>6</sup> Иванкина Б. Проблемы вовлечения в экономический оборот земельных участков под промышленными предприятиями // Общество и экономика. 2007. № 9-10. С. 58.

<sup>7</sup> Новые подходы к стандартизации оценки недвижимого имущества в системе действующего законодательства и реальной правоприменительной практики / И.С. Акимова, Н.М. Биктимирова, В.А. Прорвич, Е.А. Семенова // Право и экономика. 2005. № 12. С. 19–28.

<sup>8</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1: федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Источник: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) (дата обращения: 13.02.2023).

которые по закону отнесены к недвижимости (таких, например, как суда внутреннего плавания, морские и воздушные суда).

Соответствующие статьи ГК РФ дают представление лишь об отдельных объектах недвижимого имущества и не содержат четких критериев, которые позволили бы отнести тот или иной объект к недвижимости, сформировать единообразное понятие объекта недвижимого имущества.

При изучении обозначенного вопроса в первую очередь следует обратиться к п. 1 ст. 130 ГК РФ, где определено, что к недвижимости относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно<sup>9</sup>.

По нашему мнению, в полной мере это относится, в частности, к таким объектам, как земельный участок или участок недр. Что касается зданий, сооружений и объектов незавершенного строительства, то современный уровень развития науки и техники позволяет переместить практически любой объект (в том числе кирпичное здание или сооружение из железобетона) без вреда его конструктивным элементам, а значит, и без несоразмерного ущерба его назначению. Это превращает задачу отнесения подобного объекта к недвижимому имуществу по указанным параметрам в трудноразрешимую, а порой и вовсе делает ее невозможной. Поэтому вышеприведенный критерий отнесения объекта к недвижимости, указанный в ст. 130 ГК РФ как основной, на практике в современных условиях таковым уже не является. В связи с этим некоторые правоведы, например, профессор Н.А. Сыродоев, предлагают вовсе исключить его из определения недвижимости<sup>10</sup>, а другие – дополнить определение недвижимости в ст. 130 ГК РФ критерием постоянной связи с землей<sup>11</sup>. Здесь уместно вспомнить о таком имуществе, которое принципиально не соответствует критерию невозможности пространственного перемещения, но тем не менее отнесено законодателем к недвижимым вещам, – это ранее упоминавшиеся суда внутреннего плавания, морские и воздушные. В связи с этим критерий неперемещения, или постоянной связи с землей, теряет свое основополагающее значение для определения объекта недвижимым имуществом как юридического факта. Отметим, что согласно ст. 133.1 ГК РФ, к недвижимости также относят единый недвижимый комплекс, под

---

<sup>9</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1: федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Источник: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) (дата обращения: 13.02.2023).

<sup>10</sup> Сыродоев Н.А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество // Государство и право. 1998. № 8. С. 90–97.

<sup>11</sup> Пудовкина О.В. Определение недвижимого имущества: проблемы теории и практики // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2015. Т. 15. Вып. 2. С. 226–231.

которым понимается совокупность зданий, сооружений и других неразрывно связанных вещей, которые либо объединены единым назначением, либо расположены на одном земельном участке и зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) как одна недвижимая вещь. В соответствии со ст. 132 ГК РФ недвижимым имуществом признается также предприятие как имущественный комплекс, куда входят все виды имущества, предназначенные для деятельности предприятия, в том числе земельные участки, здания, сооружения, оборудование, сырье, продукция, права требования, долги, права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги, а также другие исключительные права, если иное не предусмотрено законом или договором<sup>12</sup>. Тем самым в состав недвижимости включаются уже не только вещи, но и такие объекты гражданских прав, как имущественные права, результаты работ и услуг, интеллектуальная собственность и т. п. По своей природе правовая конструкция как предприятия, так и единого недвижимого комплекса предполагает наличие в своем составе не только недвижимых, но и движимых вещей, а порой и иных объектов гражданских прав, которые в своей совокупности признаются недвижимым имуществом в силу указания в качестве такового в законе<sup>13</sup>. Следует признать, что по своей сути рассматриваемые определения являются довольно развернутыми и объемными, но даже это не позволяет избежать споров по поводу отнесения того или иного имущества к предприятию или единому недвижимому комплексу. Отсутствие четкого критерия и разобщенность в статьях ГК РФ по поводу определения объектов недвижимости способствуют также возникновению проблем при их постановке на кадастровый учет и государственной регистрации прав в ЕГРН.

Все вышеприведенное подтверждает актуальность проблемы идентификации недвижимого имущества. Следовательно, объект недвижимости должен быть определен и формализован с достаточной четкостью как в гражданском, так и земельном праве, а это невозможно сделать без соответствующего критерия, по которому недвижимое имущество можно выделить отдельно от иных объектов в гражданском и земельном праве.

В большинстве зарубежных стран данный вопрос решается другими способами. Например, в Германии и Швеции фактически единственной недвижимостью является сам земельный участок, при этом все созданные человеком вещи, т. е. улучшения земельного участка (здания, сооружения

---

<sup>12</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1: федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Источник: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) (дата обращения: 13.02.2023).

<sup>13</sup> Турдиматов Ф.К. О соотношении категорий «предприятие» и «единый недвижимый комплекс» // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 3 (31). С. 138–142.

и т. п.) воспринимаются как составная часть этого участка, а линейные объекты – как составная часть обременения. В Швеции понятие недвижимости отражено в Земельном кодексе, согласно ст. 1 разд. 1 которого действует правило, что «недвижимость – это земля», а здания, сооружения и иные объекты, расположенные на данном земельном участке, относятся к недвижимости в силу того, что они составляют «принадлежность» этого участка и не могут быть проданы отдельно от него (единственное исключение – возможность физического перемещения такого объекта с земельного участка). При этом объектом продажи, согласно шведскому земельному и гражданскому законодательству, может быть не только единица недвижимости, но и фактическая часть такой единицы (соответствующая часть земельного участка с принадлежностями)<sup>14</sup>. Следует отметить, что и национальное законодательство РФ движется в этом направлении, и в соответствии с ныне действующими нормами права также необходимо руководствоваться принципом единства земельного участка и расположенных на нем иных объектов недвижимости<sup>15</sup>. Подобная тенденция прослеживается в ряде статей ГК РФ. В частности, в ст. 273 предусмотрено, что при переходе права собственности на здание (сооружение), принадлежавшее собственнику участка, на котором находится данное здание (сооружение), к приобретателю этого объекта недвижимого имущества переходит и право собственности на соответствующий земельный участок, который занят зданием (сооружением) и является необходимым для его использования<sup>16</sup>.

В национальной законодательной и правоприменительной практике по причине имеющихся коллизий в трактовке понятий объектов недвижимости возникают многочисленные трудности, связанные с их кадастровым учетом, регистрацией и гражданским оборотом. Так, на учет ставятся отдельные участки автодорог, линий электропередач (ЛЭП), кабельных линий, но это линейные объекты, которые должны проходить соответствующую процедуру государственного кадастрового учета не как обособленные объекты, а как единые (например, вместе с электрической подстанцией, к которой относится данная ЛЭП, и т. п.). Соответственно, такой объект должен регистрироваться в ЕГРН как единый недвижимый комплекс. В свою очередь, возникновение, переход и прекращение права собственности и других вещных прав на недвижимое имущество, а также ограничения этих прав подлежат обязательной государственной регист-

---

<sup>14</sup> Шавров С. Кадастр и регистрация прав на недвижимость в Швеции. URL: [http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/kadastr\\_shvecii](http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/kadastr_shvecii) (дата обращения: 09.05.2020).

<sup>15</sup> Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>16</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1: федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Источник: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) (дата обращения: 13.02.2023).

рации в ЕГРН, осуществляемой Росреестром. По сути, именно государственная регистрация объекта в качестве недвижимого имущества остается в современной России единственным общим системным критерием, по которому конкретный объект может быть квалифицирован как недвижимость.

На основании вышесказанного можно сделать вывод о том, что закрепление в законодательстве РФ четких признаков объекта недвижимого имущества, как это сделано, например, в Швеции, позволит решить ряд проблем правоприменительного характера в данной сфере правоотношений и будет способствовать совершенствованию гражданского и земельного законодательства. Наличие четких критериев отнесения объекта к недвижимости, наряду с актуальным определением недвижимого имущества, позволит решить ряд весьма значимых вопросов, таких как порядок отнесения объектов к недвижимым, а следовательно, и совершение сделок с ними, регистрация недвижимого имущества, налогообложение, сервитут, ипотека, реализация преимущественного права на приобретение земельного участка или иного объекта, определение ставки арендной платы или платы за сервитут, порядок бухгалтерского учета и многие другие. Первоначально следует законодательно закрепить классификацию недвижимого имущества по трем основным группам:

1) собственно недвижимое имущество (земля как природный объект, земельные участки и участки недр);

2) объекты, имеющие прочную связь с землей, так как возводятся (ставятся на нее) на длительное время и их перемещение невозможно без несоразмерного ущерба (например, плотина гидроэлектростанции) или требует значимых затрат (например, объекты капитального строительства в виде зданий, сооружений и т. п.);

3) объекты, отнесенные к недвижимости в силу прямого указания в законе в связи с их повышенной ценностью и необходимостью специального учета и контроля за их оборотом (например, суда внутреннего плавания, морские и воздушные).

Кроме того, по нашему мнению, в ГК РФ необходимо более четко обозначить следующую норму: любой объект, за исключением объектов первой группы, следует считать недвижимым имуществом только после признания его таковым в соответствии с правовыми нормами со стороны уполномоченных органов власти, завершающим этапом которого является процедура государственной регистрации объекта в ЕГРН в качестве недвижимости, поэтому в системе земельно-имущественных отношений формирование объектов недвижимости как базового понятия может быть осуществлено на основе четких и логически обоснованных понятий некоторого целостного объекта учета, регистрации прав и единого налогообложения, обладающего размерными и экономическими параметрами, позволяющими индивидуализировать такой объект в системе имуществ-

венных отношений<sup>17</sup>. Таким объектом может быть ЗИК как целостная совокупность разнородных объектов, прочно связанных с землей, образованная на основе прав владения, распоряжения и пользования такими вещами для организации определенного вида хозяйственной деятельности или получения материальных благ. В национальных нормативно-правовых актах определение ЗИК не приводится, а в современной научной литературе нет единого мнения относительно трактовки данной дефиниции. Так, С.И. Сай в своих публикациях отмечает, что, будучи объектом всеобщих интересов и «сквозным» фактором процесса воспроизводства, ЗИК становится центральным базовым элементом общественных отношений. Земельные отношения перемещаются в структуре общественных в основание, становятся регулятором совокупности общественных связей и зависимостей, включая не только экономическую, но и социально-демографическую, политическую, экономическую и другие сферы общественного воспроизводства.

С.И. Сай рассматривает ЗИК как совокупность объектов недвижимости, объединенных одной территорией, соотнося тем самым данное понятие с более узким определением объекта недвижимости<sup>18</sup>. По нашему мнению, данное определение ЗИК является наиболее точным по сравнению с приведенными в других работах, если только не рассматривать ЗИК как сумму отдельных элементов – объектов недвижимости.

Так, В.П. Кухтин отмечает, что в ЗИК объединяются две составляющие: «земля как пространственно-социально-экономическое понятие существования нации и государства» и «имущество как социально-политическое понятие, определяющее объем имущественных прав и обязанностей различных субъектов права по отношению к законодательно зафиксированному недвижимому имуществу»<sup>19</sup>. Однако земля, как правило, не может иметь правовых характеристик имущества, за исключением случаев, когда вся земля поселения находится в собственности муниципалитета или государства.

В.Р. Беленький понимает под ЗИК «земельный участок без каких-либо строений либо участок с тесно связанной с ним прочей недвижимостью разного состава, типа, степени завершеного строительства и т. д.»<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Гладкий В.И. Проблемы формирования объектов недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2004. № 1. С. 30–42.

<sup>18</sup> Сай С.И. Земельно-имущественный комплекс России как объект регулирования // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2001. № 4 (9). URL: [http://dpr.ru/journal/journal\\_7\\_1.htm](http://dpr.ru/journal/journal_7_1.htm) (дата обращения: 29.02.2023).

<sup>19</sup> Управление земельными ресурсами / П.В. Кухтин, А.А. Левов, В.В. Лобанов, О.С. Семкина. СПб.: Питер, 2005. С. 90–101.

<sup>20</sup> Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка. М.: ИНФРА-М, 2002. С. 195–211.

В.И. Кравцов выражает свое несогласие с данным подходом и замечает, что «в таком понимании не только не делается различий между ЗИК и объектом недвижимости, но последний понимается усеченно, лишь как предмет материального мира»<sup>21</sup>.

Исходя из вышеперечисленных определений, можно выделить два подхода:

1) социально-правовой: понятие ЗИК рассматривается как совокупность понятий «земля» как необходимого условия существования нации и государства и «имущество» как объекта имущественных прав и обязанностей различных субъектов прав по отношению к законодательно зафиксированному объекту недвижимости<sup>22</sup>;

2) экономический: ЗИК определяется как совокупность земельных и других связанных с ними ресурсов в многообразии форм собственности и управления с учетом уникальности земли как природного ресурса и базиса существования человечества, производительных сил общества.

На основе обозначенных подходов можно сделать вывод о том, что в обоих случаях ЗИК рассматривается как совокупность земли и другого имущества, имеющая определенное функциональное назначение. Под ЗИК при этом подразумевается система имущественных элементов и отношений между ними, складывающихся в процессах использования и накопления общественно полезных свойств этих элементов. Земельный участок – это обязательный, системообразующий элемент любого ЗИК, базис любой недвижимости. Другими составляющими ЗИК являются расположенные на данном земельном участке экономически и юридически привязанные к нему имущественные объекты (возможные элементы), объединяющие ЗИК в систему.

Следовательно, ЗИК – это совокупность, которая создана искусственно в определенных пространственно-временных условиях, функционирует за счет деятельности людей, формируется для удовлетворения их жизненных или производственных потребностей, а также развития территорий и имеет социальную, экономическую и экологическую направленность. При этом базой и системообразующим элементом ЗИК выступает земельный участок, а активными элементами в управлении совокупностью взаимосвязей составляющих всей системы являются субъекты социально-экономических отношений в процессе своей деятельности.

Структура ЗИК предполагает, что каждый объект недвижимости описывается следующими характеристиками:

---

<sup>21</sup> Кравцов В.И. Земельно-имущественный комплекс как территориально-организованная экономическая система // Вестник Оренбургского государственного университета. 2006. № 8. С. 135–141.

<sup>22</sup> Варламов А.А. Земельный кадастр: в 6 т. М.: Колос-С, 2004. Т. 2. Управление земельными ресурсами. С. 30–41.

- 1) физическими (местоположением, размерами, границами и др.);
- 2) правового статуса (описанием субъекта права, основанием возникновения, содержанием и объемом прав на объект недвижимости);
- 3) ценности объекта (стоимостью объекта для обеспечения объективности при взимании налогов, установлением арендной платы, ренты и т. д.);
- 4) специальными (типом и толщиной плодотворного слоя земельного участка, градостроительными характеристиками здания и др.).

Все характеристики тесно связаны и влияют одна на другую. Например, стоимость объекта недвижимости или размер устанавливаемой арендной платы всегда зависит от местоположения, правового статуса и положения объекта, его физических характеристик.

В то же время анализ национального законодательства показывает, что ЗИК можно подразделить на виды, определяющие его статус, а также гражданско-правовое положение и, соответственно, оборот:

1) ЗИК субъекта РФ и муниципального образования – совокупность земельных ресурсов, объектов недвижимости и других связанных с ними природных и антропогенных ресурсов (с учетом уникальности земли как природного ресурса и базиса существования человечества), находящихся в собственности субъекта РФ (или муниципального образования);

2) ЗИК локального уровня – объект конкретных имущественных прав, совокупность земельного участка и расположенных на нем иных объектов недвижимости определенного функционального назначения, принадлежащих конкретному юридическому или физическому лицу.

По элементам ЗИК можно разделить на земельные участки и иные объекты недвижимого имущества. Все составляющие ЗИК по виду и назначению могут быть классифицированы по признакам, представленным на рис. 1.

В соответствии со ст. 5 ЗК РФ участниками земельных, а следовательно, в большинстве случаев и земельно-имущественных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования. Следует отметить, что иностранные граждане и лица без гражданства также выступают участниками земельных правоотношений, но с определенными ограничениями, предусмотренными земельным законодательством. В частности, иностранные граждане не могут приобретать в собственность земельные участки в пределах территорий, перечень которых определен указом Президента РФ, а также выкупать на праве собственности земли сельскохозяйственного назначения согласно Федеральному закону от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».



Рис. 1. Классификация элементов недвижимости  
по виду и назначению элементов

В п. 3 ст. 5 ЗК РФ указаны категории участников земельных отношений:

- 1) собственниками признаются лица, являющиеся собственниками земельных участков;
- 2) землепользователями – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) или безвозмездного пользования;
- 3) землевладельцами – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения;
- 4) арендаторами – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договору аренды или субаренды;
- 5) обладателями сервитута – лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитут).

Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные

законодательные акты Российской Федерации»<sup>23</sup> перечень участников был дополнен правообладателями земельных участков, к которым законодатель отнес собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Наиболее многочисленную группу субъектов земельно-имущественных правоотношений составляют физические лица (граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства) и юридические лица.

Юридические лица могут обладать земельной правоспособностью, т. е. правом на получение земельного участка для использования его в целях, предусмотренных законодательством. Правоспособность юридического лица в сфере земельных отношений возникает в момент его создания и прекращается в момент завершения его ликвидации. По общему правилу, юридические лица становятся участниками земельных правоотношений с момента реального наделения их земельными участками, возникновения у них конкретных прав на землю. Юридические лица, созданные гражданами, вправе иметь в собственности земельные участки либо использовать землю на иных титулах. Законодательство не устанавливает особенностей содержания прав юридических лиц на земельные участки в зависимости от вида его организационно-правовой формы.

Субъектами земельно-имущественных правоотношений, как отмечено выше, выступают граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. Гражданами РФ являются лица, которые приобрели гражданство РФ в соответствии с Законом РФ от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации». Иностранным гражданином считается лицо, которое обладает гражданством иностранного государства и не имеет гражданства РФ, а лицом без гражданства – тот, кто не принадлежит к гражданству РФ и не имеет доказательств принадлежности к гражданству другого государства. Иностранным считается юридическое лицо, учрежденное за пределами РФ.

Физические лица как субъекты земельных правоотношений должны обладать:

- а) правоспособностью, т. е. способностью приобретать права и нести обязанности (возникает с момента рождения и прекращается смертью);
- б) именем и местом жительства;

---

<sup>23</sup> О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201412310124> (дата обращения: 01.02.2023).

в) дееспособностью, т. е. способностью своими действиями приобретать и осуществлять права, создавать для себя обязанности и исполнять их (возникает по достижении восемнадцатилетнего возраста, исключение: эмансипация).

Особое место в качестве субъектов земельно-имущественных правоотношений в России занимают крестьянские (фермерские) хозяйства (КФХ) и лица, которым земельные участки предоставлены для ведения личного подсобного хозяйства.

По Закону от 22 ноября 1990 г. «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»<sup>24</sup> фермерское хозяйство признавалось самостоятельным хозяйствующим субъектом, наделенным статусом юридического лица. Согласно ст. 4 данного закона, право на создание фермерского хозяйства и получение земельного участка для этих целей имел любой дееспособный гражданин России, достигший восемнадцатилетнего возраста, имеющий опыт работы в сельском хозяйстве и сельскохозяйственную квалификацию либо прошедший специальную подготовку. Из данного положения, а также из нормы ст. 27 указанного закона, согласно которой после смерти главы фермерского хозяйства земельный участок переходит к одному из его членов, можно сделать вывод, что земельный участок не состоял в общей собственности членов хозяйства, а являлся собственностью главы КФХ. Вместе с тем иное имущество фермерского хозяйства принадлежало его членам на праве общей собственности (по закону – долевой, но по единогласному решению членов хозяйства имущество могло быть и их совместной собственностью). Конечно, в 1990 г., когда принимался закон, земельные участки еще не относились к недвижимому имуществу, однако установление для них специального правового режима, отличного от режима иного имущества крестьянского хозяйства, нельзя признать удачным решением. Такая правовая конструкция не отвечала интересам членов хозяйства. При создании КФХ несколькими гражданами непонятно, почему земельный участок должен предоставляться в собственность лишь одному из них (тем более бесплатно). Получается, что государство отдавало предпочтение одному гражданину в ущерб другому, несмотря на то, что размер земельного участка определялся в каждом конкретном случае с учетом числа членов хозяйства, а если земельный участок предоставляется за плату, то он однозначно должен быть собственностью того (тех), кто оплатил стоимость участка.

Если же КФХ создавалось несколькими членами колхоза, вышедшими из него со своей земельной долей, то также встает вопрос: почему земельный участок должен становиться единоличной собственностью

---

<sup>24</sup> О крестьянском (фермерском) хозяйстве: федер. закон от 11 июня 2003 г. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102081999&intelsearch=74-%F4%E7+11.06.2003> (дата обращения: 01.02.2023).

главы хозяйства? Кроме того, в законе не указывалось, каким образом индивидуальная собственность членов хозяйства на земельную долю «преобразовывалась» в индивидуальную собственность главы хозяйства. Такое положение вводило в заблуждение и самих членов хозяйства, которые, внося в хозяйство земельную долю, считали себя полноправными сособственниками земли. Судебная практика по данному вопросу противоречива. Одни суды занимали позицию в соответствии со ст. 4 и 27 закона и не признавали земельных прав членов хозяйства, тогда как другие применяли к земельным отношениям в КФХ нормы закона об общей собственности на имущество фермерского хозяйства.

С описанным подходом фактически согласился и Европейский суд по правам человека. Опираясь на решения Арбитражного суда Курской области, этот суд в деле «Жигалев (Zhigalev) против Российской Федерации» установил, что фермерское хозяйство «Луч» состояло из шести членов: главы хозяйства В.А. Жигалева и еще пяти членов хозяйства. Земельный участок площадью 31 га был выделен фермерскому хозяйству «Луч» таким образом, что каждый член хозяйства получил в собственность из земель бывшего колхоза им. Капустина, членами которого они до этого являлись, по 5,15 га земли. Земельный участок площадью 315 га был выделен КФХ «Луч» таким образом, что каждый член хозяйства получил на праве пожизненно наследуемого владения земельный участок площадью 52,5 га [40].

Таким образом, Европейский суд по правам человека признал, что в подобных случаях возникает не только право общей собственности членов фермерского хозяйства на землю, но и право общего пожизненного наследуемого владения.

Несоответствие правового режима земли и иного имущества было изменено лишь с принятием ч. 1 ГК РФ, где в соответствии со ст. 257 имущество фермерского хозяйства (включая земельный участок) принадлежит его членам на праве совместной собственности, если законом или договором между ними не установлено иное.

Следует отметить, что на практике земельные участки иногда предоставлялись не главе крестьянского хозяйства, а самому крестьянскому хозяйству как юридическому лицу, но это не соответствовало действующему законодательству, поскольку Закон от 22 ноября 1990 г. «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» предусматривал передачу земельного участка именно в частную собственность гражданина, изъявившего желание вести крестьянское хозяйство, т. е. главы хозяйства.

Довольно часто земельный участок в фермерских хозяйствах, рассматриваемый как единый объект, принадлежал гражданину на различных правах: часть участка предоставлялась в собственность, часть закреплялась на праве пожизненного наследуемого владения либо бралась в аренду. При этом отграничения частных земель от государственных в действи-

тельности, как правило, не осуществлялось, такое отграничение происходило только в правоустанавливающих документах, где, например, указывалось, что 10 га предоставлены в собственность, а 50 га – в пожизненное наследуемое владение. Естественно, совершить сделку с таким земельным участком было невозможно. На первых этапах земельной реформы на это обстоятельство практически не обращали внимания, однако оно было значительным препятствием для развития рынка земли сельскохозяйственного назначения<sup>25</sup>.

Правовое неравенство земельных прав главы и остальных членов в фермерском хозяйстве проявлялось в первую очередь при продаже, дарении или ином отчуждении имущества КФХ. Хозяйственные постройки принадлежали членам фермерского хозяйства на праве общей собственности, и при прекращении деятельности хозяйства их отчуждение должно было осуществляться по взаимному решению всех его членов. Однако эти постройки находились на земельном участке, принадлежащем главе хозяйства, поэтому данная сделка имела свои особенности. Так, согласно ст. 58 Земельного кодекса РСФСР 1991 г., глава фермерского хозяйства должен распоряжаться земельным участком только с согласия всех его членов. Возникает вопрос: почему собственник участка должен спрашивать согласие на его продажу у несобственников?

Очевидно, что единственными более или менее приемлемыми основаниями можно считать факт членства нескольких лиц в хозяйстве и совместное осуществление ими производственной деятельности на данном участке. Эта норма закона формально была направлена на защиту прав иных членов хозяйства на используемый в фермерском хозяйстве земельный участок, однако в действительности это было не так, поскольку закон не определял правовые последствия продажи земельного участка без согласия членов хозяйства. В целях обеспечения прав членов хозяйства следовало по крайней мере закрепить за ними преимущественное право на приобретение данного участка при его возмездном отчуждении главой хозяйства. Однако в законе это не указано, поэтому следует признать, что права членов хозяйства на землю не были надежно защищены. Таким образом, регулирование оборота земельных участков фермерского хозяйства в годы аграрной реформы характеризовалось существенными недостатками.

Крестьянские (фермерские) хозяйства, согласно первой редакции одноименного закона, наделялись статусом юридического лица, однако с принятием ч. 1 ГК РФ 30 ноября 1994 г. в перечне коммерческих юридических лиц (ст. 48 ГК РФ) указанный хозяйствующий субъект отсутствовал и большинство глав КФХ до 1 марта 1996 г. перерегистрировались в

---

<sup>25</sup> О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел о земельных правоотношениях: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 30 июня 2015 г. № 28 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2015. № 9.

качестве индивидуальных предпринимателей, хотя закон разрешал сохранять и статус юридического лица (в форме товарищества) до 1 января 2013 г.

Следует отметить, что фермерское сообщество длительное время стремилось придать КФХ статус юридического лица. На ежегодных съездах Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России этот вопрос вызывал острые дискуссии, и лишь в ходе масштабной реформы гражданского законодательства произошло легальное закрепление статуса КФХ как юридического лица. В частности, Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ в ГК РФ был дополнен ст. 86.1, предусматривающей создание КФХ в статусе юридического лица как добровольного объединения граждан на основе членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности в области сельского хозяйства, основанной на их личном участии и объединении членами КФХ имущественных вкладов. Чаще всего в качестве имущественного пая выступают земельные участки.

Созданное посредством объединения вкладов имущество становится собственностью КФХ. При этом законодатель ограничил участие гражданина членством только в одном КФХ, созданном в качестве юридического лица. Предусматривается субсидиарная ответственность (п. 4 ст. 86.1 ГК РФ) члена КФХ, созданного в качестве юридического лица, при недостаточности средств в случае обращения взыскания кредиторов на земельный участок, принадлежащий на праве собственности хозяйству. Продажа такого земельного участка осуществляется через процедуру публичных торгов. Обязательным требованием к участнику торгов является способность продолжать использовать выкупленный земельный участок по целевому назначению.

Личное подсобное хозяйство (ЛПХ) по сути представляет собой возрожденную форму частного землепользования. Согласно ст. 2 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ, под ЛПХ понимается форма непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции. Личное подсобное хозяйство ведется только гражданином или гражданином и совместно проживающими с ним и (или) совместно осуществляющими ведение ЛПХ членами его семьи в целях удовлетворения личных потребностей на земельном участке, предоставленном или приобретенном для ведения личного подсобного хозяйства. Сельскохозяйственная продукция, произведенная и переработанная при ведении ЛПХ, является собственностью граждан, ведущих хозяйство, а реализация ими сельскохозяйственной продукции, произведенной и переработанной при ведении личного подсобного хозяйства, не является предпринимательской деятельностью.

Право на ведение ЛПХ имеют дееспособные граждане, которым предоставлены земельные участки или которыми они приобретены для ведения ЛПХ. Граждане вправе осуществлять ведение ЛПХ с момента государственной регистрации прав на земельный участок; при этом регистрация ЛПХ не требуется.

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставлялись для ведения ЛПХ гражданам, которые зарегистрированы по месту постоянного проживания в сельских поселениях. Гражданам, зарегистрированным в городских поселениях, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставлялись для ведения ЛПХ при наличии свободных земельных участков.

Для ведения ЛПХ может использоваться земельный участок, расположенный либо в границах населенного пункта (приусадебный земельный участок), либо за его пределами (полевой земельный участок). Приусадебный земельный участок используется для производства сельскохозяйственной продукции, а также возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий, строений, сооружений с соблюдением градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов. Полевой земельный участок используется исключительно для производства сельскохозяйственной продукции без права возведения на нем зданий и строений.

Предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения ЛПХ устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Предоставление таких земель осуществляется в порядке, предусмотренном земельным законодательством.

Максимальный размер общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих ЛПХ, устанавливается в размере 0,5 га. Он может быть увеличен законом субъекта РФ, но не более чем в пять раз. В частности, в Нижегородской области, согласно Закону от 2 февраля 2012 г. № 4-З «О максимальном размере общей площади земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства», установлен размер 2,5 га<sup>26</sup>; тем самым региональный законодатель стимулирует вовлечение в хозяйственный оборот пахотных и иных площадей для поддержки частного сектора на селе.

---

<sup>26</sup> О максимальном размере общей площади земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 2 февраля 2012 г. № 4-З. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=152011478&backlink=1&&nd=152029861> (дата обращения: 01.02.2023).

Необходимо отметить, что оборот земельных участков, предоставленных гражданам и (или) приобретенных ими для ведения ЛПХ, осуществляется в соответствии с гражданским и земельным законодательством.

Российская Федерация и субъекты РФ могут выступать участниками земельных правоотношений прежде всего в тех случаях, когда речь идет о реализации ими своих правомочий как собственников земли (ст. 9 и 10 ЗК РФ), поскольку земли могут находиться как в федеральной собственности, так и в собственности субъектов РФ. Органы государственной власти выступают субъектами правоотношений обычно в сфере управления рациональным использованием и охраной земель, находящихся как в публичной (государственной и муниципальной), так и в частной собственности, а также в сфере охранительных земельных правоотношений. Поскольку земли могут находиться в собственности муниципальных образований, т. е. быть объектами муниципальной собственности, органы местного самоуправления также являются субъектами земельных отношений. Данные органы наделены полномочиями в сфере регулирования земельных отношений (ст. 11 ЗК РФ), поэтому также могут быть субъектами земельных отношений в сфере управления использованием и охраной земель. В соответствии со ст. 124 и 125 ГК РФ Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в имущественных отношениях на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами.

От имени Российской Федерации и субъектов РФ могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные права и обязанности органы государственной власти, от имени муниципальных образований – органы местного самоуправления. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Из всего вышеизложенного можно сделать вывод, что понятие «земельно-имущественный комплекс» в отечественной научной литературе рассматривается с позиций социально-правового и экономического подходов как система имущественных элементов и взаимодействия, формируемая в процессе использования и накопления общественно-полезных свойств этих объектов.

При социально-правовом подходе ЗИК рассматривается как физическая совокупность двух понятий: земельного участка и расположенных на нем иных объектов недвижимости с учетом их целей и функций использования. При экономическом подходе ЗИК трактуется с позиции

совокупности земельных и иных связанных с ними имущественных ресурсов в многообразии форм собственности и управления, а также с учетом структуры и развития земельно-имущественных отношений в обществе.

Исследования национального законодательства и складывающейся практики позволили выявить, что общепризнанное определение ЗИК отсутствует. Закреплены лишь:

а) дефиниция имущественного комплекса, которая неразрывно связана с понятием предприятия, обладающего всеми видами имущественных прав и обязательств, необходимых для его деятельности, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, права требования, долги, а также права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги;

б) определение единого недвижимого комплекса (ст. 133.1 ГК РФ), под которым понимается совокупность объединенных единым назначением зданий, сооружений и иных вещей, неразрывно связанных физически или технологически, в том числе линейных объектов (железных дорог, ЛЭП, трубопроводов и др.), либо расположенных на одном земельном участке, если в ЕГРН зарегистрировано право собственности на совокупность указанных объектов в целом как одну недвижимую вещь.

В то же время проведенные исследования позволяют заключить, что ЗИК представляет собой совокупность земельного участка с расположенными на нем иными элементами недвижимости, инфраструктуры, предназначенными для заранее определенного функционального использования и законодательно установленной возможности участия в гражданско-правовом обороте. Можно также констатировать, что ЗИК можно рассматривать и как сложную недвижимую вещь, и как комплекс материальных и нематериальных активов.

### ***Взаимосвязь правоотношений и критериев управления земельно-имущественным комплексом в Российской Федерации***

В конце прошлого столетия в РФ в связи с изменением общественной формации и ликвидацией государственной монополии на землю потребовался пересмотр ранее применявшихся механизмов управления землей, поскольку последняя в советский период рассматривалась исключительно как пространственный базис и средство производства, а не как объект имущественных отношений. Формирование понятия ЗИК как целостного объекта управления вызвало необходимость разработки новых принципов управления землей и расположенными на ней улучшениями.

Рассмотрим, что представляет собой управление ЗИК в современном контексте. На наш взгляд, это целенаправленное воздействие государственных и муниципальных органов на данный объект и систему связанных с ним отношений, которое позволяет наиболее эффективно использовать и

охранять земельные ресурсы страны посредством нормативно-правового регулирования возникающих правоотношений.

Анализ трудов А.А. Варламова, И.П. Склярова и других исследователей также показывает, что управление ЗИК и, соответственно, регулирование возникающих правоотношений осуществляется в рамках нескольких аспектов, как правило взаимосвязанных, – социального, политического, правового, экономического, культурного, исторического, природно-климатического и экологического<sup>27</sup>.

Объектом государственного управления и правового регулирования выступают земли и прочно связанные с ними объекты недвижимого имущества, находящиеся в государственной, муниципальной собственности, а также в собственности как юридических, так и физических лиц.

Предметом управления является формирование процессов и способов использования и охраны земли как ЗИК в пределах определенной территории, во времени и по кругу лиц для обеспечения многообразных общественных и индивидуальных потребностей, посредством организационно-правового формирования статуса использования недвижимости. При этом необходимо отметить, что обеспечение общественных потребностей по национальному законодательству преобладает над обеспечением индивидуальных.

Основные цели государственного управления ЗИК и, следовательно, организационно-правового регулирования:

увеличение доходов, поступающих от владения и использования имуществом, в соответствующих бюджетах;

стимулирование развития производства;

поддержание объектов недвижимости в надлежащем состоянии (ремонт, реконструкция и реставрация);

реализация национальной жилищной доктрины;

максимально полное удовлетворение потребностей как общества в целом, так и юридических, а также физических лиц в конкретных объектах нежилого фонда;

развитие инфраструктуры;

решение экологических проблем территории и др.

Основные же цели государственного управления земельно-имущественными отношениями заключаются в организации воспроизводства имущественной собственности, рачительном ее использовании, преобразовании согласно с требованиями и условиями очередного этапа развития рыночной экономики в рамках действующей системы управления.

---

<sup>27</sup> Варламов А.А. Земельный кадастр: в 6 т. М.: Колос-С, 2004. Т. 2. Управление земельными ресурсами. С. 39; Скляров И.П. Земельно-имущественный комплекс в России // Социологические исследования. 1999. № 3. С. 37.

Основными субъектами управления ЗИК являются субъекты, осуществляющие государственное, местное и внутрихозяйственное управление, начиная от государства как субъекта земельно-имущественных отношений, муниципальных образований и завершая конкретным юридическим или физическим лицом<sup>28</sup>.

Комплексность и системность – важнейшие принципы управления ЗИК – позволяют обеспечивать общую направленность и взаимодействие элементов системы управления и всех управленческих структур при оптимальном сочетании административно-правовых и экономических методов управления, а также использование единых критериев оценки действенности управления. Властные органы управления государственной собственностью выполняют относительно обособленные функции; каждая из них включает свои механизмы, средства и методы решения собственных задач<sup>29</sup>.

Основными функциями управления земельными ресурсами, по мнению С.А. Липски, являются анализ, планирование, регулирование, контроль, учет и исследование<sup>30</sup>. А.А. Варламов выделяет три функции управления землепользованием (рис. 2)<sup>31</sup>.

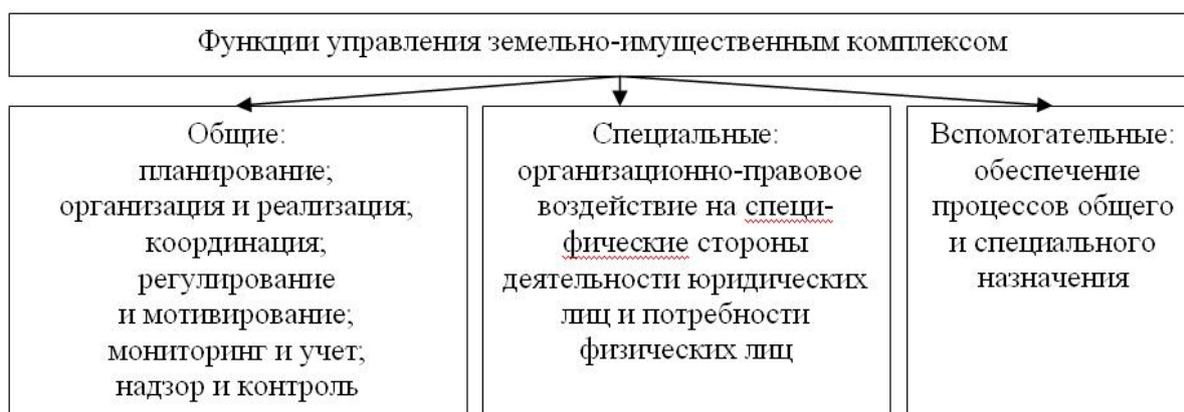


Рис. 2. Функции управления землепользованием

В современном мире земля и иные объекты должны приносить максимальную пользу при соблюдении экологических требований. Для

<sup>28</sup> Варламов А.А. Земельный кадастр: в 6 т. М.: Колос-С, 2004. Т. 2. Управление земельными ресурсами. С. 41.

<sup>29</sup> Кошкин Л.И. Основные принципы, структура и механизмы системы государственного управления земельно-имущественными отношениями // Менеджмент в России и за рубежом. 2007. № 3. С. 57.

<sup>30</sup> Липски С.А. Государственное управление в сфере землепользования в условиях развития рыночных отношений // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2002. № 2-3 (11-12). С. 40.

<sup>31</sup> Варламов А.А. Земельный кадастр: в 6 т. М.: Колос-С, 2004. Т. 2. Управление земельными ресурсами. С. 43.

этого особенно важным становится стратегическое управление ЗИК, которое выражается в действиях, направленных на извлечение наибольших выгод из преимуществ самого субъекта управления. Основанием такого управления служит стратегическое планирование, осуществляемое на регулярной основе и включающее в себя:

- исследование объектов ЗИК и сбор необходимой информации;
- анализ информации об объектах, составляющих ЗИК;
- генерирование альтернативных управленческих решений и принятие подлежащего реализации управленческого решения;
- оказание управленческих воздействий;
- контроль за реализацией управленческого решения.

Стратегическое управление является сутью реализации стратегического планирования.

Как указывают С.А. Батчиков и С.Ю. Глазьев, особенности взаимосвязи элементов стратегического управления зависят от его структуры и принципов действия, которые в свою очередь обусловлены:

- уровнем иерархии субъекта управления;
- основными целями и задачами управления;
- видами потребляемых ресурсов;
- жизненным циклом объекта управления;
- стадиями процесса управления;
- этапами цикла управления;
- результатами воздействия механизма управления на объект<sup>32</sup>.

Одним из главных инструментов государственного управления ЗИК является система управления недвижимостью. Под системой обычно понимают наличие множества объектов с их свойствами и набором связей между ними. По мнению Т.И. Хаметова, система управления ЗИК характеризуется признаками открытой, сложной и вероятностной экономической системы<sup>33</sup>.

Открытость системы управления ЗИК обусловлена тем, что ее функционирование невозможно без взаимодействия с внешней средой, т. е. на входе в систему размещены потоки трудовые, материальные, информационные (правовые акты РФ, акты субъекта РФ, сведения о состоянии объектов ЗИК и т. д.) и экономические. На выходе же сосредоточены параметры:

- увеличение поступлений денежных средств в бюджет от использования объектов ЗИК;

---

<sup>32</sup> Эффективность государственного управления / под ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М.: Консалтбанкир, 1998. С. 678.

<sup>33</sup> Хаметов Т.И. Содержание системы управления земельно-имущественным комплексом // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2008. № 8 (46). С. 114.

повышение эффективности землепользования;  
развитие социальной защиты населения и др.

Система управления ЗИК является сложной, поскольку обладает набором таких свойств, как неоднородность и содержание большого числа подсистем, несовпадение свойств подсистем и свойств самой системы, иерархия, агрегирование, многофункциональность, гибкость, надежность, безопасность, стойкость, уязвимость, живучесть. Этим можно объяснить тот факт, что функционирование и управление ЗИК регулируются множеством нормативно-правовых актов, относящихся к различным отраслям национального законодательства: земельному, гражданскому, административному, градостроительному, природоохранному и др.

Вероятностной система управления ЗИК является потому, что никогда нельзя точно спрогнозировать ее поведение и результат в условиях динамичного изменения современной внешней среды и некоторой непредсказуемости в развитии общественных отношений.

Главные цели системы управления ЗИК – сохранение, развитие и эффективное использование недвижимости. Необходимо отметить, что в ходе управления ЗИК реализуются земельные правоотношения, регламентируемые нормами национального законодательства.

Проведенные исследования позволяют сделать вывод о том, что управление ЗИК, а следовательно, и реализация правоотношений в РФ осуществляются на различных административно-территориальных уровнях в рамках закрепленных за соответствующими уровнями управления полномочий (рис. 3).

Полномочия по управлению ЗИК реализуются законодательными и исполнительными органами власти. В случае необходимости подключается национальная судебная система.

В настоящее время к основным задачам государственного управления ЗИК относят:

наделение органов управления политическими и организационно-регламентирующими, а также законотворческими функциями;

обеспечение согласованности решений органов государственного управления;

регулирование государственными актами финансовой и природоохранной деятельности субъектов управления ЗИК;

обеспечение социально-правовой защиты субъектов управления ЗИК;  
формирование благоприятных условий для предпринимательства и др.



Рис. 3. Управление ЗИК в России

Управление земельно-имущественными отношениями обеспечивается путем формулирования и закрепления правовых норм, создания организационных структур и процедур, позволяющих выявлять, накапливать и обновлять информацию о недвижимости и земельных участках, а органы власти при такой системе упорядочивают отношения использования земельной недвижимости, получают необходимую информацию о тенденциях поведения ее пользователей. Это позволяет им принимать правильные управленческие решения либо корректировать уже имеющиеся, а также достигать необходимых целей.

Механизм управления ЗИК, в том числе и экономико-организационный, представляет собой совокупность управленческих методов. Само понятие «механизм управления» в российской экономической литературе еще не получило единой трактовки. Вот одно из определений: механизм управления – это обеспечение совокупности методов взаимодействия субъекта с объектом управления и внешней средой<sup>34</sup>. Методы управления (взаимодействия) в данном случае выступают основными критериями, по которым в механизме управления выделяют:

<sup>34</sup> Хаметов Т.И. Содержание системы управления земельно-имущественным комплексом // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2008. № 8 (46). С. 116.

организационно-распорядительные (организационные формы, структуры и методы управления);

экономические (систему экономических рычагов и стимулов, побуждающих индивидуумов и коллективы людей к необходимым действиям);

социально-психологические (систему социально-психологической мотивации и методов воспитания).

А.А. Варламов рассматривает механизм управления ЗИК как комплекс из трех подсистем:

правового, организационного и экономического обеспечения (учет, регистрация прав, оценка) – создает методическую базу и инфраструктуру для управленческих решений;

массового регулирования (налогообложение, зонирование) – обеспечивает воздействие органов управления на субъекты прав;

индивидуального регулирования для воздействия на отдельные субъекты социально-экономической деятельности<sup>35</sup>.

Представляется, что в российском правопорядке особую роль в данном механизме занимает управление земельно-имущественными отношениями.

Уяснение сущности имущественных отношений в земельном и имущественном праве непосредственно связано с толкованием их места в механизме управления ЗИК.

Имущественные отношения составляют основную, преобладающую часть предмета гражданского права. Они складываются по поводу конкретного имущества – материальных и нематериальных благ, экономически являющихся товарами. К последним относятся не только физически осязаемые вещи, но и имущественные права.

Имущественные отношения возникают и по поводу результатов работ и оказания услуг, которые не обязательно воплощаются в вещественном результате, но непременно являются товаром. Таковыми в развитом рыночном хозяйстве становятся нематериальные результаты интеллектуальной деятельности, а также средства индивидуализации товаров и их производителей, не имеющие смысла вне товарного оборота<sup>36</sup>.

Следовательно, имущественные отношения – это фактические, экономические по своей социальной природе отношения, возникающие между людьми по поводу различного имущества и представляющие собой весьма широкий круг отношений по производству, распределению, обмену

---

<sup>35</sup> Варламов А.А. Земельный кадастр: в 6 т. М.: Колос-С, 2004. Т. 2. Управление земельными ресурсами. С. 47.

<sup>36</sup> Щенникова Л.В. Имущественные отношения в гражданском праве: теория и практика // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 1. С. 167–168.

и потреблению различных экономических благ<sup>37</sup>. Однако данное определение является весьма поверхностным и недостаточно аргументированным из-за отсутствия указания иных характеристик: если отношение складывается по поводу какого-либо материального либо нематериального блага, непонятно, достаточно ли данного атрибута для признания совокупности отношений в обществе по поводу данного объекта имущественными. Ситуация, в которой не predeterminedены иные качественные характеристики отношения, распространяет предметное влияние сферы регулирования имущества практически на все области. Недостаток юридических оснований в данной сфере проявляется и с обратной стороны. Если правило, предназначенное для разрешения конкретной проблемы, недостаточно точно локализует свое применение, то его требование распространяется на все случаи применения. Дальнейшие последствия такой неточности содержат только один положительный вариант развития: при оспаривании нормы она будет отменена либо конкретизирована в части, однако это носит вероятностный характер при наличии альтернативных исходов.

Материально необоснованное требование, лишь усиливающее нагрузку на бизнес и граждан, планомерно осваивающих земли, сохранится и будет защищаться контрольными органами, следовательно, возникнут лишние обязанности и затруднения в реализации необходимого поведения субъектов земельного права. Примером проявления подобной ситуации может выступать проблема правового статуса лесов, выросших на землях сельскохозяйственных угодий, которая была разрешена принятием поправок в Лесной кодекс; существующая мера наказаний ранее вынуждала владельцев земельных участков выжигать незарегистрированные леса, чтобы избежать ответственности<sup>38</sup>. Тем не менее модель поведения контрольного органа может предусматривать попустительство в отношении нарушений земельного законодательства, однако подобная ситуация не лучше, так как означает безнаказанность и не конкретизирует правила, применяемые к соответствующим отношениям.

Можно заключить, что распространение локального правила на больший массив отношений влечет потенциальный отказ в реализации полезного и важного правила. Фактическая недействительность конкретного правила приводит к безнаказанности нарушителей и укреплению в их сознании пренебрежительного отношения к требованиям закона. Можно вывести следующую взаимосвязь: чем более точно построена логистика от абстрактного определения к тому, что оно фактически означает, тем более вероятен благоприятный эффект от него. Подобный

---

<sup>37</sup> Гражданское право: учебник: в 4 т. / В.С. Ем [и др.]; под ред. Е.А. Суханова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2008. Т. 1: Общая часть. С. 11–12.

<sup>38</sup> Шалдунова Н.П. Рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения: состояние, проблемы, решения // Пермский аграрный вестник. 2013. № 3. С. 50.

подход требует уточнения свойств, в которых фигурируют материальные и нематериальные блага в имущественных отношениях.

Имущественными являются не только отношения по поводу некоего объекта, но и те, в которых объект выступает как товар. Такой вывод требует ряда уточнений. Рассмотрение того или иного объекта в качестве товара предполагает, что данный объект имеет экономическую ценность, по поводу него свободно возникают экономические отношения между рыночными субъектами. Ключевое значение имеет указание на то, что объект должен выступать как товар.

Таким образом, само по себе наличие блага не делает отношения по поводу управления сельскохозяйственным комплексом имущественными. Несмотря на то, что в экономической литературе развитие земель, проведение мелиоративных мероприятий обозначают как «управление земельно-имущественными отношениями»<sup>39</sup>, в контексте данной работы относить их к имущественным отношениям нецелесообразно.

Рассматриваемые блага выступают не в качестве товара, средства инвестирования, объекта, имеющего меновую стоимость, но как объект, имеющий публичное значение, управление которым осуществляется государственными или муниципальными органами власти, однако такое владение нельзя рассматривать как имущественную взаимосвязь; управляющий субъект не преследует целей извлечения выгоды, объект не выступает как товар или имущество до тех пор, пока иным органом не будет принято решение о его приватизации. Другими словами, для юридического оформления отношений по возникновению прав на объект как на имущество применяется фикция, предполагающая, что данный орган является обычным участником имущественного оборота, тогда как на самом деле продажа объекта производится в соответствии со строго регламентированной процедурой торгов.

Лицо, непосредственно принимающее решение о продаже, не получает экономической выгоды и может быть лишь косвенно заинтересовано в успешной сделке. Мнимая продажа земли имеет как минимум два последствия:

возможность осуществления легализованной процедуры продажи для синхронизации решения о закреплении земли за определенным лицом с соответствующим правовым регулированием, в том числе с процедурой государственной регистрации прав у приобретателя;

создание иллюзии того, что данное решение является полноценно имущественным и тождественно тому, что происходит, когда объект свободно обращается на рынке.

---

<sup>39</sup> Лазарева О.С. Структура и развитие методов управления земельно-имущественными отношениями в России // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 2. С. 333.

Негативный эффект второго последствия состоит в искажении картины принятия управленческих решений, непосредственно влияющих на достижение правового результата.

Правовая система – часть политической, поэтому должна согласовываться с процессами, происходящими в действительности. Лицо, предполагающее реализацию некоей инициативы, т. е. воплощение правовой идеи, должно опираться на законность такого решения, тогда как мнимое изменение влияет на положение лиц, наделенных различными правами и обязанностями и способных злоупотреблять возникшими полномочиями и игнорировать реализацию возложенных обязанностей в рамках существующего правового поля. Иными словами, проводимое решение вносит изменение в систему, существующую благодаря балансу возможностей ее субъектов. Каждая правовая идея должна учитывать такое влияние и иметь потенциал, достаточный для того, чтобы оказать предполагаемое влияние. Именно в силу такого долженствования корректно утверждать, что ожидаемый правовой эффект не будет достигнут при искажении предполагаемого механизма принятия решений (например, решений о продаже и условиях сделки, управлении землей субъектом, не имеющим заинтересованности в объекте как своем имуществе).

Аналогичный вывод можно сделать, опираясь на теоретические рассуждения К.И. Скловского о том, что право собственности, по сути, выражает определенную связь между вещью и личностью собственника<sup>40</sup>.

Поскольку право собственности находится под воздействием индивидуальных качеств лица, видовое изменение статуса самого лица приводит к изменению содержания собственности. При этом правомочия лица как собственника не изменятся при замене его титула. Следует обратить внимание на то, каким образом меняются личные качества в случае осуществляемого государством управления землей как неким материальным благом, вследствие чего волевой процесс происходит иначе, поскольку решение принимается посредством рассредоточенной между государственными органами процедуры и, что более важно, у субъекта присутствуют иные личные мотивационные установки (он не получает имущественной выгоды).

Существует несколько точек зрения относительно содержания понятия «земельные правоотношения». Так, Г.А. Аксененок включает в их состав только отношения в области распоряжения и управления землей и в области пользования землей<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. 5-е изд., перераб. М.: Статут, 2010. С. 204–205.

<sup>41</sup> Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М.: Госюриздат, 1958. С. 23.

В ходе становления действующей национальной правовой системы общественные отношения, складывающиеся по поводу земли, претерпели кардинальные изменения. Первоначально земля не могла принадлежать гражданам на праве частной собственности, существовала только государственная собственность на нее, гражданский оборот земли был запрещен, землепользование осуществлялось бесплатно (данный факт не мог не оказать влияния на структуру складывающейся отрасли). В таком варианте земля не была предметом имущественных отношений, нормы гражданского права не применялись к земельным отношениям.

После признания частной собственности на землю и включения земли в гражданский оборот в сфере действия земельного права появились имущественные отношения, исключившие применение такого подхода.

В настоящее время некоторые авторы исходят из легального определения земельных отношений как «отношений по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»<sup>42</sup>. Однако использованием и охраной не исчерпывается совокупность отношений, в которых задействована земля, существуют и иные виды отношений по владению, пользованию и распоряжению землей, регулируемые земельным правом.

Другие авторы определяют земельные отношения как «общественные отношения, связанные с предоставлением, использованием и охраной земельных участков»<sup>43</sup>. Ю.Г. Жариков включает в предмет отношения по предоставлению (приобретению) земельных участков, совершению сделок с ними, организации управления в сфере использования и охраны земель различных форм собственности, реализации прав и исполнения обязанностей участниками земельных отношений, иным вопросам обеспечения эффективного использования земель<sup>44</sup>. Г.В. Романова считает, что земельными являются «общественные отношения, урегулированные нормой земельного права, складывающиеся по поводу использования и обеспечения охраны земельных участков, а также управления земельным фондом Российской Федерации»<sup>45</sup>. Е.С. Болтанова относит сюда «совокупность имущественных и неимущественных общественных отношений, возникающих в области управления, пользования и охраны земель, урегулированных нормами земельного права»<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Земельный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184> (дата обращения: 01.02.2023).

<sup>43</sup> Земельное право: учебник / В.Х. Улюкаев [и др.]. М.: Частное право, 2010. С. 3.

<sup>44</sup> Жариков Ю.Г. Земельное право России: учебник. М.: Кнорус, 2006. С. 480.

<sup>45</sup> Романова Г.В. Земельное право: курс лекций для бакалавров. М.: МГЮА, 2016. С. 3.

<sup>46</sup> Болтанова Е.С. Земельное право: учебник для вузов. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2019. С. 22–23.

Данные подходы порождают множество споров в части обозначения определенных видов деятельности, при этом не приводят к каким-либо практическим выводам. Различия в формулировках при учете динамики развития общества и постоянного правового аппарата не представляются существенными. В некоторых подходах значение имеет не конкретный список, включающий различные виды деятельности, а разнообразие земельных отношений. В самом общем виде их можно объединить в две основные группы, причем во второй группе следует выделить ряд подгрупп.

К первой относится утверждение, что земельные правоотношения по своей сущности являются административно-правовыми, а содержащиеся в ЗК РФ нормы о купле-продаже земельных участков и иных имущественных сделках необходимо делегировать гражданскому праву<sup>47</sup>. Теоретические положения данного подхода к земельным правоотношениям оказались недостаточно разработаны в связи с переходом страны к новому государственному строю, повлекшем за собой коренные изменения во всех сферах жизни общества, в том числе и в правовой. Реформа гражданского законодательства вызвала большое количество изменений, значимых для теории имущественных прав на землю, и актуализировала проблему соотношения норм гражданского и земельного законодательства. Одним из новшеств стала концепция развития законодательства о вещном праве. «Вопрос о правовой форме объекта земельных отношений и его соотношении с сущностью земли как объекта природы и ресурса остается нерешенным по сей день»<sup>48</sup>. Проблема заключается прежде всего в том, насколько земля является объектом гражданских правоотношений, способны ли нормы гражданского права учитывать и разумно предусматривать всю необходимую специфику рационального использования и охраны земли как природного объекта и ресурса.

Обоснование описанной позиции состоит в том, что, по мнению большинства ученых, «имущественные отношения по совершению сделок с земельными участками отвечают критериям гражданско-правового отношения», т. е. к отношениям применяется диспозитивный метод правового регулирования, когда объектом служит недвижимая вещь, отношения основываются на равенстве сторон, автономии воли участников, в связи с чем их необходимо относить к предмету гражданского права и регулировать гражданским законодательством, отдавая приоритет его

---

<sup>47</sup> Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М.: Госюриздат, 1958. С. 24; Дозорцев В.А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 1. С. 26; Суханов Е.А. Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2003. № 1. С. 53.

<sup>48</sup> Головченко В.Е. Правовой режим земли как природного объекта и ресурса // Новая правовая мысль. 2010. № 6. С. 27.

нормам<sup>49</sup>. Правоотношения будут отграничены от тех отношений, которые составляют предмет земельного права, являются публичными по методу регулирования и преследуют основную цель – сохранение земли как основы жизни и деятельности людей.

С указанным подходом нельзя согласиться, поскольку функционирование описанной модели (расположение норм в каком-либо из нормативных актов) приводит к применению смежных норм данной отрасли законодательства в приоритетном порядке без отсылки к другому акту либо указанию о применении субсидиарных актов. В этом случае земля в гражданском обороте рассматривается через призму правомочий, составляющих категорию собственности, которая носит исключительно экономический характер. Между тем следует учитывать, что земля – это важный социальный и экологический объект, что отражено в земельном праве. При развитии гражданско-правового регулирования законодателю стоит ориентироваться на экономические последствия реформ, поскольку регулирование должно способствовать развитию массива, на который оказывается воздействие. В то же время в случае регулирования земельно-правовых вопросов индикаторы роста не могут носить сугубо экономический характер и должны учитываться экологические и социальные параметры.

Вторая группа мнений основана на «отсутствии принципиального значения разделения правомочий между отраслевыми регулированиями»<sup>50</sup>. Данный подход также предполагает включение в механизм устойчивого развития ряда экологических и социальных требований. Поэтому взгляды сторонников такого подхода заслуживают особого внимания, так как они совпадают с позицией авторов, отстаивающих исключительную самобытность земельного права. Поскольку провести некое классификационное деление в рамках такой малой подгруппы затруднительно, корректнее будет также разделить позиции авторов на несколько групп и рассмотреть их последовательно. Можно резюмировать некое единство мнений, заключающееся в том, что все сторонники подобного подхода «допускают расположение норм, имеющих значение для земельного права, в земельном и гражданском кодексах одновременно»<sup>51</sup>. Наиболее принципиальными в таком случае становятся вопросы передела норм между отраслями законодательства и соотношение распределяемых правил с точки зрения юридической силы.

---

<sup>49</sup> Жариков Ю.Г. Нормы гражданского права в сфере земельных отношений // Журнал российского права. 2011. № 11 (179). С. 36–37.

<sup>50</sup> Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1 (157). С. 45–46.

<sup>51</sup> Рыженков А.Я. Принцип разграничения действия норм гражданского и земельного законодательства: вопросы теории // Право и экономика. 2016. № 5. С. 8–9.

Первая подгруппа авторов (А.П. Анисимов, А.И. Мелихов, И.Ф. Панкратов, Н.А. Сыродоев и др.) исходит из того, что «земельное право в своем развитии не противоречит гражданскому праву и способно развивать свои положения в пределах такого соответствия, может по некоторым вопросам содержать собственные нормы (не попадающие в орбиту действия гражданско-правового регулирования), расположенные в земельном законодательстве»<sup>52</sup>. Представляется, что такая точка зрения несущественно отличается от позиции сторонников первого подхода, где наиболее важным инструментом влияния, гарантирующим реализацию экологических и социальных интересов, выступает ограничение свободного развития частноправовых институтов. Если не изменить классический объем правомочий собственника, предлагаемый вещным правом, происходит как минимум два негативных момента: наступают все транзакционные издержки принятия решения, описанные в постановке проблематики для сторонников первого подхода, а также появляется механизм уклонения от юридической ответственности за нарушение требований земельного законодательства. Уже на настоящий момент можно говорить об эволюции права собственности в отношении земельных участков: классическое вещное право должно было бы считать его нарушенным и практически несуществующим в российском правовом порядке. Одна только мера юридической ответственности в виде изъятия земельного участка, не исполняющегося по назначению, при исключении из имеющего большую юридическую силу ГК РФ, дает потенциальные споры о собственной законности.

Вторую подгруппу представляет Л.Т. Кокоева, которая предлагает акцентировать внимание на более точном применении правил формальной логики, поскольку «действующий закон нечетко разграничивает земельно-правовые и гражданско-правовые отношения»<sup>53</sup>. Смещение законодательства и права можно преодолеть, дифференцировав фактические отношения по поводу земли и в зависимости от них распределив сферы влияния. Административно-правовые требования, включаемые в корпус земельного законодательства, могут существовать самобытно, в то время как к группе норм, регулирующих неимущественные отношения, в субсидиарном порядке применяется гражданское законодательство.

Подобная расстановка приоритетов представляется наиболее перспективной, хотя внимания заслуживает и позиция третьей подгруппы ученых (Ф.Х. Адиханов, А.Я. Рыженков и др.). Соотнося свою позицию с мнением сторонников приоритета норм земельного законодательства, Ф.Х. Адиханов указывает, что «определенная группа земельных отно-

---

<sup>52</sup> Панкратов И.Ф. Новый Гражданский кодекс и земельное законодательство // Законодательство и экономика. 1996. № 5/6. С. 43.

<sup>53</sup> Кокоева Л.Т. Основные проблемы гражданско-правового регулирования арендных отношений: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03. Саратов, 2004. С. 19–20.

шений для гражданского и земельного права представляет собой, образно говоря, общее одеяло, под которым они обречены уживаться, сосуществовать. Каждому из них под этим общим одеялом отведено свое место. Об этом “своем месте” и должна идти речь, а не о приоритете одного законодательства перед другим. Решение проблемы путем установления приоритетов – это из области перетягивания одеяла на себя и перспективы не может иметь»<sup>54</sup>. Подобная постановка вопроса близка позиции Л.Т. Кокоевой, ставящей акцент на анализ фактических отношений, однако разрешение насущных вопросов при коллизионном регулировании также является частью вынужденного существования в рамках общности правового регулирования, поэтому полностью избежать таких вопросов не получится, а от их разрешения зависит наступление необратимых либо долгосрочных негативных последствий. А.Я. Рыженков подкрепляет свою позицию теорией межотраслевого правового регулирования; по его мнению, «комплексные межотраслевые “пограничные” институты обычно образуются на стыке смежных однородных отраслей права. “Пограничные” институты характеризуются наличием между их нормами подвижной предметно-регулятивной связи. Чаще всего эта связь проявляется в том, что на предмет одной отрасли права накладываются некоторые элементы метода правового регулирования другой отрасли права. Межотраслевые “пограничные” институты возникают также как следствие тесного смыкания и известного взаимодействия на определенном участке предметов регулирования смежных однородных отраслей права»<sup>55</sup>.

Для выделения земельно-имущественных отношений в особую социально-экономическую категорию следует учитывать и то обстоятельство, что земельный ресурс ограниченно участвует во всех сферах воспроизводственного процесса. Так, на стадии производства жизненных средств и ресурсов земля входит в затратную составляющую, определяет ценовые параметры, величину общественно необходимых и индивидуальных издержек. Изъятие ренты налоговыми методами включает земельный фактор в сферу использования, а пространственно-географические и коммуникационные параметры земельного участка оказывают влияние на направления, интенсивность и скорость движения созданного продукта, обеспечивают участие данного фактора в сфере обращения и потребления. При этом всегда сохраняется возможность установить приоритет общественных интересов над индивидуальными: общество

---

<sup>54</sup> Адиханов Ф.Х. Соотношение норм гражданского права и норм земельного права в регулировании земельных отношений в условиях рынка земли // Государство и право. 2001. № 1. С. 34.

<sup>55</sup> Рыженков А.Я. Принцип разграничения действия норм гражданского и земельного законодательства: вопросы теории // Право и экономика. 2016. № 5. С. 7–8.

обладает свободой действий в изменении норм землепользования и содержательного наполнения прав землевладельцев.

Указанная особенность создает объективные предпосылки и технологические возможности для вмешательства уполномоченных органов во взаимосвязи между субъектами данных отношений, возникающие по поводу распределения, перераспределения, использования и восстановления земельных ресурсов. Это вмешательство может осуществляться как на административной, так и на экономической основе, быть командно-бюрократическим или либерально-рыночным. Однако при любых вариантах общество остается главным консолидированным собственником территориально-земельных ресурсов, регулирующим в различных правовых формах земельно-имущественные отношения.

Поскольку земля является базисной составляющей любой недвижимости, важно иметь в виду законодательно установленное определение недвижимого имущества, которое существенно расширяет его распространенное, энциклопедическое толкование. Поэтому, как ранее отмечалось, в соответствии со ст. 130 ГК РФ к таковому относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых невозможно без несоразмерного ущерба их назначению.

Из вышеизложенного можно заключить, что правовой режим земли и связанного с ней имущества определяется нормами, имеющими различную отраслевую принадлежность, и потому может рассматриваться в трех взаимосвязанных аспектах: гражданско-правовом, земельно-правовом и эколого-правовом. При этом в части регулирования отношений по владению, пользованию и распоряжению земельными участками обосновывается необходимость сочетания двух режимов – гражданско-правового и земельно-правового. Такой вывод основан на регулировании отношений частной собственности и иной собственности на земельные участки и иное имущество как гражданским, так и земельным законодательством, имеющим свой самостоятельный предмет регулирования.

Таким образом, мы можем сформулировать определение, на основе которого построим вектор дальнейшего исследования. *Земельно-имущественные отношения – это фактические возникающие между субъектами права экономические отношения по поводу земли как имущества, а также иного имущества и имущественных прав, неразрывно связанных с ЗИК, представляющие собой круг отношений по переходу прав на землю и неразрывно связанного с ней имущества и подлежащие урегулированию в целях устойчивого развития территории за счет как рационального и эффективного использования ЗИК, так и надлежащей охраны земельных ресурсов.* Вышеприведенные исследования позволяют представить классификацию методов управления ЗИК (рис. 4).



Рис. 4. Классификация методов управления ЗИК: ЗУ – земельный участок, ОКС – объект капитального строительства

Итак, ЗИК – это интегральное понятие, определяющее содержание термина «земля» как социально-экономической сущности и термина «имущество» как категории, выражающей совокупность имущественных прав и обязанностей не только на объекты земельных отношений, но и на иные объекты, неразрывно связанные с землей, принадлежащие физическому или юридическому лицу, либо совокупность вещей (например, предмет имущественного найма, купли-продажи, аренды или залога), что порождает необходимость закрепления соответствующих групп прав в нормативно-правовых актах, относящихся к различным отраслям национального законодательства.

Особенностью ЗИК является то, что его всегда необходимо рассматривать как совокупность разнообразных объектов не только земельных отношений, но и иных объектов, неразрывно связанных с землей в динамичном многообразии различных форм собственности и типов землепользования, административных и хозяйственных структур, юридических и физических лиц, связанных правоотношениями по поводу использования и охраны земли.

Следовательно, увеличение социально-экономического потенциала ЗИК в целом и его ресурсов, совершенствование технологии процессов, а также повышение уровня организации его функционирования невозможны без государственного управления, побуждающего людей правильно и эффективно использовать элементы ЗИК. Управление ЗИК осуществляется в рамках множества пространств (социального, политического, правового, экономического, культурного, исторического, природно-климатического, экологического), строится на определенных принципах, имеет свои цели и задачи, а также функционирует в определенной иерархии. Это целенаправленное воздействие государственных органов на данный объект и систему связанных с ним отношений, которое позволяет повысить эффективность использования земельных ресурсов страны как средства производства в сельском и лесном хозяйстве, размещения производительных сил и среды обитания человека.

## **1.2. Системные связи органов государственного управления и органов местного самоуправления в сфере использования и охраны земель**

Права и обязанности участников правоотношений, связанные с использованием и охраной земель (что и является предметом земельного права), в том числе полномочия органов государственной власти в этой сфере как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, основаны на федеративном устройстве РФ. Действенным механизмом достижения общественно полезного результата регулирования указанных отношений

является установление субъектами РФ в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами разделения властей собственной системы органов государственной власти, базирующейся на системе правовых гарантий, стимулов и запретов, обеспечивающей их функционирование и взаимодействие. Конструируемая таким образом собственная система органов государственной власти имеет большое теоретическое и практическое значение при принятии федеральных законов, заключении договоров и соглашений о разграничении полномочий, определяющих полномочия органов государственной власти субъекта РФ, их права, обязанности и ответственность, порядок, условия и источники финансирования осуществления соответствующих полномочий.

На современном этапе основной целью государственной политики регионального развития является обеспечение равных возможностей для реализации гражданами, проживающими на территории России, экономических, политических и социальных прав на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований. При этом федеративное устройство РФ и самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления своих полномочий – важные факторы, оказывающие влияние на формирование и реализацию государственной политики регионального развития.

Регламентация органами государственной власти отношений, возникающих в области охраны и рационального использования земель, имеющая целью укрепление и развитие земельного правопорядка, необходима для согласования публичных и частных интересов. Земельное законодательство, состоящее из ЗК РФ, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ, может регулироваться также указами Президента РФ, решениями Правительства РФ, актами органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Вместе с тем федеральный законодатель в рамках своей прерогативы установления условий и порядка пользования землей, предусмотренной ч. 3 ст. 36 Конституции РФ, обеспечивает сбалансированное сочетание полномочий и интересов Российской Федерации, с одной стороны, и субъектов Российской Федерации – с другой. Возложение на органы исполнительной власти субъектов РФ различных функций по предметам совместного ведения, в том числе связанным с рациональным использованием и охраной земель, исключает риск злоупотреблений, повышает эффективность механизма сдержек и противовесов, что способствует реализации принципа демократического правового государства, вытекающего из ч. 1 ст. 1 Конституции РФ.

Кроме того, федеральный законодатель, осуществляя нормативно-правовое регулирование по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, определяет, на какие органы законодательной (представительной) либо исполнительной власти возлагаются соответствующие полномочия.

В связи с вышеизложенным приведем пример. В силу ст. 2 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» содержание ходатайства о переводе земель из одной категории в другую и состав прилагаемых к нему документов в отношении земель сельскохозяйственного назначения устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ, за исключением земель, находящихся в собственности РФ. Вместе с тем с учетом особенностей территориального устройства субъектов РФ положения вышеуказанного закона о переводе земель конкретизируются в соответствующих актах субъектов РФ. Так, например, в Республике Татарстан Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 25 октября 2006 г. № 523 утверждена форма ходатайства о переводе земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию, а также перечень прилагаемых к нему документов<sup>56</sup>.

Особенностью порядка, предусмотренного указанным постановлением, является наличие таких обязательных документов, как решение уполномоченного органа местного самоуправления о предварительном согласовании предоставления земельного участка, письменное согласие правообладателя земельного участка на перевод земельного участка из состава земель одной категории в другую и др. Необходимо также отметить, что данным актом предусмотрено проведение обязательного согласования перевода с Комитетом Республики Татарстан по охране объектов культурного наследия, Отделом геологии и лицензирования по Республике Татарстан, Департаментом по недропользованию по Приволжскому федеральному округу, Министерством экологии и природных ресурсов Республики Татарстан, Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Татарстан и др.

---

<sup>56</sup> О внесении изменений в состав документов, прилагаемых к ходатайству о переводе земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию, утв. Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 25 октября 2006 г. № 523 «Об утверждении формы ходатайства о переводе земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию и состава прилагаемых к нему документов»: постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 2 апреля 2015 г. № 211 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 29. Ст. 1038.

Примером реальной обязанности субъекта Российской Федерации, возникающей на основании закона, может служить ст. 13 ЗК РФ, в силу которой охрана земель, занятых оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными, сезонными пастбищами, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ (п. 9).

На уровне субъектов РФ принимаются законы, регулирующие режим таких земель, в том числе предусматривающие особые меры их охраны. Можно назвать, к примеру, Закон Ненецкого автономного округа от 6 декабря 2016 г. № 275-ОЗ «Об оленеводстве в Ненецком автономном округе», которым установлен запрет на передвижение транспортных средств в непосредственной близости (менее 200 м) от оленьего стада без разрешения главы стойбища или руководителя оленеводческого хозяйства.

Кроме того, согласно указанному закону исполнительные органы государственной власти субъекта РФ вправе устанавливать запрет либо давать разрешение на движение механических транспортных средств по зимним дорогам в тундровой и лесотундровой зонах территории округа (п. 5, 6 ст. 7)<sup>57</sup>.

Законом Эвенкийского автономного округа от 6 мая 1999 г. № 141 «О северном оленеводстве в Эвенкийском автономном округе» предусмотрено, что на территории оленьих пастбищ установлен особый режим природопользования, направленный на сохранение и воспроизводство оленьих пастбищ. В частности, запрещается хозяйственная деятельность с применением взрывчатых, радиоактивных, химически или биологически активных веществ; использование орудий и механизмов, способных нарушить растительный покров; разведка полезных ископаемых с применением технических средств, а также средств, способных нанести ущерб оленьим пастбищам или северному оленеводству<sup>58</sup>.

Законом Республики Татарстан от 24 января 2001 г. № 595 «О плодородии земель сельскохозяйственного назначения» определяются права и обязанности собственников, владельцев, пользователей земельных участков в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, порядок государственного обеспечения плодородия земель

---

<sup>57</sup> Об оленеводстве в Ненецком автономном округе: закон Ненецкого автономного округа от 6 декабря 2016 г. № 275-ОЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/444863839> (дата обращения: 15.02.2023).

<sup>58</sup> О северном оленеводстве в Эвенкийском автономном округе: закон Эвенкийского автономного округа от 6 мая 1999 г. № 141. URL: <http://zakon-region2.ru/5/138151/> (дата обращения: 15.02.2023).

сельскохозяйственного назначения<sup>59</sup>. Кроме того, в указанном регионе подробно регулируется проведение землеустройства, включающего организацию рационального использования земель и их охрану. В частности, в Республике Татарстан в целях установления границ и площади объектов природно-заповедного фонда, повышения ответственности землепользователей за сохранение природных комплексов и эффективности государственного экологического надзора проводятся землеустроительные работы с изготовлением межевых дел<sup>60</sup>.

Эффективным средством обеспечения стабильности земельных отношений является установление границ земельных участков путем проведения комплексных кадастровых работ. При этом развитие модели согласительных процедур в целях установления местоположения земельных участков может быть задано субъектами РФ. Так, в Татарстане в 2015 г. был утвержден Порядок работы согласительной комиссии, формируемой для согласования местоположения границ земельных участков при выполнении комплексных кадастровых работ<sup>61</sup>. К полномочиям комиссии по вопросу согласования местоположения границ земельных участков, в отношении которых выполняются комплексные кадастровые работы, относятся рассмотрение возражений заинтересованных лиц относительно местоположения границ земельных участков, а также подготовка заключения согласительной комиссии о результатах рассмотрения возражений заинтересованных лиц относительно местоположения границ земельных участков, в том числе о нецелесообразности изменения проекта карты-плана территории в случае необоснованности таких возражений или о необходимости изменения исполнителем комплексных кадастровых работ карты-плана территории в соответствии с такими возражениями. Еще более индивидуализируются на уровне субъекта РФ категории работников организаций отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, организаций, осуществляющих деятельность в сфере охотничьего хозяйства, федеральных государственных бюджетных

---

<sup>59</sup> О плодородии земель сельскохозяйственного назначения: закон Республики Татарстан от 24 января 2001 г. № 595 // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2001. № 1-2.

<sup>60</sup> О проведении землеустройства на особо охраняемых природных территориях Республики Татарстан: Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 6 апреля 2002 г. № 184 // Республика Татарстан. 2002. № 72-73.

<sup>61</sup> О согласительной комиссии, формируемой для согласования местоположения границ земельных участков при выполнении комплексных кадастровых работ: Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 20 марта 2015 г. № 177 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 27-28. Ст. 0989.

учреждений, осуществляющих управление государственными природными заповедниками и национальными парками, имеющих в силу ст. 24 ЗК РФ право на служебный надел. К примеру, в Республике Татарстан к таким работникам относятся работники организаций лесного хозяйства (главные лесничие, лесничие, лесники, вальщики леса, лесорубы, обрубщики сучьев, трактористы на подготовке лесосек, трелевке и вывозке леса, трелевщики, мастера леса)<sup>62</sup>.

В некоторых областях жизни общества право тесно связано с социальной программой региона. К примеру, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются однократно в безвозмездное пользование на срок не более чем шесть лет для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства гражданам, которые работают по основному месту работы в городских или сельских поселениях, входящих в состав муниципальных районов Республики Татарстан:

в образовательных организациях по специальностям «Педагогическое образование», «Дошкольное образование», «Преподавание в начальных классах», «Педагогика дополнительного образования»;

медицинских организациях по специальностям «Лечебное дело», «Акушерское дело», «Сестринское дело»;

сельскохозяйственных организациях по специальностям «Агрономия», «Ветеринария», «Зоотехния», «Агроинженерия», «Механизация сельского хозяйства»<sup>63</sup>.

В силу ст. 39.5 ЗК РФ земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа:

гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование в соответствии с подп. 7 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешенным использованием и работал по основному месту работы в муниципальном образовании и по специальности, которые определены законом субъекта Российской Федерации;

гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов РФ.

---

<sup>62</sup> О категориях работников отдельных отраслей экономики, имеющих право на служебный надел: постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 21 июля 2014 г. № 514 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 60. Ст. 1828.

<sup>63</sup> О внесении изменений в Земельный кодекс Республики Татарстан: закон Республики Татарстан от 7 мая 2016 г. № 32-ЗРТ // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 15.02.2023).

Органами государственной власти субъектов РФ может быть предусмотрено требование о том, что такие граждане должны состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или у них имеются основания для постановки их на данный учет, а также установлена возможность предоставления таким гражданам с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно;

отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ;

религиозной организации на праве постоянного (бессрочного) пользования для сельскохозяйственного производства этой организации в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, и др.

Стоит отметить, что все вышеперечисленные случаи могут служить наглядным примером отдельных видов земельных отношений в условиях объективной необходимости современной общественно-экономической формации. Наиболее явно это прослеживается при постановке граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно. Так, в силу ст. 32 ЗК Республики Татарстан участки из земель, находящихся в муниципальной собственности, а также из земель, государственная собственность на которые не разграничена, предоставляются (передаются) бесплатно гражданам, постоянно проживающим на территории Республики Татарстан, имеющим на дату подачи заявления о предоставлении (передаче) в собственность земельного участка трех и более детей, в том числе пасынков, падчериц, а также усыновленных (удочеренных) и подопечных (в отношении которых опека и попечительство осуществляются бессрочно либо до достижения ими совершеннолетия), не достигших восемнадцатилетнего возраста (совершеннолетия)<sup>64</sup>.

В силу Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», Закона Республики Крым от 15 января 2015 г. № 66-ЗРК/2015 «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений» право на льготное получение земельного участка безвозмездно в собственность либо аренду под индивидуальное жилищное строительство, ведение дачного хозяйства, садоводство, а также для ведения ЛПХ в границах

---

<sup>64</sup> О внесении изменений в Земельный кодекс Республики Татарстан: закон Республики Татарстан от 18 ноября 2011 г. № 90-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2011. № 11. Ст. 1396.

населенного пункта имеют граждане при наличии у них трех и более несовершеннолетних детей, в том числе находящихся под опекой или попечительством или переданных на воспитание по договору о приемной семье, а также совершеннолетних детей в возрасте до 23 лет, обучающихся в общеобразовательных, профессиональных образовательных и образовательных организациях высшего образования по очной форме обучения, при условии совместного проживания гражданина и его детей (ст. 4)<sup>65</sup>.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что государство, не вмешиваясь в личные отношения членов семьи, тем не менее оказывает огромное воздействие на семейные отношения, регулирует имущественные отношения и создает каркас для развития института семьи в российском обществе.

В условиях научно-технического прогресса, углубления знаний о законах природы государство, познавая закономерности развития общественных отношений в сфере использования и охраны земель, в большей или меньшей степени детализирует права и обязанности субъектов РФ. Однако во многих случаях субъекты РФ сохраняют некоторую свободу в принятии решений, как и в случае определения цены земельного участка, который либо находится в государственной или муниципальной собственности, либо государственная собственность на который не разграничена, при заключении договора купли-продажи (ст. 39.4 ЗК РФ). Степень детализации правила, установленного на федеральном уровне, можно проследить на примере Республики Татарстан.

Так, собственники зданий, строений, сооружений приобретают в собственность находящиеся у них на праве аренды земельные участки по цене, равной 2,5 % кадастровой стоимости земельного участка, в случаях, если в период со дня вступления в силу Федерального закона № 137-ФЗ до 1 июля 2012 г. в отношении указанных земельных участков осуществлено переоформление права постоянного (бессрочного) пользования на право аренды или указанные земельные участки образованы из земельных участков, в отношении которых переоформление права постоянного (бессрочного) пользования на право аренды осуществлено в период со дня вступления в силу Федерального закона № 137-ФЗ до 1 июля 2012 г.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений: закон Республики Крым от 15 января 2015 г. № 66-ЗПК/2015. URL: [http://mzem.rk.gov.ru/rus/file/pub/pub\\_284124.pdf](http://mzem.rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_284124.pdf) (дата обращения: 15.02.2023).

<sup>66</sup> О продаже земельных участков, находящихся в собственности Республики Татарстан или государственная собственность на которые не разграничена, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них в случаях, предусмотренных статьей 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации: постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 3 октября 2012 г. № 827 (в ред. Постановления КМ РТ от 10 марта 2015 г. № 138)

Иное воздействие оказывает предоставление участникам земельных отношений земельных участков на праве аренды. Уполномоченное лицо (исполнительный орган власти субъекта РФ либо орган местного самоуправления) имеет возможность осуществить свое право, выражая интересы государства. Так, земельные участки, находящиеся в государственной либо муниципальной собственности, могут быть предоставлены без торгов на правах аренды религиозным организациям, казачьим обществам для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни и хозяйствования казачьих обществ на территории, определенной в соответствии с законами субъектов РФ, а в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ о некоммерческой организации, созданной субъектом РФ или муниципальным образованием, – для освоения территорий в целях строительства и эксплуатации наемных домов социального использования (подп. 17, 23.1 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ).

Рассматривая особенности определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные в аренду без торгов, следует отметить, что федеральный законодатель возложил на органы исполнительной власти субъектов РФ полномочия по установлению их размера. К примеру, в Республике Татарстан определен порядок расчета размеров платы за земельные участки, которые находятся в собственности Республики Татарстан, предоставлены в аренду юридическим и физическим лицам, индивидуальным предпринимателям и государственная собственность на которые не разграничена<sup>67</sup>. В этой связи появляется важная проблема побуждения уполномоченного к осуществлению своих прав на землю. К примеру, предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в безвозмездное пользование требует наиболее полной детализации и неотвратимости отрицательных последствий в случае неисполнения уполномоченным лицом своей обязанности. Покажем это на примере ст. 39.10 ЗК РФ, согласно которой в безвозмездное пользование земельные участки могут быть предоставлены:

гражданину для ведения ЛПХ или КФХ для осуществления его деятельности в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта РФ, на срок не более шести лет;

---

// Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2012. № 75. Ст. 2474.

<sup>67</sup> Положение о порядке определения размеров арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Республики Татарстан и государственная собственность на которые не разграничена: постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 9 февраля 1995 г. № 74 // Известия Татарстана. 1995. № 28.

для индивидуального жилищного строительства или ведения ЛПХ в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта РФ, гражданам, которые работают по основному месту работы в таких муниципальных образованиях по специальностям, установленным законом субъекта РФ, на срок не более шести лет;

некоммерческим организациям, предусмотренным законом субъекта РФ и созданным субъектом РФ в целях жилищного строительства для обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан, определенных федеральным законом, указом Президента РФ, нормативным правовым актом Правительства РФ, законом субъекта РФ, в целях строительства указанных жилых помещений на период осуществления данного строительства (подп. 6, 7, 15 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ).

Исследуя закономерности по отдельным видам земельных правоотношений, можно судить о перспективах их развития. Наиболее плодотворным для анализа представляется определение платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в порядке, установленном органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, если иное не установлено федеральными законами.

Рассмотрим порядок определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности Республики Татарстан, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена<sup>68</sup>, в силу чего размер платы за сервитут СП, руб., рассчитывается по формуле

$$СП = РГАП \cdot П \cdot N,$$

где РГАП – размер годовой арендной платы, рассчитанный в соответствии с Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 9 февраля 1995 г. № 74 «Об арендной плате за землю», руб/м<sup>2</sup>; П – площадь земельного участка, на которую распространяется сервитут, м<sup>2</sup>; N – период, на который устанавливается сервитут, мес.

---

<sup>68</sup> Об утверждении Порядка определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности Республики Татарстан, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена: постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 28 сентября 2015 г. № 712 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 73. Ст. 2500.

При расчете арендной платы применяют поправочные коэффициенты к ставке земельного налога, исходя из вида разрешенного использования земельного участка.

Как видно, указанный порядок расчета не учитывает, сколько раз за месяц (год) граждане воспользуются данным сервитутом, а также не отображает количество лиц, которые будут им пользоваться.

Таким образом, независимо от того, будет ли управомоченное лицо осуществлять свое право на земельный участок, на который распространяется сервитут, в конкретном земельном правоотношении, оно обязано вносить плату за сервитут исходя из статуса.

Сложные варианты связи прав и обязанностей участников земельных отношений возникают при перераспределении земельных участков, в результате чего увеличивается площадь земельных участков, находящихся в частной собственности. Перераспределение таких земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется за плату, размер которой определяется в порядке, установленном органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (ст. 39.28 ЗК РФ).

Рассмотрим конкретный пример. Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 19 марта 2015 г. № 168 «Об утверждении порядка определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате их перераспределения с земельными участками, находящимися в собственности Республики Татарстан, или земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена»<sup>69</sup>, размер платы определяется как 15 % кадастровой стоимости земельного участка, находящегося в собственности Республики Татарстан, или земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, рассчитанной пропорционально площади части такого участка, подлежащей передаче в частную собственность в результате его перераспределения с земельными участками, находящимися в частной собственности.

---

<sup>69</sup> Об утверждении порядка определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате их перераспределения с земельными участками, находящимися в собственности Республики Татарстан, или земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена: постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 19 марта 2015 г. № 168 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 25. Ст. 0857.

Обеспечить оптимальное решение призвана, в частности, заинтересованность управомоченного лица в использовании земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков, установления сервитутов и излишней детализации правового регулирования. Виды объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, регулируются Правительством РФ. Порядок и условия размещения указанных объектов устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (п. 3 ст. 39.36 ЗК РФ). Здесь речь идет об изменениях модели правоотношения, обусловленных закономерными процессами развития экономики: использование земель или земельных участков осуществляется на основании разрешения; использование земельных участков, находящихся в государственной либо муниципальной собственности, осуществляется бесплатно; использование и владение земельным участком имеют ограничения.

Каждой общественно-экономической формации присущи свои особенности и в механизме реализации прав на земельный участок, а именно в обеспечении их гарантиями. Так, Приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 2733 «Об утверждении Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015–2016 годы и период до 2020 года» предусмотрено, что при отсутствии системных нарушений правил торговли и желании хозяйствующего субъекта продолжать торговую деятельность по истечении сроков разрешенного размещения нестационарного торгового объекта следует обеспечивать продление договоров (иных разрешительных документов) без проведения конкурентных процедур. При градостроительной необходимости освобождения места размещения нестационарного торгового объекта следует обеспечивать предоставление хозяйствующему субъекту альтернативных равноценных компенсационных мест по принципу «меняется место – сохраняется бизнес» (п. 3.2.2)<sup>70</sup>.

Изложенное в полной мере согласуется с позицией Конституционного суда РФ, выраженной в Определении от 29 января 2015 г. № 225-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Администрации города Иркутска на нарушение конституционных прав и свобод положе-

---

<sup>70</sup> Об утверждении Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015–2016 годы и период до 2020 года: приказ М-ва промышленности и торговли Рос. Федерации от 25 декабря 2014 г. № 2733. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/70836814/> (дата обращения: 08.02.2023).

нием части 6 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»»<sup>71</sup>.

Вместе с тем пунктом 2 ст. 39.34 ЗК РФ предусмотрена возможность прекращения действия разрешения на использование земель или земельного участка, находящегося в государственной либо муниципальной собственности, со дня предоставления земельного участка гражданину либо юридическому лицу.

Имеется специфика и в осуществлении земельного контроля. Так, в случае выявления в ходе проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за которое законодательство субъекта РФ предусматривает административную ответственность, привлечение к ответственности осуществляется в соответствии с указанным законодательством.

Согласно ст. 1 Закона Республики Татарстан от 13 октября 2015 г. № 83-ЗРТ «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Республики Татарстан», под муниципальным земельным контролем понимается контроль органов местного самоуправления за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательств РФ и Республики Татарстан, за нарушение которых законодательствами стран предусмотрена административная и иная ответственность (ст. 1)<sup>72</sup>. Как видно, приведенное определение совпадает с определением муниципального земельного контроля, содержащимся в ст. 72 ЗК РФ.

Анализ содержания указанного порядка позволяет выявить некоторые отклонения, свидетельствующие об усилении требований, предъявляемых к гражданам. Так, муниципальный земельный контроль в отношении граждан осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых проверок соблюдения гражданами требований законода-

---

<sup>71</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Администрации города Иркутска на нарушение конституционных прав и свобод положением части 6 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»: определение Конституционного суда Российской Федерации от 29 января 2015 г. № 225-О. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70777726/?prime> (дата обращения: 08.02.2023).

<sup>72</sup> О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Республики Татарстан: закон Республики Татарстан от 13 октября 2015 г. № 83-ЗРТ. URL: [https://pravo.tatarstan.ru/rus/file/npa/2015-10/7359/npa\\_7359.pdf](https://pravo.tatarstan.ru/rus/file/npa/2015-10/7359/npa_7359.pdf) (дата обращения: 15.02.2023).

тельств РФ и Республики Татарстан при использовании ими объектов земельных отношений. Осуществление же муниципального земельного контроля в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти и местного самоуправления должно соответствовать лишь Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом особенностей, установленных ЗК РФ (ст. 2, 3 закона). Следует, однако, отметить, что в законодательной сфере отсутствует четкое разграничение исполнительно-распорядительных полномочий между уровнями публичной власти. В общем виде полномочия разграничиваются в соответствии со ст. 9–11 ЗК РФ.

В то же время вызывает сомнение попытка изолировать отдельно взятые земельные отношения и представить взаимодействие органов в виде отдельно взятой системы. Например, в силу Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» проект разрешения на создание искусственного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, подлежит согласованию:

с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственный надзор в области использования и охраны водных объектов, федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, государственный надзор в области внутреннего водного транспорта, а также с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского и речного транспорта (за исключением случаев, если искусственный земельный участок создается на водном объекте в акватории морского порта);

органом исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого планируется создание искусственного земельного участка;

органами местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых планируется создание искусственного земельного участка.

При этом договор о создании искусственного земельного участка заключается:

с федеральным органом исполнительной власти, органом государственной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления, являющимися инициаторами создания искусственного земельного участка, за исключением случаев, предусмотренных указанным законом;

уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в случае создания искусственного земельного участка на водном объекте в акватории морского или речного порта;

уполномоченным органом субъекта РФ в случаях, если инициатором создания искусственного земельного участка является физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, или юридическое лицо, за исключением случаев, предусмотренных указанным законом.

При переводе земель из одной категории в другую в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», по результатам рассмотрения ходатайства исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления принимается акт либо о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, либо об отказе в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую в следующие сроки:

1) в течение трех месяцев со дня поступления ходатайства, если иное не установлено нормативными правовыми актами РФ – Правительством РФ;

2) в течение двух месяцев со дня поступления ходатайства – исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления.

Федеральные органы государственной власти, осуществляя функции по надзору за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, как правило, не вмешиваются во внутреннюю жизнь регионов, не замещают их органы, не решают вопросы, которые отнесены исключительно к ведению субъектов РФ либо органов местного самоуправления. Приведем ряд примеров.

В силу Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» региональный законодатель обязан урегулировать следующие сферы земельных отношений:

установление минимальных, максимальных и иных размеров земельных участков для участников земельных правоотношений;

установление преимущественного права покупки земельного участка сельскохозяйственного назначения публично-правовыми органами;

закрепление льгот при приватизации или заключении договоров аренды отдельных видов земель отдельными категориями землепользователей;

определение случаев бесплатного предоставления земельных участков и др.

Приобретение земельных участков в собственность из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется по цене, установленной законом субъекта РФ в размере не более 15 % кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий.

Органы местного самоуправления вправе принимать решения о предоставлении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в собственность или об отказе в его предоставлении в собственность (п. 1 ст. 10), а также предоставлять бесплатно сведения, необходимые для подготовки проекта межевания земельных участков (п. 4 ст. 19.1)<sup>73</sup>.

В силу Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности» порядок установления и использования полос отвода автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения может регламентироваться соответственно уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и органом местного самоуправления.

Федеральным законом от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ (ред. от 23 июня 2014 г.) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» предусмотрена обязанность субъектов РФ принимать законы, устанавливающие предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставляемых для осуществления фермерским хозяйством его деятельности.

Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.) «О личном подсобном хозяйстве» установлено, что максимальный размер общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих ЛПХ, устанавливается в размере 0,5 га. Максимальный размер общей площади земельных участков может быть увеличен законом субъекта Российской Федерации, но не более чем в пять раз. При этом указанные максимальные размеры не применяются в случае предоставления в безвозмездное пользование, аренду или собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

---

<sup>73</sup> Об ипотеке (залоге недвижимости): федер. закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Источник: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19396/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19396/) (дата обращения: 15.02.2023).

Из содержания Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» следует, что размеры территорий традиционного природопользования различных видов, определяемые с учетом сохранения исторически сложившихся социальных и культурных связей лиц, относящихся к малочисленным народам, и других обстоятельств, утверждаются соответственно Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Рассмотрим основания и порядок перераспределения властных полномочий между субъектами РФ.

Земельный кодекс Российской Федерации предусматривает возможность передачи отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ в порядке, установленном Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 9.1 ЗК РФ). Исходя из этого могут заключаться соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче полномочий по управлению зонами с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности, для развития которых были предоставлены межбюджетные трансферты из федерального бюджета и (или) в которых предусмотрены льготы по уплате федеральных и (или) региональных налогов и сборов, с определением мер финансовой ответственности органов исполнительной власти субъектов РФ за неисполнение обязательств по достижению конкретных результатов работы по управлению указанными зонами<sup>74</sup>.

В ст. 10.1 ЗК РФ установлена возможность перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ в порядке, предусмотренном ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», т. е. на основании закона субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами. Аналогичные положения закреплены в п. 6.1 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 2 августа 2019 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». При

---

<sup>74</sup> Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Рос. Федерации от 16 января 2017 г. № 13 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 4. Ст. 637.

этом законы субъекта РФ о перераспределении полномочий вступают в силу с начала очередного финансового года и допускают перераспределение полномочий на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Вместе с тем законодательство о местном самоуправлении не допускает отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования и др.

В п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» приведен перечень вопросов, решение которых отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемого данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), для решения которых органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов (п. 6 ст. 26.3 указанного закона).

Например, в Республике Татарстан в соответствии с Законом от 26 декабря 2015 г. № 109-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Республики Татарстан государственными полномочиями Республики Татарстан по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена»<sup>75</sup> органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями сроком на пять лет. При этом контроль за осуществлением ими государственных полномочий реализуется органом исполнительной власти Республики Татарстан, уполномоченным в области земельных отношений и финансовой политики, органом исполнительной власти Республики Татарстан, уполномоченным в области земельных отношений, в части сохранности и надлежащего использования государственного имущества, переданного органам местного самоуправления для осуществления государственных полномочий.

---

<sup>75</sup> О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Республики Татарстан государственными полномочиями Республики Татарстан по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена: закон Республики Татарстан от 26 декабря 2015 г. № 109-ЗРТ // Ватаным Татарстан. 2015. № 199-200.

В иных регионах РФ также принимаются аналогичные законы. Так, в Архангельской области органы местного самоуправления наделены указанными полномочиями по четырнадцати вопросам (предметам) ведения<sup>76</sup>; в Республике Коми – по девяти вопросам (предметам) ведения субъекта федерации<sup>77</sup>, так же обстоит дело в Пермской<sup>78</sup> и Кировской<sup>79</sup> областях.

Законом Республики Татарстан от 22 мая 2008 г. № 22-ЗРТ «Об использовании лесов в Республике Татарстан» предусмотрено, что к полномочиям Кабинета министров Республики Татарстан в области лесных отношений относится согласование схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории при образовании земельного участка из земель, находящихся в государственной собственности, за исключением случаев, установленных федеральным законодательством (п. 13.7 ст. 3)<sup>80</sup>. Учитывая, что отдельные государственные полномочия осуществляются под контролем органов государственной власти, такой подход федерального законодателя и его реализация на региональном уровне «сводят на нет... конституционную модель взаимоотношений между этими уровнями публичной власти»<sup>81</sup>.

Ю.А. Тихомиров утверждает, что «полномочия органов исполнительной власти различных уровней государственной власти и местного самоуправления определяются исходя из предметов ведения»<sup>82</sup>.

На наш взгляд, финансирование переданных в результате перераспределения полномочий функций предоставляет широкие возможности

---

<sup>76</sup> О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области отдельными государственными полномочиями: закон Архангельской области от 20 сентября 2005 г. № 84-5-ОЗ // Волна. 2005. 18 октября.

<sup>77</sup> О наделении органов местного самоуправления в Республике Коми отдельными государственными полномочиями Республики Коми: закон Республики Коми от 1 декабря 2015 г. № 115-ПЗ. URL: <https://komi-gov.ru/doc/77134> (дата обращения: 15.02.2023).

<sup>78</sup> О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Пермского края по социальной поддержке, социальной помощи и социальному обслуживанию отдельных категорий граждан: закон Пермской области от 14 ноября 2005 г. № 2621-580 // Звезда. 2005. 29 ноября.

<sup>79</sup> О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Кировской области отдельными государственными полномочиями в сфере создания и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: закон Кировской области от 1 августа 2016 г. № 705-ЗО. URL: <http://kirovreg.ru> (дата обращения: 15.02.2023).

<sup>80</sup> Об использовании лесов в Республике Татарстан: закон Республики Татарстан от 22 мая 2008 г. № 22-ЗРТ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/423979228> (дата обращения: 16.02.2023).

<sup>81</sup> Кеня И.А. Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 4. С. 2–7.

<sup>82</sup> Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юстицинформ, 2001. С. 87, 114.

органам местного самоуправления, но, с другой стороны, государство обязано обеспечивать осуществление природоохранных мероприятий, направленных на восстановление окружающей среды, ликвидацию последствий загрязнения окружающей среды и др.

Согласно п. 18 ч. 1 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ), к вопросам местного значения городского поселения относилась организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а к вопросам местного значения муниципального района – организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, п. 24 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 16 сентября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования не может рассматриваться как предполагающий возложение на органы местного самоуправления городских округов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе расположенных на территории этих городских округов земель лесного фонда, без надления органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями<sup>83</sup>. Аналогичная ситуация сложилась и с лесными насаждениями, расположенными на землях сельскохозяйственного назначения, содержание которых долгое время возлагали на органы местного самоуправления.

С июля 2016 г. к собственности субъектов РФ стали относить и участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от негативного воздействия, водными объектами, за исключением земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, собственности муниципальных образований, граждан и юридических лиц либо предоставленных физическим или юридическим лицам на ином вещном праве (п. 2 ст. 3.1 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ»).

---

<sup>83</sup> По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Североуральский городской округ»: постановление Конституционного Суда от 13 октября 2015 г. № 26-П. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/664755/> (дата обращения: 15.02.2023).

Проблема содержания скотомогильников лишь недавно нашла приемлемое решение в правоприменительной практике. Так, продолжительное время на администрации муниципальных районов возлагалась ответственность за неисполнение обязанности по государственной регистрации права собственности на указанные объекты и приведению их в соответствие с ветеринарно-санитарными требованиями. Между тем в силу ст. 5 и 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», полномочиями в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения обладают РФ и субъекты РФ. Осуществление мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения является расходным обязательством РФ, а мер по предупреждению эпидемий и ликвидации их последствий – расходным обязательством субъектов РФ.

Как следует из п. 49 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым за счет средств бюджета субъекта РФ, относится решение вопросов организации на территории субъекта РФ мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных.

В то же время государство регулирует указанные отношения таким образом, чтобы предоставить субъектам РФ возможность выбрать тот или иной вариант решения. К примеру, в соответствии с Законом Новгородской области от 29 июня 2015 г. № 792-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Новгородской области отдельными государственными полномочиями Новгородской области по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных» орган местного самоуправления Чудовского муниципального района Новгородской области наделен отдельными государственными полномочиями по организации проведения подобных мероприятий в части приведения скотомогильников (биотермических ям) на территории Новгородской области в соответствие с ветеринарно-санитарными правилами сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов, а также содержания скотомогильников (биотермических ям) на территории Новгородской области в соответствии с ветеринарно-санитарными правилами сбора, утилизации и уничтожения биологических

отходов. Суд, руководствуясь вышеуказанными актами, обязал Министерство инвестиционной политики Новгородской области принять в собственность бесхозный скотомогильник, а администрацию Чудовского муниципального района Новгородской области – организовать мероприятия по приведению его в соответствие с ветеринарно-санитарными требованиями<sup>84</sup>.

На практике возникают ситуации, когда земельные участки, принадлежащие гражданам на праве собственности, входят в границы зоны с особыми условиями использования территории – санитарно-защитной зоны скотомогильника, отображенной на карте Генерального плана и Правил землепользования и застройки. В этом случае необходимо установить наличие постановления об утверждении санитарно-защитной зоны данного скотомогильника Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации и соответствующего проекта санитарно-защитной зоны с обоснованием ее размеров. Указанное требование предусмотрено п. 1 и 2 ст. 12 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а также Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. № 74, которым введены в действие СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов».

В условиях пространственного развития муниципальных экономик органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ), что является эффективным средством совершенствования механизмов стимулирования муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала и исполнения экологической функции государства.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных в настоящей части межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального

---

<sup>84</sup> Решение Чудовского районного суда (Новгородская область) от 22 февраля 2018 г. по делу № 2А-123/2018. URL: <http://chudovsky.nvg.sudrf.ru> (дата обращения: 15.02.2023).

образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Для осуществления переданных в соответствии с указанными соглашениями полномочий органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования. Кроме того, в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации, которые не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления. Таким образом, межмуниципальное сотрудничество осуществляется в таких правовых формах, как межмуниципальные соглашения и участие в межмуниципальных ассоциациях.

В силу п. 4 ст. 2 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ в области земельных отношений, установленные указанным законом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем с 1 января 2017 г. ст. 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» действует в новой редакции. Согласно ей предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется:

органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа;

органом местного самоуправления городского поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории такого поселения;

органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории сельского поселения, входящего в состав этого муниципального района, и земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района;

органами исполнительной власти субъектов РФ (городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя) в отношении земельных участков, расположенных в границах указанных субъектов, если законами указанных субъектов не установлено, что данные полно-

мочия осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований субъектов РФ (Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя);

федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства, в случае предоставления земельных участков для размещения автомобильных дорог федерального значения;

федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом;

органом исполнительной власти субъекта РФ в случае предоставления земельных участков для размещения автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения.

Приведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что полномочия по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в настоящее время закреплены за разными органами государственной власти и местного самоуправления федеральным законом и не являются отдельными государственными полномочиями субъекта РФ, которые могут быть переданы органам местного самоуправления в порядке, предусмотренном п. 6 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Таким образом, содержание компетенции органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления раскрывается с учетом специального отраслевого законодательного регулирования, которое предполагает возложение на указанные органы осуществления организационных мер, в том числе оказание регулирующего, распорядительного, контрольного и иных организационно-властных воздействий, направленных на создание необходимых условий для рационального использования земель и их охраны. В этом заключается одна из особенностей регулирования земельно-имущественных отношений.

### **1.3. Организационно-правовые основы управления земельно-имущественным комплексом в зарубежных странах**

Общий анализ мировой практики в управлении земельно-имущественными отношениями и их регулировании позволяет российским специалистам в этой области выявлять все плюсы и минусы, а также перенимать положительный опыт.

Практически во всех развитых государствах фундаментальной основой организации управления земельными ресурсами является государственное регулирование правоотношений на землю, хотя принципы, формы и подходы к правовому решению этой проблемы в разных странах существенно отличаются<sup>85</sup>.

Серьезное государственное вмешательство в земельные отношения в обозначенных странах прослеживается уже с конца XIX – начала XX вв. Это, например, принятие английским парламентом в 1881 г. нашедшего закона о сельскохозяйственной аренде в Ирландии, почти одновременное введенное в Германии, Франции и Швейцарии единонаследие земель крестьянских хозяйств; принятие первого закона в Великобритании о планировании жилищного строительства и т. д.

Земельные отношения за рубежом регулируются специальными законами (например, по аренде, продаже земельных участков, порядку наследования, планированию использования земель), а также сельскохозяйственными и урбанистическими кодексами.

В США, Канаде и странах Европейского экономического сообщества (ЕЭС) земельные отношения основаны на праве частной собственности. Поскольку земля в развитых странах является национальным достоянием, то там законодательно закреплены общественные права на землю. Основные общественные правомочия реализуются через суверенное право государства отчуждать частную собственность за определенную компенсацию в интересах общества, право регулировать использование собственности в целях обеспечения общественного порядка и право передавать выморочное имущество в казну.

В большинстве стран с федеративным устройством многие вопросы землепользования отданы в юрисдикцию отдельных территорий, имеются специальные общественные и частные структуры, которые занимаются регулированием и управлением земельными ресурсами, а также существуют специализированные суды по разрешению земельных споров (например, в Германии).

Существуют два подхода к формированию государственного управления земельными ресурсами: административный и экономический, которые тесно переплетаются между собой. По этой причине в каждой стране сложилась своя система государственного регулирования: более жесткий и централизованный контроль в ЕЭС и Японии, более либеральный и децентрализованный – в США. Однако, несмотря на это, в любой развитой стране такой контроль является неотъемлемым элементом управления земельными ресурсами.

---

<sup>85</sup> Варламов А.А. Земельный кадастр: в 6 т. М.: Колос-С, 2004. Т. 2. Управление земельными ресурсами. С. 435.

Во всех развитых странах, как правило, управление ЗИК осуществляется на трех уровнях:

1) государственном – обеспечивается сохранение сельскохозяйственного земельного фонда, защита от экспансии городской застройки и размещения промышленных объектов;

2) региональном – составляются карты и зоны землепользования, планы трансформации угодий, общегосударственная земельная политика увязывается с региональными условиями;

3) районном (муниципальном) – производится картирование земель, обеспечивается соблюдение правил по защите сельскохозяйственных угодий.

Такая трехуровневая система различается в зависимости от страны. Например, если в США управление ЗИК формируется в основном на уровне штатов, то в других странах все решения в управлении, принимаемые на уровне муниципалитета, утверждаются на более высоком уровне. В большинстве стран Евросоюза имеются две формы собственности на землю, причем в настоящий момент там переняли американскую стратегию по выкупу земель в государственную и муниципальную собственность с целью получения более стабильного дохода от эксплуатации земель и концентрации национального богатства<sup>86</sup>.

Во всех развитых странах основой организации управления ЗИК является государственное регулирование правоотношений на землю, несмотря на то, что принципы, формы и подходы к правовым решениям данной проблемы в разных странах существенно отличаются. Например, в Германии существует всего две формы собственности на землю, хотя в частной собственности находится более 90 % всех земель. Законодательство здесь предусматривает запрет на дробление лесных и сельскохозяйственных участков, их отчуждение с изменением целевого назначения. Сельхозпроизводителям предоставляется приоритетное право на приобретение сельхозугодий. Аналогичные условия действуют в Швеции, Франции, Италии, Норвегии и Испании.

В Италии государственный контроль за земельным оборотом сводится к возможности принудительной сдачи участка в аренду более эффективным пользователям. В этой стране также существует ограничение на приобретение в собственность земли иностранными лицами в приграничных зонах с целью обеспечения национальной безопасности.

Цель государственного регулирования земельного оборота в цивилизованных странах состоит в том, чтобы избежать формирования экономически невыгодной в системе рыночной экономики модели

---

<sup>86</sup> Кухтин П.В. Зарубежный опыт государственного управления землями крупных городов // Наукоедение. 2014. № 6 (25). С. 3.

землепользования и землевладения и создать благоприятные условия для семейных фермерских хозяйств.

В некоторых странах законодательно установлены максимальные размеры земельных угодий. Так, в Дании, где преобладают небольшие хозяйства семейного типа, при превышении 150 га разрешение на укрупнение хозяйства может быть получено только в том случае, если фермеру необходима земля для использования органических удобрений и при этом никто из соседних фермеров не имеет приоритетных прав на покупку. Многие страны требуют, чтобы собственники или арендаторы земли проживали по соседству и осуществляли контроль над собственностью.

В Китае законодательно установлена форма частной собственности лишь как коллективная собственность на землю сельскохозяйственного назначения крестьян, которые проживают в деревнях, провинциях и сельскохозяйственных кооперативах; земли же городов остаются в государственной собственности.

В настоящее время практически во всех странах мира ведется земельный кадастр, неразрывно связанный с понятием учета, оценки состояния и использования земельных ресурсов, экологии. Он занимает центральное место при формировании системы управления земельными ресурсами. Ведение земельного кадастра в каждой стране характеризуется своими национальными и территориальными особенностями, формами организации кадастровых и землеустроительных работ, структурами данных и своеобразными подходами к созданию автоматизированных информационных систем, реализующих функции учета и регистрации недвижимости.

На современном этапе развития мировой экономики рынок земли является мощным средством стимулирования роста производительности и инвестиций, так как земельный оборот способствует сосредоточению земельных ресурсов в руках наиболее конкурентоспособных землепользователей. Государство, в свою очередь, имеет абсолютные права и ответственность в осуществлении контроля за использованием земельной недвижимости в интересах общественного благосостояния и сохранения целостности природных ресурсов. В современной рыночной экономике государство косвенно контролирует земельные отношения через выработку и воплощение законодательных регулирующих норм. Муниципалитеты имеют право дополнять и ужесточать эти нормы, поэтому государство обычно не вмешивается в частные решения и действия. Это позволяет участникам земельного оборота вырабатывать эффективные решения по использованию ЗИК.

Общий анализ мирового опыта по управлению ЗИК позволяет сделать вывод, что при существовании декларации о частной

собственности на землю любых категорий и видов ее использования существуют жесткие законодательные правила ее эксплуатации и оборота. Однако в разных странах предусмотрены различные механизмы по регулированию правоотношений собственников и арендаторов, а также действуют программы государственной поддержки арендаторов земель, предусматривающие определенные льготы и правовые гарантии. Например, в Германии, Италии и Франции законодательством установлен размер арендной платы за земельные участки социально-бытового назначения и для тех землепользователей, которые выводятся на малоосвоенные территории поселения. Государственное воздействие на землепользователей часто выступает составной частью стратегий территориального развития, направленного на сдерживание роста крупных и развитие средних и мелких городов, а также отстающих регионов. Такие стратегии реализуются через различные меры регулирования (например, субсидирование цен на услуги городской инфраструктуры, льготное кредитование и налогообложение, зонирование и др.).

#### **1.4. Теоретико-правовые основы развития земельного правопорядка**

В современной России исследование проблем земельного правопорядка чрезвычайно актуально в связи с отсутствием комплексной сбалансированной земельной политики и продуманной стратегии правотворческой и правоприменительной деятельности, несовершенством земельного законодательства, нарушением земельных прав и несоблюдением субъектами земельных отношений установленных требований и обязанностей, а также по причине стабильного ухудшения состояния земель.

По данным Росреестра, земельный фонд в административных границах России на 1 января 2021 г. составил 1 712,6 млн га. От общей площади земельного фонда для сельскохозяйственного использования пригодно менее четверти земель (23,8 %, или 407,5 млн га, из которых 383,2 млн га – земли сельскохозяйственного назначения и 24,2 млн га – сельхозугодья). На одного жителя РФ приходится 2,6 га сельскохозяйственных земель<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 году. URL: [https://www.zinref.ru/000\\_uchebniki/04600\\_raznie\\_15/850-nac-doklad-o-zemlah-v-RF-2020-g/000.htm](https://www.zinref.ru/000_uchebniki/04600_raznie_15/850-nac-doklad-o-zemlah-v-RF-2020-g/000.htm) (дата обращения: 15.02.2023).

Как показывают проведенные исследования, в России земли сельскохозяйственного назначения имеют особый правовой режим и подлежат особой защите с целью сохранения их площади, повышения плодородия почв и предотвращения развития негативных процессов. В то же время необходимо отметить, что в период с 2010 по 2017 гг. площадь земель сельскохозяйственного назначения сократилась на 10,2 млн га (2,6 %). В 2017 г., по сравнению с 2016 г., площадь данной категории земель уменьшилась на 0,4 млн га и составила 383,2 млн га.

Земли особо охраняемых территорий и объектов играют чрезвычайно важную роль с позиции сохранения биоразнообразия и обеспечения качества жизни человека. По сравнению с 2010 г. площадь земель особо охраняемых территорий и объектов увеличилась на 12,8 млн га (36,6 %). В 2017 г. (по сравнению с 2016 г.) площадь земель этой категории увеличилась на 0,5 млн га и составила 47,7 млн га.

Площадь земель населенных пунктов в период с 2010 по 2017 гг. увеличилась на 0,85 млн га (4,3 %); площадь земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, энергетики, обороны и иного специального назначения за рассматриваемый период – на 0,65 млн га (3,9 %).

Различные антропогенные воздействия, которым в настоящее время подвергаются почвы (сельскохозяйственные работы, вырубка леса, добыча полезных ископаемых, промышленное производство, дорожное и гражданское строительство и пр.), приводят к формированию в почвах негативных свойств и процессов, т. е. к их деградации на значительных территориях, а также росту площадей земель, не вовлеченных в продуктивный оборот.

Рациональное использование земель, контроль и оценка их состояния невозможны без участия государства как главного заинтересованного субъекта земельных отношений, выступающего в роли основного инвестора мероприятий, направленных на сохранение, улучшение и рациональное использование земель.

Общая сумма инвестиций, направленных на охрану и рациональное использование земель, в 2019 г. составила 10 174 297 тыс. руб., в том числе 2 197 353 тыс. руб. (21,6 % от общего объема) из федерального бюджета, 980 966 тыс. руб. (9,64 % от общего объема) из бюджетов субъектов РФ и 6 976 270 тыс. руб. (68,57 % от общего объема) из собственных средств предприятий.

Однако, как ранее отмечалось, несмотря на значительный рост инвестиций в охрану земель, их состояние продолжает ухудшаться. По данным государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2019 году», в котором акцент делается на оценке состояния земель сельскохозяйственного назначения, почти повсе-

местно наблюдается деградация земель (в первую очередь водная эрозия, подтопление и переувлажнение).

По данным Минсельхоза России, в рамках проведения мониторинга пахотных угодий по степени кислотности почв в России в 2017 г. было обследовано 91,2 млн га пашни, из которых кислые почвы, требующие первоочередного известкования, занимают 33,1 млн га, или 36,3 %, из них 2,8 % – сильно и очень сильнокислые почвы.

Наибольшие площади пашни, нуждающиеся в известковании, сосредоточены в Дальневосточном (89,6 %), Центральном (59,5 %), Уральском (49,9 %), Северо-Западном (46,3 %), Приволжском (34,7 %) и Сибирском (30,9 %) федеральных округах<sup>88</sup>. Кроме того, территория Центрального федерального округа характеризуется интенсивной антропогенной нагрузкой на земельные угодья, что также способствует развитию деградационных процессов. Это выражается, в частности, в нерациональном отношении к использованию земельных ресурсов. Как отмечается в докладе, «для более эффективного управления земельными ресурсами Российской Федерации с ее разнообразными природно-хозяйственными условиями, а также в целях разработки комплекса почвозащитных мероприятий, мероприятий по экономическому стимулированию собственников и пользователей в рациональном использовании и охране земель крайне необходимы пространственно-обобщенные, регионально систематизированные и сопоставимые данные о земле»<sup>89</sup>. К сожалению, за последние годы в большинстве субъектов Российской Федерации работы по изучению состояния и использования земель (почвенные, геоботанические и другие специальные обследования) практически не проводятся. Тем самым нарушается основной принцип природопользования – рациональность.

На основании вышеизложенного можно заключить, что в связи с усложнением природопользования, в особенности землепользования, теоретические и методические основы национального земельного законодательства в современных условиях нуждаются в дальнейшем развитии.

Перейдем к рассмотрению понятия, сущности и содержания малоизученной в современном земельном праве категории «земельный правовой порядок». Формирование общих системных основ исследуемого феномена невозможно без анализа такого многогранного понятия, как правовой порядок, которое в отечественной юридической литературе является дискуссионным. Как справедливо отмечает А.П. Анисимов, единство мнений по поводу понимания сущности данной правовой категории до сих

---

<sup>88</sup> Государственный (Национальный) доклад о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году. URL: [http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye\\_doklady/](http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/) (дата обращения: 15.02.2023).

<sup>89</sup> Там же.

пор не достигнуто и ряд вопросы, относящиеся к понятию и структуре правопорядка, критериям его состояния и оценки, способам укрепления, остаются малоисследованными<sup>90</sup>

В отечественной теории права получили наибольшее развитие два подхода к пониманию сущности и содержания правопорядка.

В рамках первого подхода правопорядок определяется как совокупность, система либо состояние правовых отношений. В той или иной степени данной трактовки придерживались С.С. Алексеев, Н.Г. Александров, В.В. Борисов, М.И. Байтин, А.М. Васильев, П.Е. Недбайло, И.С. Самощенко, Ю.А. Соколов, Н.А. Стручков, Ю.В. Солопанов и многие другие исследователи. Сторонниками данного подхода предложены различные дефиниции рассматриваемой категории. Первоначально правопорядок сводили к совокупности правовых отношений<sup>91</sup> либо к системе общественных отношений, урегулированных правом<sup>92</sup>.

Впоследствии более широкое распространение в научных кругах получило определение правопорядка как состояния упорядоченности правоотношений, воплощающегося в поведении участников, основанном на правовых нормах. Так, В.В. Борисов определяет правопорядок как объективно обусловленное состояние, свойство социальной жизни, которое характеризуется внутренней согласованностью и урегулированностью системы правовых отношений и связей, основанных на реализации демократических, гуманистических принципов и нормативных основ права и законности; прав, свобод и обязанностей субъектов; правовую форму организации общественной жизни, ее состояние<sup>93</sup>. Схожей позиции придерживается и М.И. Байтин: правопорядок трактуется им как такой порядок в общественных отношениях, регулируемых правом, «при котором гарантируется реализация субъективных прав и юридических обязанностей участников правоотношений, обеспечиваются их правомерное поведение, осуществление законности»<sup>94</sup>.

Однако не все ученые понимают правопорядок как категорию, производную от категории законности. Так, А.М. Васильев обращает внимание на то, что логическая зависимость между правопорядком и законностью дает представление об условиях существования и упрочения правопорядка, но не выражает его сути как порядка общественных

---

<sup>90</sup> Анисимов А.П. Обеспечение земельного правопорядка градостроительно-правовыми средствами // Аграрное и земельное право. 2009. № 4. С. 10.

<sup>91</sup> Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М.: Госюриздат, 1960. С. 125.

<sup>92</sup> Васьков П.Т., Денисов А.И., Малькевич В.В. Теория государства и права. М., 1965. С. 433.

<sup>93</sup> Борисов В.В. Правопорядок советского общества и пути его укрепления // Вопросы теории государства и права: сборник статей. Саратов: Саратовский юридический ин-т им. Д.И. Курского, 1971. С. 52.

<sup>94</sup> Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов: СГАП, 2001. С. 420.

отношений, сформировавшегося под правовым воздействием<sup>95</sup>. «Из этих соображений, – пишет автор, – очевидно, не следовало бы писать и о законности как основе правопорядка»<sup>96</sup>. Еще более обоснованным представляется мнение С.С. Алексеева, понимающего под правопорядком состояние фактической упорядоченности общественных отношений, выражающее реальное, практическое осуществление требований законности. Он отмечает, что правопорядок – это результат законности, характеризующий степень осуществления ее требований. Если законность представляет собой режим общественно-политической жизни, который вводит известные требования, то правопорядок – это уже фактическое состояние упорядоченности общественных отношений, нормальная жизнь, которая наступает в результате реализации требований законности<sup>97</sup>.

В приведенных выше высказываниях наиболее значимым для нас является утверждение о том, что правопорядок характеризует степень осуществления требований законности. Другими словами, правопорядок формируется в целях обеспечения законности, а при допущении произвола и беззакония он ослабевает. Таким образом, правопорядок может быть как основанным на законности, так и отклоняться от данного принципа. На наш взгляд, законность следует рассматривать как одну из важных характеристик правопорядка, свидетельствующую о наличии обоюдного стремления органов государства и граждан к соблюдению законов. При этом основанным на законности будет считаться такой правопорядок, при котором всеми сторонами публичных правоотношений соблюдаются нормативные установления.

Второй подход характеризует правопорядок как результат осуществления всеми субъектами предписаний правовых норм. При этом если одни исследователи (Н.Г. Александров, В.Н. Казаков, Г.С. Котляровский, Б.Л. Назаров, И.В. Тимошенко, В.М. Сырых и др.) рассматривают правопорядок как результат правоотношений, основанных только на правомерном поведении всех участников, то другие (например, О.П. Сауляк, Н.И. Привезенцев) – как результат совокупности поведенческих актов как правомерного, так и противоправного характера. Например, В.Н. Казаков определяет правопорядок как систему общественных отношений, урегулированных правом и упорядоченных в результате правомерного поведения субъектов общественной жизни<sup>98</sup>. В.М. Сырых и И.В. Тимошенко

---

<sup>95</sup> Васильев А.М. Правовые категории. М.: Юридическая литература, 1976. С. 180.

<sup>96</sup> Там же. С. 180.

<sup>97</sup> Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. 1. С. 235.

<sup>98</sup> Казаков В.Н. Правовой порядок в юридической теории и практике: автореф. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М., 2003. С. 22.

также увязывают правопорядок с точным и неуклонным осуществлением предписаний правовых норм всеми субъектами права<sup>99</sup>.

Г.С. Котляровский и Б.Л. Назаров подчеркивают, что для наличия правопорядка необходимо, чтобы субъекты не просто имели права и обязанности, а действовали в строгом соответствии с ними. При этом наличие вытекающей из норм права юридической связи является лишь своего рода предпосылкой для правопорядка, когда данная связь как юридическая форма фактических общественных отношений воплощается в поведении их участников, а под воздействием управляющей системы (правовые нормы, соединенные с конкретными лицами, – правоотношения) формируется правомерное поведение в управляемой системе (фактические общественные отношения)<sup>100</sup>. Н.Г. Александров также понимает под правопорядком такой порядок в волевых отношениях, регулируемых правовыми нормами, который устанавливается посредством обеспечения точного исполнения законов и выражается в следующем:

- 1) общие правовые запреты не нарушаются;
- 2) правовой статус граждан и организаций соблюдается и их правоспособность может беспрепятственно осуществляться;
- 3) участники правоотношений неуклонно выполняют возложенные на них юридические обязанности и им реально гарантировано осуществление их субъективных прав<sup>101</sup>.

Понятие правопорядка необходимо связывать не только с правомерным, но и с противоправным поведением, поскольку отклонения от установленных правил неизбежно будут присутствовать в человеческом обществе. Именно поэтому в юридической науке всегда остро ставился вопрос охраны, укрепления и поддержания правопорядка. В связи с этим ряд авторов отстаивает взгляд на данное правовое явление, который не во всем совпадает с традиционными представлениями. Так, Н.И. Привезенцев, не отрицая полезности рассмотрения правопорядка как результата действия законности, подчеркивает конструктивные моменты во взглядах тех ученых, которые рассматривают правопорядок как меру (объем) отклонений от требований действующего законодательства. По мнению автора, правопорядок, как и законность, произведен как от позитивной юридической практики, так и от области, которую составляют правонарушения<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> Сырых В.М. Теория государства и права. М.: Былина, 1998. С. 310; Тимошенко И.В. Теория государства и права. Ростов н/Д.: МарТ, 2002. С. 484.

<sup>100</sup> Котляровский Г.С., Назаров Б.Л. Проблемы общей теории права: учебное пособие по спецкурсу. М.: ВЮЗИ, 1973. Вып. 1. 79 с.

<sup>101</sup> Теория государства и права / под ред. Н.Г. Александрова. М.: Юридическая литература, 1974. С. 22.

<sup>102</sup> Привезенцев Н.И. Законность и правопорядок в условиях формирования гражданского общества и правового государства в России: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 1997. 22 с.

Схожей позиции придерживаются и отдельные представители современной юридической науки. Так, О.П. Сауляк не соглашается с трактовкой правопорядка как идеального образования, за пределами которого остаются все противоправные явления. Ученый подчеркивает, что реальный правопорядок, складывающийся в обществе, определяется всей совокупностью поведенческих актов как правомерного, так и противоправного характера, соотношением «площадей» юридической упорядоченности и хаоса, сосуществующих в рамках единого социального пространства<sup>103</sup>. Весьма полезным в этой связи является подход, разработанный П.С. Назаровым. Исследователь предлагает различать реальный правовой порядок как итог правового регулирования и правовой порядок как программируемый результат, к достижению которого стремится любое общество на определенном этапе своего развития<sup>104</sup>.

Таким образом, поскольку правопорядок является сложной и многогранной категорией, для данного исследования важны оба подхода к пониманию правопорядка:

правопорядок как антипод хаосу и неорганизованности правовых отношений – идеальная модель взаимодействий и отношений всех субъектов правовой системы – характеризуется таким состоянием упорядоченности общественной жизни, при котором обеспечивается точное исполнение законов. Правомерное поведение всех субъектов права здесь выступает одним из определяющих факторов формирования содержания правопорядка;

правопорядок как результат правового регулирования (реальный правопорядок), фактически сложившееся состояние правовых отношений отражает реальный уровень соблюдения основными нормативных установлений сторонами публичных правоотношений – органами государства и гражданами. Характеристиками такого состояния может быть как правомерное, так и противоправное поведение.

Общим тезисом, резюмирующим представленный анализ мнений, может служить утверждение, что правопорядок традиционно трактуется в теории права как итоговая категория, закрепляющая результаты правового регулирования в реальных общественных процессах (и это совершенно верно). Однако в современной правовой доктрине высказывается и такая точка зрения, что природа правопорядка связана не только с результатами, но и с механизмом действия права в целом. Вследствие этого сформировался новый подход ко всем юридическим явлениям и процессам, в рамках которого правопорядок определяется не

---

<sup>103</sup> Сауляк О.П. Сущность правопорядка: теоретико-методологическое исследование: автореф. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М., 2010. С. 25–26.

<sup>104</sup> Назаров П.С. Правопорядок в условиях формирования правового государства: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2005. С. 14.

просто как состояние урегулированности нормами права наиболее значимых для данного социума общественных отношений, но и как механизм конструирования и реализации правовой системы, существующий посредством деятельности акторов (носителей статуса субъектов права) и включающий в себя юридически значимую деятельность<sup>105</sup>.

Широта толкования интересующей нас категории объясняется тем, что проявления правопорядка можно встретить на разных стадиях правового регулирования. Согласно постклассическому подходу, правопорядок, имея социально обусловленную природу, является механизмом реализации правовых ценностей и в силу этого характеризуется изменчивостью. Участники одновременно следуют правопорядку через использование простых форм реализации права, а также правоприменительной деятельности и обеспечивают его посредством социального контроля за правопорядком. Содержанием правопорядка здесь выступает юридически значимая деятельность.

Новизна описанного подхода заключается в преодолении односторонности нормативистского отождествления права с совокупностью норм, при котором правопорядок оказывается лишь результатом реализации такого права. Правопорядок рассматривается здесь не только в оценочном (с точки зрения его эффективности, устойчивости) и структурном (как система правоотношений, в которых выражены существующие на их счет требования) аспектах, но и в социологическом ключе – как объективная реальность, обусловленная множеством факторов самого разного характера (не только нормами и системой принуждения), которую следует принять просто как данность<sup>106</sup>.

Таким образом, современная научная методология предлагает отказаться от механического и идеального понимания правопорядка как определенного уровня упорядоченности общественных отношений, достигнутого за счет неукоснительного соблюдения норм права. В контексте постклассической научной методологии правопорядок рассматривается как постоянная деятельность субъектов права по реализации правовых норм, построенная на внешнем и внутреннем диалоге и ориентированная на существующее в данный момент представление социума о должной модели правового поведения<sup>107</sup>.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод о том, что множественность трактовок правопорядка формирует широкое поле, внутри

---

<sup>105</sup> Честнов И.Л. Постклассическая теория права: монография. СПб.: Алеф-Пресс, 2012. 650 с.

<sup>106</sup> Юдин А.В. Формы правопорядка в современном обществе: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2009. С. 8–14.

<sup>107</sup> Пашенцев Д.А., Черногор Н.Н. Правопорядок в контексте современной постклассической методологии // Юридическая наука. 2017. № 1. С. 24.

которого существуют различные контексты данной категории. Многоконтекстуальность рассматриваемого понятия позволяет определять правопорядок и как состояние правоотношений, отражающее их стабильные признаки, и как процесс осуществления правоотношений, иллюстрирующий их развитие, и как результат правового воздействия на общественные отношения, характеризующий степень их урегулированности правом. Однако широкий постклассический подход к толкованию такой дефиниции, как правопорядок, предельно абстрагирует его, лишает качественной определенности. В связи с этим представляется оправданным определить правопорядок как итог правового воздействия и правоприменительной деятельности, характеризующий степень упорядоченности, полноты реализации правоотношений и уровень развития правовой системы в государстве. В таком качестве правопорядок предстает общим юридическим критерием эффективности нормативных требований.

В современной юридической науке выделяют ряд отраслевых видов правопорядка, в том числе и земельный. Как отмечал Г.В. Чубуков: «Отрасль права как наиболее крупный структурный элемент правовой системы регламентирует и упорядочивает широкую область общественных отношений, связанных между собой известным родством по предмету регулирования. Она придает им устойчивость, упорядоченность, свойственную чертам правового порядка, отражающего особенности регулируемых правом родственных общественных отношений»<sup>108</sup>. В связи с этим исследователь справедливо считает правомерным говорить о существовании в российском обществе отраслевых видов правопорядка, в том числе земельного, понимает под последним «совокупность правовых отношений, сложившихся на принципах Конституции РФ и земельного законодательства между субъектами земельных отношений, которые реализуют принадлежащие им земельные права и законные интересы и надлежаще исполняют возложенные на них обязанности в области рационального использования земли как природного объекта и принадлежащих им земельных участков»<sup>109</sup>. С.В. Андреев, анализируя земельный правопорядок в области градостроительства, также формулирует его понятие, трактуя его как совокупность правовых отношений, сложившихся на идеях и принципах Конституции Российской Федерации, земельного, градостроительного, экологического законодательства; между субъектами земельных отношений при осуществлении градостроительной деятельности, которые реализуют принадлежащие им земельные и иные права и

---

<sup>108</sup> Чубуков Г.В. Земельное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Издательство г-на Тихомирова М.Ю., 2002. С. 28.

<sup>109</sup> Там же. С. 29.

законные интересы и исполняют возложенные на них обязанности по рациональному использованию и охране земель поселений<sup>110</sup>.

Как видим, авторы рассматривают земельный правовой порядок как совокупность правовых отношений. Такой подход заслуживает внимания, однако, на наш взгляд, для существования земельного правового порядка, как и любого другого, этого недостаточно. Земельный правовой порядок не тождественен категории «земельные правоотношения» и не сводится к их совокупности. Земельное правоотношение как правовое явление отражает фактическое взаимодействие участников, организованное особым образом на основании правовых норм, и представляет собой важнейший структурный элемент земельного правового порядка. Правовой порядок же свидетельствует о полноте такого взаимодействия, прочности и обеспеченности. Земельный правовой порядок в большей степени характеризует состояние, процесс, результат (а не просто совокупность) земельных отношений, урегулированных и упорядоченных земельным правом таким образом, что гарантируются условия для реализации, защиты прав и исполнения установленных обязанностей. Реальное состояние земельного правового порядка характеризуется совокупностью правомерных действий и правонарушений, от соотношения которых в конечном счете зависят его устойчивость и прочность. При этом понятия «состояние», «процесс», «результат» шире понятий «совокупность» и «система» и раскрывают сущность категории «земельный правовой порядок», его качественные характеристики.

Реальный земельный правовой порядок следует рассматривать как итог правового воздействия и правоприменительной деятельности, характеризующий степень упорядоченности и полноты реализации земельных правоотношений. Содержание земельного правового порядка и земельно-имущественных правоотношений столь же многогранно, как и их понятие. В них переплетаются самые разные ценности, интересы, отношения, связи и потребности, формируемые совместно государством и обществом. Формирование и функционирование земельного правового порядка и установленных им правоотношений обуславливаются разнообразными правовыми явлениями, к важнейшим среди которых относятся земельная политика, земельно-правовые предписания и их практическая реализация.

Однако в настоящее время используется, наряду с категорией «земельный порядок», и такая дефиниция, как земельная политика. Отметим, что содержание земельного правового порядка в первую очередь предопределяется ценностями, заложенными в проводимой земельной политике, а именно целями, задачами, принципами, концептуальными идеями,

---

<sup>110</sup> Андреев С.В. Земельный правовой порядок в области градостроительства (с использованием законодательства города Москвы): автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. М., 2007. 12 с.

отражающими базовые начала в будущей правовой организации земельных отношений.

В системе природных ресурсов земля обладает отличительными свойствами, поскольку одновременно выступает как природный объект, природный ресурс, недвижимое имущество, объект права собственности и иных вещных прав. С учетом этого, согласно Распоряжению Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы» (далее – Основы), к целям государственной политики по управлению земельным фондом в настоящее время отнесены:

- повышение эффективности использования земель;
- охрана земель как основного компонента окружающей среды;
- эффективное и рациональное использование земли как главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны.

Основными задачами при этом являются:

- создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включая учет общественных и отраслевых потребностей, выполнение требований устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;

- обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия;

- сохранение и повышение качественного состояния земель;

- сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда;

- обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости.

Как следует из вышеизложенного, многофункциональная сущность земли порождает необходимость постановки весьма непростых задач, поскольку эффективное и рациональное использование земель возможно только при условии обеспечения охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель как природного объекта.

Необходимо отметить, что приоритет охраны земли обусловлен ее невосполнимостью, невозможностью ее восстановления при нерациональном использовании. Поэтому важно получать наибольший эффект от их хозяйственной эксплуатации с минимальными затратами, не нанося при этом экологического вреда.

Таким образом, цели и задачи современной земельной политики заслуживают самого пристального внимания. Однако следует констатировать, что все последующие реализационные механизмы, перечисленные в Основах, касаются в большей степени достижения цели повышения экономической эффективности использования земель, но не ее охраны.

К основным направлениям государственной политики по управлению земельным фондом отнесены:

- совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории;

- совершенствование порядка предоставления земельных участков гражданам и организациям;

- обеспечение гарантий прав на землю и защита прав и законных интересов собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков;

- совершенствование порядка образования земельных участков;

- развитие государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля;

- совершенствование порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд;

- совершенствование порядка изъятия земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием, в том числе уточнение оснований для такого изъятия, а также полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении мероприятий, связанных с изъятием;

- уточнение порядка установления ограничений прав собственности на земельный участок без его изъятия, а также прав ограниченного пользования чужим земельным участком для обеспечения размещения линейных объектов и объектов, связанных с использованием недрами и имеющих государственное или муниципальное значение;

- развитие государственного мониторинга земель;

- повышение результативности взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении государственной политики по управлению земельным фондом, а также порядка предоставления государственных услуг в области земельных отношений;

- установление механизмов защиты сельскохозяйственных земель от выбытия из сельскохозяйственного оборота;

- оптимизация оборота сельскохозяйственных земель;

- совершенствование землеустройства.

Представляется, что отсутствие системного подхода при разработке основных направлений земельной политики, в равной мере учитывающих совершенствование порядка использования земель и их охраны как природного объекта и природного ресурса, изначально создает проблемы при формировании земельного правопорядка и, соответственно, отражается на эффективности земельно-имущественных отношений на национальном уровне.

### **1.5. Особенности ответственности за нарушение земельно-имущественных отношений**

Для обеспечения рационального использования и охраны земель предусмотрена юридическая ответственность (в любой отрасли права явление многогранное и сложное). Как правовой институт ответственность за правонарушения в области использования, управления и охраны земель включает совокупность юридических норм, устанавливающих неблагоприятные последствия и порядок их возложения на правонарушителя.

Как отмечалось выше, основным нормативно-правовым актом, регулирующим земельные отношения, является ЗК РФ. Однако вполне закономерно, что в силу объективных причин ЗК РФ не может только своими нормами осуществлять правовое регулирование всей совокупности земельно-имущественных правоотношений, возникающих в ходе использования и охраны земель, и всего, что с ними тесно связано. В то же время распоряжение земельными участками и иным имуществом осуществляется в соответствии с гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, а также иными федеральными законами. В частности, в результате очередных поправок, внесенных в ЗК РФ в 2014 г., утратила силу ст. 21 ЗК РФ «Пожизненное наследуемое владение земельными участками». При этом ст. 265–267 ГК РФ закрепляют основные положения, касающиеся права пожизненного наследуемого владения, а также правомочий землевладельцев. Такой же пример можно привести относительно правового регулирования отношений, связанных с управлением земельными ресурсами. Статья 70 ЗК РФ «Государственный кадастровый учет земельных участков» не регламентирует основания, порядок и условия осуществления государственного кадастрового учета земельных участков, а лишь устанавливает, что данная процедура осуществляется в соответствии со специальным Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Правовая регламентация отношений, связанных с возникновением и применением юридической ответственности за земельно-имущественные правонарушения, осуществляется аналогичным образом. Глава XIII ЗК РФ «Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель» содержит только три статьи: ст. 74 «Административная и уголовная ответственность за земельные правонарушения», ст. 75 «Дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения» и ст. 76 «Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями». Каждая из них только фиксирует возможность наступления уголовной, административной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой ответственности в случае нарушения требований земельного законодательства.

В соответствии с положениями, закрепленными в ст. 74, 75 ЗК РФ, лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут уголовную, административную и дисциплинарную ответственность. Согласно ст. 76 ЗК РФ «Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями» в случае причинения вреда в результате совершения земельного правонарушения виновные должны быть привлечены к гражданско-правовой и материальной ответственности.

В ранее действовавшем Земельном кодексе РСФСР 1991 г. (ст. 125) содержались составы административных правонарушений, но на сегодняшний момент законодатель отказался от фиксации составов административных правонарушений в нормативно-правовых актах (за исключением КоАП РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ). Данное решение позволило отказаться от ненужного дублирования составов правонарушений. Таким образом, в ЗК РФ закреплены нормы, не содержащие составы преступлений, правонарушений, а только фиксирующие общие основания возникновения юридической ответственности в сфере земельно-имущественных правоотношений.

В юридической науке до сих пор не сформировалось единого мнения о том, что следует понимать под юридической ответственностью. Нам близка позиция Б.В. Ерофеева, который полагает, что это «специфическая обязанность претерпевания соответствующих лишений личного или материального характера за совершенное правонарушение в соответствии с санкцией нарушенной нормы права»<sup>111</sup>. Полагаем, что данная трактовка юридической ответственности применима к нарушениям в сфере использования, управления и охраны земель.

Традиционно выделяют три функции юридической ответственности:

штрафную (репрессивно-карательную);

---

<sup>111</sup> Ерофеев Б.В. Экологическое право: учебник. М.: Форум: ИНФРА-М, 2004. С. 140.

предупредительно-восстановительную (превентивную);  
правовосстановительную (компенсационную).

Штрафная функция призвана воздействовать непосредственно на сознание правонарушителя. Предупредительно-восстановительная направлена на формирование у всех субъектов правоотношений мотивации для выполнения требований законодательства, а также соблюдения прав и законных интересов других участников земельных правоотношений. Правовосстановительная функция характерна для материальной и гражданско-правовой ответственности, поскольку ее задачей является возмещение вреда, убытков, потерь, понесенных лицом в результате противоправных действий виновного.

Основанием для привлечения к юридической ответственности является совершение субъектом правонарушения. В зависимости от тяжести и характера правонарушений они подразделяются на преступления и проступки. Наиболее тяжкий вид правонарушения – преступление, поскольку оно обладает самой высокой степенью общественной опасности. Все составы преступлений предусмотрены Уголовным кодексом Российской Федерации (УК РФ).

Проступки, в отличие от преступлений, не считаются опасными. Соответственно, санкции за совершение проступков менее жесткие, чем за преступления. В законодательстве также выделяются административные проступки – административные правонарушения, составы которых закреплены в КоАП РФ.

Отдельную группу составляют дисциплинарные проступки. Ответственность за их совершение предусматривается трудовым законодательством. Конкретные составы дисциплинарных проступков, в отличие от административных правонарушений, нигде не закреплены. Юридическая ответственность, как правило, наступает за совершение проступков, связанных с трудовой деятельностью виновных лиц, что может выражаться в нарушении работником требований должностных инструкций, регламентов, правил внутреннего трудового распорядка и т. д. В рамках гражданских правоотношений выделяют гражданские правонарушения – деликты. О них речь идет тогда, когда виновное лицо своими действиями (бездействием) причиняет имущественный вред.

В юридической литературе встречается достаточно много определений земельного правонарушения. Мы придерживаемся точки зрения Е.С. Болтановой, которая определяет земельное правонарушение как «виновное, противоправное деяние, нарушающее права, законные интересы и (или) правовые нормы, регулирующие отношения в области использования, управления и охраны земель»<sup>112</sup>.

<sup>112</sup> Болтанова Е.С. Земельное право: учебник. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2014. С. 279.

О совершении субъектом правонарушения можно говорить только тогда, когда имеются все элементы состава правонарушения: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Земельно-имущественное правонарушение имеет ряд особенностей, связанных с особенностями состава как земельного, так и имущественного правонарушения. Рассмотрим их.

Объект земельного правонарушения – общественные отношения, которые возникают в области использования и охраны земель. Предметом правонарушения, как правило, является земля (часть поверхности земли, почвенный слой) или земельный участок (участки). Объективная сторона земельного, в том числе земельно-имущественного, правонарушения характеризуется наличием трех элементов: противоправного деяния, причинения вреда или наступления реальной угрозы его причинения и причинно-следственной связи между ними.

Противоправное деяние может быть совершено в форме как действия, так и бездействия. Если состав правонарушения носит формальный характер, правонарушение окончено в момент совершения противоправного деяния. Таким образом, наступление неблагоприятных последствий данного деяния, выраженных вовне, не требуется. Если же состав правонарушения по своей конструкции материальный, то в этом случае необходимыми признаками объективной стороны правонарушения будут являться наступившие неблагоприятные последствия и причинно-следственная связь между деянием и его последствиями. В качестве примера земельного правонарушения с формальным составом можно привести административные правонарушения, предусмотренные ч. 4 ст. 7.1, 7.2, 7.10, 8.6 КоАП РФ и т. д. Материальные составы земельно-имущественных правонарушений зафиксированы в основном в УК РФ – это преступления, предусмотренные ст. 170.2, 254. Большинство земельных правонарушений имеет формальные составы, т. е. ответственность наступает за сам факт совершения правонарушения вне зависимости от наступления общественно опасных последствий.

Субъектами земельно-имущественных или только земельных правонарушений могут являться физические или юридические лица. Необходимо помнить, что субъектами уголовной ответственности, в том числе и за земельные преступления, могут быть только физические лица, но уголовному законодательству известен также и институт соучастия.

Субъектами административного правонарушения могут быть российские, иностранные физические и юридические лица, лица без гражданства. Физическое лицо может быть привлечено к уголовной или административной ответственности, если оно достигло 16 лет и является вменяемым. В некоторых случаях может выделяться специальный субъект, т. е. лицо, специально названное в норме закона, например кадастровый инженер (ст. 170.2 УК РФ).

Специфика привлечения к юридической ответственности специального субъекта заключается в том, что в зависимости от совершенного правонарушения он может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за должностное преступление, а также (в зависимости от тяжести совершенного правонарушения) к административной или уголовной ответственности.

Субъективную сторону земельно-имущественного, как и земельного, правонарушения составляет вина, которая может быть выражена как в форме умысла (прямого или косвенного), так и в форме неосторожности (легкомыслия или небрежности). Одни земельные правонарушения могут быть совершены только с прямым умыслом (например, преступление, предусмотренное ст. 170 УК РФ). Другие правонарушения могут быть совершены и с умыслом, и по неосторожности (например, правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ или ст. 254 УК РФ).

Таким образом, юридическая ответственность как специфическая обязанность претерпевать соответствующие лишения личного или материального характера за совершенное правонарушение наступает и за совершение земельно-имущественного (земельного) правонарушения. В зависимости от степени общественной значимости и опасности в качестве земельно-имущественных (земельных) правонарушений могут выступать различные виды правонарушений (уголовных, административных, дисциплинарных, материальных и гражданско-правовых). Специфичность ответственности за земельно-имущественные (земельные) правонарушения обусловлена в первую очередь тем, что само земельное правонарушение представляет собой совокупность преступлений, административных и дисциплинарных проступков и деликтов в сфере использования и охраны земель в РФ.

## **ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ**

### **2.1. Земельная информация и ее значение в управлении земельно-имущественным комплексом**

В управлении ЗИК информация играет очень важную роль. От качества и полноты сведений о земельных участках, их свойствах, расположенных на них объектах недвижимости и других характеристиках зависит оперативность и правильность принятия управленческих решений. Иными словами, главное назначение информации в управлении ЗИК состоит в том, что она служит основой для принятия решений по их эффективному использованию. Под эффективным использованием земель в данном случае следует понимать достижение максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом полезного взаимодействия земли с другими природными факторами и при охране земли в процессе использования как специфического условия всякой деятельности и главного средства производства в сельском хозяйстве, на основе должного информационного обеспечения.

Кроме того, главным свойством информации является способность вызывать изменения. При получении новых знаний об объекте управления становится понятно, что именно необходимо изменить для улучшения его свойств и какие методы применять для повышения эффективности использования ЗИК.

Для определения сущности понятия информации в управлении ЗИК исследуем понятие «информация».

Информация (от лат. *information* – «осведомлять») в общем смысле, согласно трактовкам, представленным в энциклопедической литературе, есть совокупность каких-либо, данных, знаний или сведений о чем-либо в виде количественных и (или) качественных показателей. Или, например, в соответствии с определением, приведенным в Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», под информацией понимаются сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их предоставления. Однако, как показывают проведенные исследования, понятие «информация» гораздо шире и полнее, чем просто какие-либо данные, ограниченные количественными или качественными показателями. При этом единое определение информации отсутствует, поскольку в различных областях знания данное понятие описывается своим специфическим набором признаков. В то же время существуют общие свойства информации (табл. 1).

Таблица 1. Основные свойства информации и их характеристика

Свойство	Характеристика
Полнота	Способность информации исчерпывающе характеризовать отображаемый объект или процесс (для конкретного потребителя)
Актуальность	Соответствие информации нуждам потребителя в определенный момент
Своевременность	Получение информации в нужный момент
Достоверность	Способность информации не иметь скрытых ошибок (достоверная информация со временем может стать недостоверной)
Доступность	Возможность получения потребителем информации по запросу
Релевантность	Соответствие информации нуждам потребителя
Защищенность	Невозможность несанкционированного использования или изменения информации
Эргономичность	Удобство формы или объема информации для данного потребителя

Полнота, актуальность, своевременность, достоверность, доступность, релевантность, защищенность, эргономичность – все эти свойства определяют значение информации как особого вида ресурса. При этом под ресурсом понимается запас неких знаний о материальных предметах или энергетических, структурных и (или) каких-либо других характеристиках предмета, обладающих **стоимостью**. В отличие от ресурсов, связанных с материальными предметами, информационные ресурсы неистощимы и предполагают существенно иные методы воспроизведения и обновления. Это обеспечивается за счет применения информационных технологий и цифровизации. Необходимо отметить, что информация о земле, ее свойствах, о расположенных на ней объектах недвижимости, прошедшая соответствующую обработку, в том числе и оцифровку, представляет собой более доступные сведения для большего количества субъектов земельно-имущественных отношений, характеризующие объект изучения. Поэтому внедрение и использование информационных технологий для обработки и интерпретации информации являются одними из условий успешного и эффективного управления ЗИК и другой недвижимостью.

В управлении ЗИК и иными объектами недвижимости информация используется по-разному и имеет различное назначение. Ее подразделяют на два вида:

управляющая (нормативная, плановая, контрольная): она формируется в процессе управления и доводится до субъекта для исполнения и использования;

осведомляющая (учетная и отчетная информация): эта информация используется для обоснования принятия решений (например, информация из отчетов Росреестра).

В основе понятия «информация в управлении ЗИК и иными объектами недвижимости» лежит совокупность сведений, дающих знание

об объектах управления и использования (земельных участках, зданиях, сооружениях и т. д.).

Количественные и качественные показатели представляются в числовых измерениях, выраженных в физических или денежных эквивалентах. Так, к количественным показателям можно отнести площадь неиспользованных земель или количество зданий и сооружений на земельном участке, а к качественным – площадь земель, подверженных значительным эрозийным процессам, или состояние зданий и сооружений, расположенных на территории ЗИК. По отношению к ЗИК в состав информации необходимо включать социальные, экологические, экономические, правовые и другие сведения. Другими словами, должен применяться системно структурированный метод, заключающийся в четко выстроенной системе сбора и распределения требуемых данных, базирующейся на общих принципах формирования информации (табл. 2).

Таблица 2. Принципы формирования земельной информации

Принцип	Обоснование
Ответственность	Регулярное определение сфер ответственности и основных индивидуальных результатов работы органов управления в целях сбора и обработки земельной информации, необходимой для достижения целей управления
Надежность	Обоснованность и достоверность используемой информации
Управляемость	Определение операций, на которые возможно или невозможно оказывать воздействие при анализе, сравнении и объяснении земельной информации, осуществлении контроля, оценки и регулирования управленческой деятельности
Взаимозависимость	Использование как внутренних, так и внешних источников, а именно получение земельной информации из взаимодействующих информационных систем, связанных другими системами управления
Обособленность	Рассмотрение как по отдельным подразделениям органов управления, так и по отдельным управленческим проблемам
Непрерывность	Постоянное формирование информационного поля учетных данных
Сопоставимость	Использование одних и тех же показателей при принятии и оценке реализации управленческих решений на различных горизонтах планирования
Понятность	Понятность, уместность и отсутствие излишних деталей
Экономичность	Невысокие затраты на поддержание системы управленческого учета земельной информации по сравнению с выгодами от ее функционирования
Достаточность	Удовлетворенность различных субъектов количественным и качественным набором данных, необходимых для принятия эффективного управленческого решения

В управлении ЗИК информация формируется на основе ответственности, надежности, управляемости, взаимозависимости, обособленности, непрерывности, сопоставимости, понятности, экономичности, достаточности. Технология формирования информации об объекте недвижимости представлена на рис. 5.

Таким образом, учитывая свойства, принципы и технологию формирования земельной информации, можно сформулировать понятие «земельная информация».

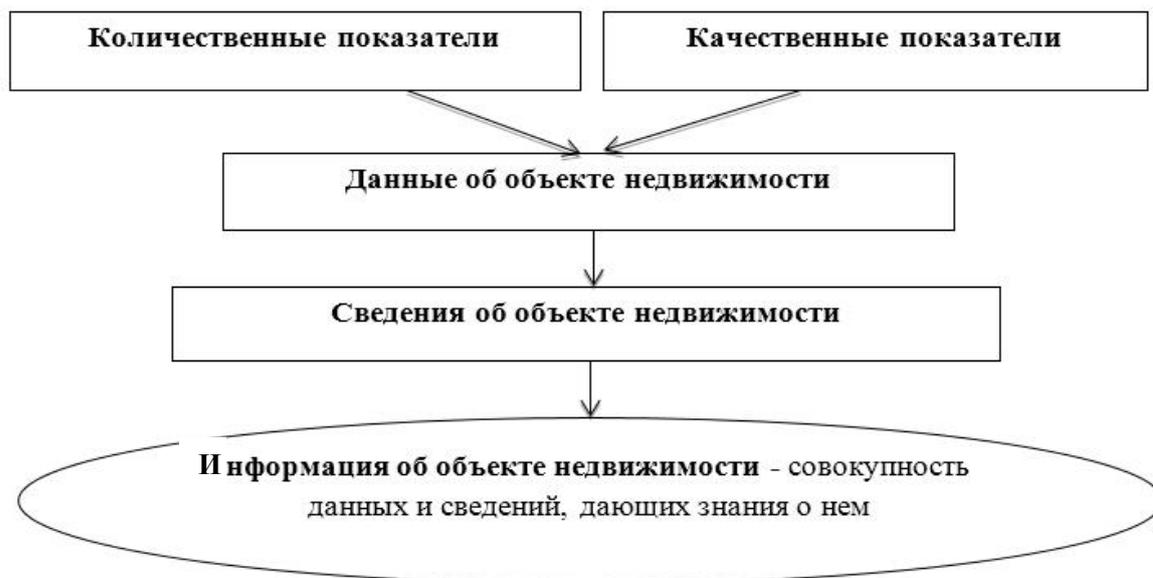


Рис. 5. Технология формирования информации об объекте недвижимости

Информация в управлении ЗИК представляет собой совокупность сведений и данных о земельном участке как о сложном социально-экономическом объекте комплексного, системного и постоянного управления, составляющую предметную область информационного обеспечения и являющуюся необходимой и достаточной для принятия всеми участниками земельно-имущественных отношений результативных и обоснованных решений в целях эффективного и рационального землепользования.

Как в любой другой системе, в системе управления ЗИК к земельной информации предъявляется ряд требований. Эти требования могут носить как объективный, так и субъективный характер.

Главными требованиями объективного характера являются точное потребительское назначение информации, своевременность ее предоставления, оптимальная степень генерализации, возможность интерпретации и визуализации. К требованиям субъективного характера относят те, которые определяют территориальные (региональные) особенности расположения земельных ресурсов.

На разных стадиях процесса управления ЗИК роль информации различна. Так, для определения целей и задач управления важны полнота и новизна информации, а при разработке управленческого решения по повышению уровня рациональности использования земель – своевременность, достаточность, высокая степень обработки (анализа и синтеза) данных и т. д.

В целом содержание информации обуславливается потребностями управленческих звеньев, зависит от вырабатываемых управленческих решений. Высшие органы управления занимаются в основном стратегическими задачами, связанными с перспективным планированием, перераспределением ресурсов, но не могут решать тактические задачи в таком же объеме, что и на низших уровнях.

Сведения о земельных ресурсах подлежат обязательному применению при использовании, восстановлении и охране земель, предоставлении (реализации) и изъятии земельных участков, определении размеров платы за землю, проведении землеустройства, оценке хозяйственной деятельности и осуществлении других мероприятий, связанных с использованием и охраной земель. Земельно-кадастровая информация составляет совокупность земельно-регистрационной, земельно-учетной и земельно-оценочной информации и предназначается для использования органами государственной власти и управления, а также заинтересованными юридическими и физическими лицами.

## **2.2. Информационное обеспечение и его влияние на эффективность управления земельно-имущественным комплексом**

Современные тенденции развития экономики страны предъявляют определенные требования к процессу управления различными системами, в том числе и ЗИК. Успешность любого управления основывается на правильности принимаемых управленческих решений, поэтому используемая информационная технология поддержки принятия решения базируется на максимально полной и достоверной информации об объекте управления.

Информатизация, согласно Федеральному закону от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», представляет собой организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов. Следовательно, главные задачи информатизации – удовлетворение информационных потребностей и

обеспечение прав граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений; создание инфраструктуры, без которой невозможны эффективное функционирование экономических систем любого уровня, а также управление ими.

Что касается вопросов информатизации в системе управления земельными ресурсами, то ответы на них кроются в формах и принципах предоставления необходимых сведений и данных о земельных ресурсах. Основными формами предоставления земельной информации являются письменная (знаковая), табличная (цифровая), графическая (рисунки, схемы, карты, графики и др.). Как правило, все три формы предоставления информации объединены в общий отчет (документ), создаваемый и хранящийся в печатном или электронном виде. Принципы предоставления информации учитывают в обоих этих видах.

К основным принципам предоставления земельной информации относятся:

адресность (основной критерий) – форма и содержание информации должны соответствовать запросу и уровню субъекта земельных отношений, которому она предоставляется, его целям;

непрерывность – эффективность и качество информационной работы определяются постоянством. Если возникают большие перерывы, то это неизбежно приведет к утрате или устареванию важной информации;

системность – если информация выдается отдельными, разрозненными частями, то ее получают разные субъекты земельных отношений, она не сводится воедино и осуществление всех процессов, происходящих в ходе управления земельными ресурсами, теряет смысл, из-за чего управление будет неэффективным;

неизменность параметров – нельзя часто изменять параметры и форму предоставления информации. Значительные изменения параметров допускаются в случаях, когда в этом возникает необходимость (например, при внедрении новой информационной системы или электронного документооборота);

наглядность – любая земельная информация, востребованная потребителем, должна быть представлена в адекватном виде (например, как карта, план, график и т. д. (в зависимости от характера запроса)).

Информатизация всех сфер государственного управления – одно из приоритетных направлений государственной информационной политики, поэтому информационное обеспечение управления ЗИК на основе применения цифровых технологий играет важную роль в государственной информационной политике, так как представляет собой систему сбора, обработки и представления сведений, необходимых для принятия управленческих решений по применению земельных ресурсов на всех административно-управленческих уровнях (традиционное понимание информационного обеспечения). Представленная трактовка слишком широка и

неприменима к рациональному использованию земель. Для уточнения понятия «информационное обеспечение управления ЗИК» следует, во-первых, изучить основы информационной политики государства и, во-вторых, определить значение информационного обеспечения в системе рационального использования земель.

Информационная политика государства, или, как принято обозначать ее в юридической и политической литературе, государственная информационная политика (ГИП), подразумевает наличие целей, отражающих национальные интересы в информационной сфере, стратегии, тактики, задач государственного управления, управленческих решений и методов их реализации, а также обеспечение доступности информации всем заинтересованным пользователям. Государственная власть для регулирования и совершенствования как информационного взаимодействия во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, так и технологического обеспечения такого взаимодействия разрабатывает и реализует рекомендации по применению наиболее эффективных методов информационного управления. Одними из наиболее важных задач, решаемых в рамках осуществления ГИП, являются формирование и использование национальных информационных ресурсов, а также обеспечение доступа к ним заинтересованных пользователей посредством применения современных цифровых технологий. Кроме того, немаловажно развивать информационное законодательство для реализации представленной задачи. Иными словами, формирование должного (соответствующего требованиям) информационного законодательства также составляет одну из задач ГИП.

При реализации ГИП учитываются два важных аспекта: технологический и содержательный. Первый связан с применением технических средств распространения, хранения и обработки информации. В современном мире, где постоянно возрастает потребление информации, с огромными массивами данных могут справиться только передовые цифровые технологии, позволяющие существенно повысить эффективность управления за счет автоматизации некоторых функций управления, обеспечения объективности и оперативности управленческих решений; снизить различные затраты на обработку и анализ сведений, данных об объекте управления и т. д. Содержательный аспект связан с решением задач по воздействию на сознание общества и нацелен на восприятие информации как ресурса, требующего четкого осознания назначения и направленности. Умение извлекать из огромного массива хаотичных данных нужную информацию – основа эффективного ее использования в той или иной сфере хозяйственной деятельности.

Таким образом, решение и реализация задач ГИП за счет развития информационного обеспечения в разных сферах управленческой деятельности, в том числе в сфере управления земельными ресурсами, – очередной этап в целедостижении разработанной концепции ГИП.

На основе информационного обеспечения формируется комплексная система данных о земельных ресурсах, позволяющая решить следующие основные задачи, направленные на социально-экономическое развитие территорий посредством повышения эффективности и рациональности применения земель:

1) сбор (аккумуляция), хранение и предоставление земельной информации заинтересованным пользователям (субъектам земельных отношений);

2) защита прав собственников, владельцев, пользователей земельных ресурсов;

3) формирование банка данных о количественном и качественном состоянии земель;

4) обеспечение процессов формирования и реализации обоснованных управленческих решений, направленных на повышение рациональности использования земель;

5) выполнение функциональных действий управления земельными ресурсами (прежде всего мониторинга земель), а также государственного земельного надзора и муниципального контроля и т. д.

Поскольку система управления и рационального использования земель имеет иерархичную структуру (состоит из органов и управлений, ведомств и других организаций, а также собственников, владельцев и пользователей земли), то ее информационное обеспечение требует организации взаимодействия этих субъектов земельных отношений, включающей в себя действия по формированию массивов земельной информации (баз и банков данных о земельных ресурсах), потоков земельной информации (участвуют все субъекты земельных отношений), процессов и средств сбора, хранения, обновления, обработки и передачи земельной информации.

Организацию информационного обеспечения можно представить как в виде системы, так и в виде процесса. В первом случае оно состоит из элементов, их свойств и связей (внешних и внутренних). Иными словами, все элементы системы информационного обеспечения управления и рационального использования земель не только взаимосвязаны, но и могут зависеть, в частности, от систем информационного обеспечения других сфер хозяйственной деятельности, смежных с управлением земельными ресурсами.

Информационное обеспечение как процесс представляет собой совокупность операций, таких как сбор, хранение и предоставление информации; контроль, ввод и обработка данных на машинном носителе; выдача информации потребителям и т. д. Реализация этих операций обуславливается технологическими и техническими аспектами [65]. Первые направлены на реализацию процесса посредством применения алгоритма (например, поэтапного ввода земельных данных), вторые – на определение того, как, какими средствами и способами должен осуществляться процесс

в целом и каждый его этап в отдельности. Так, можно, благодаря использованию прогрессивных технических средств и современных цифровых технологии в процессе обработки огромных массивов земельных данных, значительно сократить временные и финансовые затраты на анализ и выводы.

При формировании должного информационного обеспечения большое значение имеют не только перечисленные выше свойства и характеристики земельной информации, но и принципы формирования информационного обеспечения. Информационное обеспечение формируется в соответствии с общими и частными принципами образования и функционирования информационных систем. Эти принципы основаны на решении задач по удовлетворению информационных потребностей. В ходе решения таких задач накапливается информация, разрабатывается платформа для обмена данными (информационный ресурс), определяются средства и программное обеспечение для ее обработки и управления данными, осуществляется формализация данных и знаний. Для построения эффективных информационных систем основополагающими являются принципы интеграции, системности, комплексности, развития. Рассмотрим каждый из них.

Принцип интеграции заключается в том, что обрабатываемые данные, однажды введенные в систему, многократно используются для решения большого числа управленческих задач. Суть принципа состоит в объединении данных, находящихся в разных источниках, а также модулей и подсистем, написанных различными людьми в разное время на разных языках и с помощью отличающихся технологий для разнообразных платформ.

Принцип системности подразумевает обработку данных с различных точек зрения для получения информации, необходимой для принятия решений на всех уровнях управления. Суть принципа – установление таких связей между структурными компонентами информационной системы, которые обеспечивают ее целостность и взаимодействие с другими системами. Нельзя разрабатывать какую-либо задачу изолированно от других и реализовывать только отдельные ее аспекты. Задача должна рассматриваться комплексно с учетом всех возможных информационных связей.

Принцип комплексности заключается в механизации и автоматизации процедур преобразования данных на всех этапах функционирования информационной системы и сводится к согласованному применению разнородных средств при построении целостной информационной системы.

Принцип развития основан на учете возможности постоянного пополнения и обновления функций системы и видов ее обеспечения. Развивающиеся управленческие процессы усложняются, перестраиваются организационные структуры экономических объектов управления, что

вызывает необходимость в увеличении вычислительных мощностей информационных систем, оснащении их новыми техническими и программными средствами для постоянного пополнения и обновления решаемых задач, расширении информационного фонда, который создается в виде баз и хранилищ данных и знаний.

Информационное обеспечение регионального управления и рационального использования земель формируется с учетом вышеуказанных общих принципов. Однако при создании и функционировании информационного обеспечения руководствоваться только ими было бы неверно. Следует опираться еще и на такие аспекты, как управленческий, технический, организационный.

Управленческий аспект формирования информационного обеспечения характеризуется рядом параметров, которые необходимо учитывать при осуществлении управленческой деятельности. Любое управление ориентировано на целедостижение, т. е. должно соответствовать поставленной цели. При этом для успешного ее достижения следует следить за изменением потребностей потенциальных пользователей информации для выработки эффективного управленческого решения.

Технический аспект обуславливает потребность учета таких параметров, как обеспечение программными средствами и оборудованием, и ориентирован на формирование технологического процесса в рамках единой информационной базы и гарантий информационной безопасности. Влияние технического аспекта на реализацию управленческих решений, выработанных на основе информации об объекте управления, велико, поскольку от этого аспекта зависят оперативность и правильность принятия решения. Техническое оснащение определяет скорость и диапазон возможностей обработки и интерпретации информации.

Организационный аспект подразумевает разработку и реализацию комплекса задач и методов по координации деятельности в управлении, а также установление связей между подразделениями, звеньями, подсистемами управления посредством оптимальной организации деятельности. Учет организационного аспекта при формировании информационного обеспечения определяет целостный подход как к действию по управлению, так и к формированию ответственности за принятое управленческое решение.

Классификация принципов формирования и функционирования информационного обеспечения представлена в табл. 3. Информационное обеспечение системы управления и рационального использования земель, сформированное на базе Единого информационного ресурса (ЕИР), основанного на указанных принципах, оптимизирует применение земельной информации для выработки эффективных управленческих решений.

Таблица 3. Классификация принципов формирования и функционирования информационного обеспечения

Группа принципов	Название	Характеристика	Применение (влияние)
1	2	3	4
Управленческие	Принцип соответствия цели	Для успешного создания и развития базы данных (БД) для всех субъектов, являющихся поставщиками информации, должна быть сформулирована единая цель, которую должны знать и разделять все включенные в процесс субъекты	При разработке и формировании ЕИР и его подсистем, а также создании соответствующей системы управления ЕИР
	Принцип клиентоориентированности и сервисного подхода	Означает способность органа, отвечающего за формирование базы данных, своевременно определять потребности потенциальных пользователей благодаря новым сервисам	При разработке и формировании ЕИР и его подсистем, а также составляющих их сервисов. При управлении потоками информации
	Принцип системности	Проектирование ЕИР и геоинформационной системы (ГИС) должно базироваться на предварительном системном анализе объекта управления и системы управления в целом, а также их классификации	При разработке ГИС и их подсистем, составляющих единое информационное пространство
	Принцип комплексности	Предполагает взаимоувязку всех работ, проводимых в производстве, управлении, в том числе и работ по автоматизации процесса и ведения ГИС	При разработке и наполнении ГИС с учетом как существующих, так и прогнозируемых общественных потребностей
	Принцип эффективности	Базируется на едином планировании всего комплекса мероприятий, направляемых на интенсификацию создания ЕИР на единой методической основе	Влияет на оптимизацию затрат (как на создание ЕИР, так и на использование содержащейся в нем информации)

Продолжение табл. 3

1	2	3	4
Управленческие	Принцип новых задач	Предполагает, что разрабатываемая система не только обеспечит решение традиционных задач, но и позволит применять новые технологии для решения возникающих задач	Влияет на возможность создания новых подсистем ГИС для удовлетворения возникающих потребностей пользователей
	Принцип демократизации данных	Означает равный доступ всех участников земельно-имущественных отношений к информации, содержащейся в единой информационной системе, предоставление права всем заинтересованным субъектам участвовать в обсуждении вопросов, связанных с наполнением БД и созданием соответствующих сервисов	При определении допуска к БД, формировании ЕИР и создании сервисов
	Принцип рациональности и практичности	Означает возможность достижения целей за счет получения информации наибольшим количеством субъектов земельно-имущественных отношений при одновременной минимизации затрат и максимизации выгод	При разработке подходов к формированию ЕИР, входящих в его состав БД и предоставляемых сервисов
Технические	Принцип программного обеспечения	Комплексное использование вычислительной техники и программных средств	При разработке единой программной основы
	Принцип единой информационной базы	Создание и разработка единой информационной базы ЕИР с определенными подсистемами	Влияет на оптимизацию использования информации
	Принцип технологичности	Любые результаты деятельности, создаваемые БД и сервисы информация должны быть технологичными	Влияет на выбор технологических подходов к формированию ЕИР, БД и сервисов

1	2	3	4
Технические	Принцип безопасности данных	Информационная система и находящиеся в ней данные должны быть защищены от случайного или преднамеренного вмешательства в нормальный процесс функционирования, а также от попыток хищения, модификации или разрушения ее компонентов	При формировании архитектуры обеспечения конфиденциальности хранимой и обрабатываемой информации, а также защиты целостности и доступности компонентов и ресурсов системы
	Принцип координации деятельности	Организация и координация разработки, внедрения и эксплуатации системы	При создании и последующем развитии ЕИР
Организационные	Принцип вовлеченности и распределения ответственности	Применение этого принципа, согласно рекомендациям ISO 9004, подразумевает осознание работниками важности своей роли и вклада в целедостижение; определение сотрудниками ограничений, мешающих их работе; осознание работниками степени их ответственности за проблемы и принятие соответствующих решений; оценку ими результатов деятельности в сопоставлении с личными задачами и целями; открытое обсуждение работниками проблем и спорных вопросов	При создании системы мотивирования сотрудников, установлении степени ответственности работников за результаты их труда
	Принцип стандартизации и обеспечения целостного подхода к управлению данными	Означает разработку и применение соответствующих стандартов, обеспечивающих максимальный учет интересов всех участников земельно-имущественных отношений, единообразии применения стандартов, недопустимость установления стандартов, противоречащих техническим регламентам	При создании стандартов формирования ЕИР, составляющих его БД и сервисов
	Принцип организации пользовательского места	Организация и обустройство места работы пользователя непосредственно с системой	При создании пользовательских мест

Представленная классификация позволяет организовать информационное обеспечение, способное к эффективному функционированию. В данном случае эффективность измеряется степенью удовлетворенности

информационных потребностей субъектов земельных отношений (потребителей), которая в свою очередь определяется качеством информационного обеспечения. Понятие «качество» подразумевает совокупность свойств и характеристик, которые придают продукции или услуге способность соответствовать требованиям, установленным в стандарте ISO 8402. Данное определение кажется простым и понятным, однако при его использовании становится очевидно, что сформулировать перечень свойств информационного обеспечения, как и области их допустимых значений, непросто.

Определим некоторые аспекты проблемы информационного обеспечения:

1) качество информационного обеспечения представляет собой некоторую обобщенную характеристику потребительских свойств данного вида деятельности;

2) требуемый и реально предоставляемый уровни качества информационного обеспечения определяются соответственно информационными потребностями субъектов земельных отношений и применяемыми при осуществлении управленческих действий и выработки решений информационными технологиями;

3) требуемый и предоставляемый уровни качества информации есть функции времени.

Перечисленные аспекты свидетельствуют о том, что качество информационного обеспечения прежде всего зависит от основных свойств потребительского запроса, предоставляемой земельной информации и скорости ее получения. Поэтому качество действующего информационного обеспечения в наибольшей степени определяет степень эффективности информационного обеспечения системы управления и рационального использования земель в регионе.

Технико-технологическое оснащение подразумевает совокупность технических средств (оргтехники, сервисного, сетевого и периферийного оборудования и т. д.) для осуществления технологического процесса функционирования информационного обеспечения. Информационная инфраструктура представляет собой совокупность объектов информатизации, обеспечивающую доступ потребителей к информационным ресурсам, возможность сбора, передачи, хранения, автоматизированной обработки и распространения информации, т. е. является организационной основой информационного обеспечения системы управления и рационального использования земель. Включает совокупность информационных центров, банков данных и знаний, систем связи. Информационная инфраструктура служит фундаментом для осуществления любого действия в рамках информационного обеспечения.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Земельно-имущественный комплекс и земельно-имущественные отношения на современном этапе развития РФ являются базовыми элементами общественных отношений. Только при правильном их формировании и использовании возможно достижение высокого уровня жизни, развитие предпринимательской и другой деятельности, увеличение доходности в бюджетах всех уровней от налоговых и иных поступлений при использовании земель и иного имущества.

Важность правового регулирования земельно-имущественных отношений заключается в том, что они затрагивают интересы как страны в целом, так и отдельных регионов и муниципалитетов, а также хозяйствующих субъектов и граждан. Кроме того, земельно-имущественные отношения находятся в постоянном развитии под воздействием происходящих общественных трансформаций. Обозначенная особенность требует постоянного совершенствования управления и правового регулирования ЗИК и складывающихся земельно-имущественных отношений.

Большое значение имеет и должное информационное обеспечение в управлении ЗИК, поскольку качество и полнота сведений о земельных участках, а также расположенных на них объектах капитального строительства влияют на оперативность и правильность принятия управленческих решений.

Таким образом, одной из главных задач на современном этапе развития Российской Федерации является создание адекватно функционирующей системы управления ЗИК, от эффективности которой зависят социо-эколого-экономический климат и инвестиционная активность в регионах и муниципальных образованиях, а также стабильность в обществе в целом.

Система управления ЗИК на всех административно-территориальных уровнях должна базироваться на принципиально новых подходах (экономических, организационных, информационных и правовых), которые призваны обеспечивать эффективное регулирование земельно-имущественных отношений и управление недвижимостью. При этом особое значение должно уделяться системному анализу формирования ЗИК и всех его функциональных процессов и взаимосвязей, которые должны быть комплексными, понятными, прозрачными и эффективными. Несомненно, в этом вопросе может также пригодиться зарубежный опыт управления ЗИК и правового регулирования земельно-имущественных отношений.

Стоит отметить, что земельно-имущественный вопрос в России на протяжении нескольких столетий так и не был решен окончательно. Сегодня остаются актуальными многие традиционные проблемы земельного и смежных отраслей права, связанные с межеванием, ограничениями прав на землю и иное имущество в публичных целях, вовлечением земельных участков в гражданский оборот, привлечением нарушителей земельного и иного смежного законодательства к юридической ответственности и многие другие, которые обсуждаются уже не одним поколением ученых-юристов. Возникает и ряд новых проблем, обусловленных эпохой глобализации и концентрации производства. К их числу относятся задачи охраны земель от новых экологических угроз (изменения климата), вопросы территориального планирования и градостроительного зонирования, размещения инфраструктурных объектов и пр.

Проведенные исследования позволяют сделать вывод и о том, что продолжающаяся земельно-имущественная реформа в РФ осуществляется достаточно бессистемно и носит противоречивый характер. Внесенные на рассмотрение законопроекты и принятые в разное время законы не всегда соотносятся друг с другом, так как основаны на разном целеполагании при регулировании земельно-имущественных отношений. В настоящий момент отсутствует единый план земельно-имущественных преобразований, а периодически предпринимавшиеся попытки разработать концепцию развития законодательства по исследуемому вопросу не были доведены до конца.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1: федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательств РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. Земельный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184> (дата обращения: 01.02.2023).
3. Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством: утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 19 марта 2014 г. URL: <https://vsrf.ru/documents/thematics/15133/> (дата обращения: 03.02.2023).
4. Об ипотеке (залоге недвижимости): федер. закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Источник: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19396/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19396/) (дата обращения: 15.02.2023).
5. Об использовании лесов в Республике Татарстан: закон Республики Татарстан от 22 мая 2008 г. № 22-ЗРТ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/423979228> (дата обращения: 16.02.2023).
6. Об оленеводстве в Ненецком автономном округе: закон Ненецкого автономного округа от 6 декабря 2016 г. № 275-ОЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/444863839> (дата обращения: 15.02.2023).
7. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Администрации города Иркутска на нарушение конституционных прав и свобод положением части 6 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»: Определение Конституционного суда Российской Федерации от 29 января 2015 г. № 225-О. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70777726/?prime> (дата обращения: 08.02.2023).
8. Об охране атмосферного воздуха: федер. закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102059495> (дата обращения: 01.02.2023).
9. Об утверждении порядка определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате их перераспределения с земельными участками, находящимися в собственности Республики Татарстан, или земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена: Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 19 марта 2015 г. № 168 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета

министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 25. Ст. 0857.

10. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Рос. Федерации от 16 января 2017 г. № 13 // Собрание законодательств РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

11. Об утверждении Порядка определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности Республики Татарстан, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена: Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 28 сентября 2015 г. № 712 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 73. Ст. 2500.

12. Об утверждении Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015–2016 годы и период до 2020 года: приказ М-ва промышленности и торговли Рос. Федерации от 25 декабря 2014 г. № 2733. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/70836814/> (дата обращения: 08.02.2023).

13. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201412310124> (дата обращения: 01.02.2023).

14. О внесении изменений в Земельный кодекс Республики Татарстан: закон Республики Татарстан от 18 ноября 2011 г. № 90-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2011. № 11. Ст. 1396.

15. О внесении изменений в Земельный кодекс Республики Татарстан: закон Республики Татарстан от 7 мая 2016 г. № 32-ЗРТ // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 15.02.2023).

16. О внесении изменений в состав документов, прилагаемых к ходатайству о переводе земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию, утв. Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 25 октября 2006 г. № 523 «Об утверждении формы ходатайства о переводе земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию и состава прилагаемых к нему документов»: постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 2 апреля 2015 г. № 211 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и норма-

тивных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 29. Ст. 1038.

17. О категориях работников отдельных отраслей экономики, имеющих право на служебный надел: постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 21 июля 2014 г. № 514 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 60. Ст. 1828.

18. О крестьянском (фермерском) хозяйстве: федер. закон от 11 июня 2003 г. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102081999&intelsearch=74-%F4%E7+11.06.2003> (дата обращения: 01.02.2023).

19. О максимальном размере общей площади земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 2 февраля 2012 г. № 4-3. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=152011478&backlink=1&&nd=152029861> (дата обращения: 01.02.2023).

20. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Республики Татарстан государственными полномочиями Республики Татарстан по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена: закон Республики Татарстан от 26 декабря 2015 г. № 109-ЗРТ // Ватаным Татарстан. 2015. № 199-200.

21. О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области отдельными государственными полномочиями: закон Архангельской области от 20 сентября 2005 г. № 84-5-ОЗ // Волна. 2005. 18 октября.

22. О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Кировской области отдельными государственными полномочиями в сфере создания и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: закон Кировской области от 1 августа 2016 г. № 705-ЗО. URL: <http://kirovreg.ru> (дата обращения: 15.02.2023).

23. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Пермского края по социальной поддержке, социальной помощи и социальному обслуживанию отдельных категорий граждан: Закон Пермской области от 14 ноября 2005 г. № 2621-580 // Звезда. 2005. 29 ноября.

24. О наделении органов местного самоуправления в Республике Коми отдельными государственными полномочиями Республики Коми: закон Республики Коми от 1 декабря 2015 г. № 115-ПЗ. URL: <http://www.law.rkomi.ru> (дата обращения: 15.02.2023).

25. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел о земельных правоотношениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 июня 2015 г. № 28 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2015. № 9.

26. О плодородии земель сельскохозяйственного назначения: закон Республики Татарстан от 24 января 2001 г. № 595 // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2001. № 1-2.

27. О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Республики Татарстан: закон Республики Татарстан от 13 октября 2015 г. № 83-ЗРТ. URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 15.02.2023).

28. О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений: закон Республики Крым от 15 января 2015 г. № 66-ЗПК/2015. URL: [http://mzem.rk.gov.ru/rus/file/pub/pub\\_284124.pdf](http://mzem.rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_284124.pdf) (дата обращения: 15.02.2023).

29. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах: федер. закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.02.2023).

30. О проведении землеустройства на особо охраняемых природных территориях Республики Татарстан: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 6 апреля 2002 г. № 184 // Республика Татарстан. 2002. № 72–73.

31. О продаже земельных участков, находящихся в собственности Республики Татарстан или государственная собственность на которые не разграничена, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них в случаях, предусмотренных статьей 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации: постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 3 октября 2012 г. № 827 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2012. № 75. Ст. 2474.

32. О северном оленеводстве в Эвенкийском автономном округе: закон Эвенкийского автономного округа от 6 мая 1999 г. № 141. URL: <http://zakon-region2.ru/5/138151/> (дата обращения: 15.02.2023).

33. О согласительной комиссии, формируемой для согласования местоположения границ земельных участков при выполнении комплексных кадастровых работ: постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 20 марта 2015 г. № 177 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 27-28. Ст. 0989.

34. По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Североуральский городской округ»: постановление Конституционного Суда от 13 октября 2015 г. № 26-П. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/664755/> (дата обращения: 15.02.2023).

35. По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 13 декабря 2001 г. № 16-П // Собрание законодательств РФ. 2001. № 52 (часть II). Ст. 5014.

36. По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан: постановление Конституционного суда Рос. Федерации от 14 апреля 2008 г. № 7-П // Собрание законодательств РФ. 2008. № 18. Ст. 2089.

37. Положение о порядке определения размеров арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Республики Татарстан и государственная собственность на которые не разграничена: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 9 февраля 1995 г. № 74 // Известия Татарстана. 1995. № 28.

38. Послание Президента Федеральному Собранию 20 февраля 2019 года (полный текст). URL: <https://www.pnp.ru/politics/poslanie-prezidenta-federalnomu-sobraniyu-20-fevralya-2019-goda-polnyy-tekst.html> (дата обращения: 04.02.2023).

39. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2015 г. № 308-АД15-10495 по делу № А32-36328/2014. URL: [http://www.vsrp.ru/stor\\_pdf\\_esc.php?id=1396102](http://www.vsrp.ru/stor_pdf_esc.php?id=1396102) (дата обращения: 03.02.2023).

40. Постановление Европейского Суда по правам человека от 6 июля 2006 г. Дело «Жигалев (Zhigalev) против Российской Федерации» (жалоба № 54891/00) (Первая секция). Доступ из справ.-правовой системы

«Гарант». Источник: <http://ivo.garant.ru/#/document/2564722> (дата обращения: 25.03.2023).

41. Абанина Е.Н., Аверьянова Н.Н., Болтанова Е.С. Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / под общ. ред. А.П. Анисимова. М.: Юстицинформ, 2020. 800 с. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1169233> (дата обращения: 13.02.2023).

42. Адиханов Ф.Х. Соотношение норм гражданского права и норм земельного права в регулировании земельных отношений в условиях рынка земли // Государство и право. 2001. № 1. С. 32–41.

43. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М.: Госюриздат, 1958. 435 с.

44. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. 299 с.

45. Алексеев С.С. Проблемы теории права: основные вопросы общей теории социалистического права. Курс лекций: в 2 т. Свердловск: Свердловский юридический институт, 1972. Т. 1. 301 с.

46. Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. М.: Юрид. лит., 1971. 217 с.

47. Алексеев С.С., Исаков В.Б. Фактический состав в механизме правового регулирования: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 128 с.

48. Андреев А.Г. Охранительная функция государства в современных условиях: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2002. 26 с.

49. Андреев С.В. Земельный порядок в области градостроительства (с использованием законодательства города Москвы): автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. М., 2007. 28 с.

50. Анисимов А.П. Обеспечение земельного порядка градостроительно-правовыми средствами // Аграрное и земельное право. 2009. № 4. С. 9–17.

51. Артемьев А.А., Лепехин И.А., Линдина А.Н. Проблемы идентификации недвижимого имущества // Вестник Тверского государственного университета. Серия «Право». 2020. № 2 (62). С. 8–15.

52. Бабаев С.В. Теория функций современного Российского государства: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Н. Новгород, 2001. 28 с.

53. Байрамов Ф.Д. Соотношение функций государства и региональных межгосударственных объединений (современные теоретико-правовые проблемы): автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2003. 28 с.

54. Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов: Саратов. ун-т, 1979. 301 с.

55. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов: СГАП, 2001. 416 с.

56. Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка. М.: ИНФРА-М, 2002. 195 с.
57. Белов В.А. Гражданское право. Общая и особенная части. М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2003. 422 с.
58. Белоусов В.А. Юридические факты в механизме правового регулирования // Аллея науки. 2019. Т. 5. № 1 (28). С. 779–785.
59. Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1 (157). С. 45–46.
60. Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М.: Эксмо, 2010. 227 с.
61. Болтанова Е.С. Земельное право: учебник для вузов. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2019. 321 с.
62. Болтанова Е.С. Земельное право: учебник. М.: РИОР; ИНФРА-М, 2014. 309 с.
63. Борисов В.В. Правопорядок советского общества и пути его укрепления // Вопросы теории государства и права: сборник статей. Саратов: Саратовский юридический ин-т им. Д.И. Курского, 1971. С. 50–67.
64. Брауде И.Л. Права землепользователя на посевы, насаждения и сооружения // Вестник Московского университета. Серия общественных наук. 1950. № 7. С. 72–81.
65. Бринчук М.М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 118–127.
66. Бутусова Н.В. Конституционно-правовой статус Российского государства: монография. Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 2006. 435 с.
67. Бухтерева М.А. Формы реализации функций государства: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2002. 28 с.
68. Вавилин Е.В. Гражданское правоотношение в механизме реализации субъективного права и исполнения субъективной обязанности // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 49–59.
69. Варламов А.А. Земельный кадастр: в 6 т. М.: Колос-С, 2004. Т. 2. Управление земельными ресурсами. 435 с.
70. Васенина А.Н. Информационная функция современного Российского государства: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Н. Новгород, 2007. 35 с.
71. Васильев А.М. Правовые категории. М.: Юрид. лит., 1976. 280 с.

72. Васьков П.Т., Денисов А.И., Малькевич В.В. Теория государства и права. М., 1965. 480 с.
73. Виссаров А.В. Правопорядок и субъекты его обеспечения (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2003. 176 с.
74. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие. М.: МГУ: ИНФРА-М, 1997. 280 с.
75. Волкова Т.В. Правовое обеспечение управления земельными ресурсами в Российской Федерации: вопросы теории и практики. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2006. С. 78–192.
76. Вопленко Н.Н. Очерки общей теории права: монография. Волгоград: ВолГУ, 2009. 596 с.
77. Гаврилюк М.Н. Правовое регулирование проведения работ по формированию земельного участка // Право и экономика. 2005. № 5. С. 50–53.
78. Гаджиев Г.А. Феномен судебного прецедента в России // Судебная практика как источник права. М.: Юристъ, 2000. С. 98–106.
79. Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 327 с.
80. Галиновская Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009. 427 с.
81. Генкин Д.М. Право собственности в СССР. М.: Госюриздат, 1961. 341 с.
82. Гладкий В.И. Проблемы формирования объектов недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2004. № 1. С. 34–39.
83. Глебов А.П. Понятие и структура функций социалистического государства. Воронеж: Воронежский ун-т, 1974. 37 с.
84. Голиченков А.К. Экологическое право: в поисках современной методологии // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке. 2007. № 5. С. 19–36.
85. Головченко В.Е. Правовой режим земли как природного объекта и ресурса // Новая правовая мысль. 2010. № 6. С. 25–37.
86. Горшенин И.И. Функции и задачи государственных органов управления за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения (проблемная лекция). Саратов, 2000. С. 3–11.

87. Государственная Дума Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=465407-6&02> (дата обращения: 11.02.2023).

88. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 году. URL: [https://www.zinref.ru/000\\_uchebniki/04600\\_raznie\\_15/850-nac-doklad-o-zemla-h-v-RF-2020-g/000.htm](https://www.zinref.ru/000_uchebniki/04600_raznie_15/850-nac-doklad-o-zemla-h-v-RF-2020-g/000.htm) (дата обращения: 15.02.2023).

89. Государственный (национальный) доклад о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году. URL: [http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye\\_doklady/](http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/) (дата обращения: 15.02.2023).

90. Гражданское право. Общая часть: учебник: в 4 т. / В.С. Ем [и др.]; под ред. Е.А. Суханова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2008. Т. 1. 429 с.

91. Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. Л.: ЛГУ, 1981. 136 с.

92. Дозорцев В.А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 1. С. 25–35.

93. Духно Н.А. Развитие правопорядка в России // Вестник Юридического института МИИТ. 2014. № 2 (6). С. 7–15.

94. Ерофеев Б.В. Земельное право России. М.: Юрайт, 2017. 488 с.

95. Ерофеев Б.В. Экологическое право: учебник. М.: Форум: ИНФРА-М, 2004. 521 с.

96. Жариков Ю.Г. Нормы гражданского права в сфере земельных отношений // Журнал российского права. 2011. № 11 (179). С. 36–37.

97. Жариков Ю.Г. Земельное право России: учебник. М.: Кнорус, 2006. 580 с.

98. Железнов Д. Изменения в ЗК РФ за 2015 год // ЭЖ-Юрист. 2016. № 4. С. 16–24.

99. Загайнов Л.И. Экономические функции Советского государства. М.: Юрид. лит., 1968. С. 14–15.

100. Земельное право: учебник / В.Х. Улюкаев [и др.]. М.: Частное право, 2010. 421 с.

101. Зинченко С.А. Гражданские правоотношения: подходы, проблемы, решения: монография. Ростов н/Д.: СКАГС, 2011. 437 с.

102. Иванкина Б. Проблемы вовлечения в экономический оборот земельных участков под промышленными предприятиями // Общество и экономика. 2007. № 9-10. С. 50–62.

103. Иванова Т.Г. Проблемы правового регулирования землеустройства: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. М., 2006. 28 с.
104. Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Избранные труды по гражданскому праву. М.: Статут, 2000. 756 с.
105. Казаков В.Н. Правовой порядок в юридической теории и практике: автореф. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М., 2003. 55 с.
106. Казанцев Н.Д. Законодательные основы земельных отношений в СССР // Известия Академии наук СССР, отделение экономики и права. 1948. № 5. 388 с.
107. Карпова Н.А. Правоохранительная функция правового государства: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2007. 26 с.
108. Каск Л.И. Функции и структура государства. М.: Ленингр. ун-т, 1969. 65 с.
109. Кеня И.А. Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 4. С. 2–7.
110. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М.: Академия наук СССР, 1958. 142 с.
111. Киминчижи Е.Н. О существовании права собственности за пределами правоотношения // Нотариус. 2008. № 6. С. 45–47.
112. Клеутина А.В. Сущностные характеристики современного государства: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2009. 26 с.
113. Кокоева Л.Т. Основные проблемы гражданско-правового регулирования арендных отношений: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03. Саратов, 2004. 28 с.
114. Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник. СПб.: Питер, 2004. 424 с.
115. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. М.: Юрайт, 2016. 422 с.
116. Котляровский Г.С., Назаров Б.Л. Проблемы общей теории права: учебное пособие по спецкурсу. Вып. 1. М.: ВЮЗИ, 1973. 79 с.
117. Кошкин Л.И. Основные принципы, структура и механизмы системы государственного управления земельно-имущественными отношениями // Менеджмент в России и за рубежом. 2007. № 3. С. 57–66.
118. Кравцов В.И. Земельно-имущественный комплекс как территориально-организованная экономическая система // Вестник Оренбургского государственного университета. 2006. № 8. С. 132–141.
119. Краснова И.О. Земельное право. Элементарный курс. М.: Юрист, 2001. 426 с.

120. Кудря В.С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2005. 28 с.
121. Кузнецов И.А. К вопросу о понятии функций государства // Вопросы теории государства и права: межвузовский сборник научных трудов. Вып. 3 (12). Саратов: Наука, 2001. С. 147–155.
122. Купцова О.Б. Экономическая функция современного Российского государства: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Н. Новгород, 2002. 28 с.
123. Кухтин П.В. Зарубежный опыт государственного управления землями крупных городов // Науковедение. 2014. № 6 (25). С. 3–17.
124. Кучинский В.А. Личность, свобода, право. М.: Юрид. лит., 1978. 234 с.
125. Лазарев В.В. Теория государства и права. М.: Акад. МВД РФ, 1992. 198 с.
126. Лазарева О.С. Структура и развитие методов управления земельно-имущественными отношениями в России // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 2. С. 333–341.
127. Лазаревский А. Государственный феодализм // ЭЖ-Юрист. 2007. № 27. С. 11–18.
128. Лепехин И.А. История возникновения института ипотеки в римском праве // Вестник Тверского государственного университета. Серия «Право». 2009. № 1. С. 97–102.
129. Липски С.А. Государственное управление в сфере землепользования в условиях развития рыночных отношений // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2002. № 2-3 (11-12). С. 40–48.
130. Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В. Теория государства и права: учебное пособие. Ростов н/Д.: МарТ, 2002. 180 с.
131. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия / С.Н. Братусь [и др.]. М.: Юрид. лит., 1970. 290 с.
132. Марченко Ю.В. Правовые формы осуществления государственных функций: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2008. 22 с.
133. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов: Сарат. ун-т, 1987. 290 с.
134. Мелихова А.В. Функции советского и современного Российского государства: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Самара, 2006. 40 с.

135. Меркулов М.М. Проблемы экологической функции современного Российского государства: теоретико-правовой аспект: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ставрополь, 2002. 27 с.
136. Морозова Л.А. Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6. С. 103–108.
137. Мревлишвили И.Г. Предмет и система советского социалистического гражданского права // Советское государство и право. 1954. № 7. С. 110–111.
138. Назаров Б.Л. Социалистическое право в системе социальных связей. М.: Юрид. лит., 1976. 242 с.
139. Назаров П.С. Правопорядок в условиях формирования правового государства: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2005. 26 с.
140. Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. 2016. № 3. С. 35–41.
141. Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М.: Госюриздат, 1960. 154 с.
142. Никитенко М.Г. Контрольная функция законодательного органа как элемент парламентаризма // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2006. № 4. С. 20–22.
143. Новикова Ю.С. Правовое состояние как категория права: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2005. 28 с.
144. Новые подходы к стандартизации оценки недвижимого имущества в системе действующего законодательства и реальной правоприменительной практики / И.С. Акимова [и др.] // Право и экономика. 2005. № 12. С. 11–21.
145. Общая теория права: курс лекций / под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород: Нижегород. ВШ МВД РФ, 1993. 380 с.
146. Овчарова Я.Г. Надзор за законностью нормативных правовых актов в сфере земельных правоотношений // Законность. 2017. № 3. С. 20–32.
147. Осипов Н.Т. Теоретические проблемы советского земельного права. Л.: Ленинградский ун-т, 1972. 270 с.
148. Павлов И.В. О научных основах кодификации земельного законодательства СССР (тезисы докладов). М., 1955. 24 с.
149. Панкратов И.Ф. Новый Гражданский кодекс и земельное законодательство // Законодательство и экономика. 1996. № 5/6. С. 43–57.

150. Пантелишина О.В. Правовое регулирование отношений представительства в гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2007. 184 с.
151. Патюлин В.А. Субъективные права граждан (основные черты, стадии, гарантии реализации) // Советское государство и право. 1971. № 6. С. 24–32.
152. Пашенцев Д.А., Черногор Н.Н. Правопорядок в контексте современной постклассической методологии // Юридическая наука. 2017. № 1. С. 16–22.
153. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности: в 2 ч. СПб.: Слово, 1907. Ч. 2. С. 344–461.
154. Петров Д.Е., Сухова Е.А. К вопросу о реализации основных направлений государственной политики использования земельного фонда в целях противодействия угрозам экологической и экономической безопасности в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2016. № 6. С. 99–105.
155. Пономаренков В.А. Этносоциальная детерминация правовых обычаев // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2005. № 3. С. 214–228.
156. Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / Е.Г. Азарова [и др.]; отв. ред.: А.В. Габов. М.: Статут, 2015. 400 с.
157. Представители Совета Федерации считают необходимым сформулировать концепцию развития земельного законодательства. URL: <http://www.garant.ru/news/1148569/> (дата обращения: 20.02.2023).
158. Привезенцев Н.И. Законность и правопорядок в условиях формирования гражданского общества и правового государства в России: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 1997. 22 с.
159. Пудовкина О.В. Определение недвижимого имущества: проблемы теории и практики // Известия Саратовского ун-та. Новая серия. Серия «Экономика. Управление. Право». 2015. Т. 15. Вып. 2. С. 226–231.
160. Рассказов Л.П. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 2008. 290 с.
161. Раянов Ф.М. Проблемы теории государства и права (юриспруденции): учебный курс. М.: Право и государство, 2003. 220 с.
162. Решение Чудовского районного суда (Новгородская область) от 22 февраля 2018 г. по делу № 2А-123/2018. URL: <http://chudovsky.nvg.sudrf.ru> (дата обращения: 15.02.2023).
163. Романова Г.В. Земельное право: курс лекций для бакалавров. М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. С. 3.

164. Романова О.А. Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики // *Lex russica*. 2016. № 6. С. 132–145.
165. Рускол А.А. Земельное право. М.: Юриздат, 1949. 140 с.
166. Рыженков А.Я. Принцип разграничения действия норм гражданского и земельного законодательства: вопросы теории // *Право и экономика*. 2016. № 5. С. 6–9.
167. Сай С.И. Земельно-имущественный комплекс России как объект регулирования // *Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование*. 2001. № 4 (9). URL: [http://dpr.ru/journal/journal\\_7\\_1.htm](http://dpr.ru/journal/journal_7_1.htm) (дата обращения: 29.02.2023).
168. Самощенко И.С. О формах осуществления функций Советского государства // *Советское государство и право*. 1956. № 3. С. 81–91.
169. Сауляк О.П. Сущность правопорядка: теоретико-методологическое исследование: автореф. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М., 2010. 53 с.
170. Синайский В. Русское гражданское право. М.: Статут, 2002. 638 с.
171. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. 5-е изд., перераб. М.: Статут, 2010. 327 с.
172. Скляров И.П. Земельно-имущественный комплекс в России // *Социологические исследования*. 1999. № 3. С. 37–46.
173. Сурилов А.В. Теория государства и права: учебное пособие. Одесса: Выща школа, 1989. 398 с.
174. Суханов Е.А. Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // *Экологическое право*. 2003. № 1. С. 50–58.
175. Сыродоев Н.А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество // *Государство и право*. 1988. № 8. С. 90–97.
176. Сырых В.М. Теория государства и права. М.: Былина, 1998. 370 с.
177. Сырых Е.В. Земельное право: учебник. М.: Юстицинформ, 2004. 320 с.
178. Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1917. 534 с.
179. Тархов В.А. Гражданское правоотношение. Уфа: УВШ МВД РФ, 1993. 230 с.
180. Теория государства и права / под ред. Н.Г. Александрова. М.: Юрид. лит., 1974. 282 с.
181. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. 160 с.

182. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М.: ИНФРА-М: Норма, 1997. 227 с.
183. Теория государства и права: учебник / под ред. А.С. Мордовца, В.Н. Синюкова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2005. 280 с.
184. Теория государства и права: учебник / под ред. П.В. Анисимова. М.: ЦОКР МВД России, 2005. 348 с.
185. Теория государства и права: в 2 ч. / под ред. А.Б. Венгерова. М.: Юристъ, 1995. Часть 1. Теория государства. 427 с.
186. Тимошенко И.В. Теория государства и права. Ростов н/Д.: МарТ, 2002. 540 с.
187. Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М.: Юрид. лит., 1980. 220 с.
188. Толстой Ю.К. Еще раз о правоотношении // Правоведение. 1969. № 1. С. 32–36.
189. Турдиматов Ф.К. О соотношении категорий «предприятие» и «единый недвижимый комплекс» // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 3 (31). С. 138–142.
190. Управление земельными ресурсами: учебное пособие / П.В. Кухтин [и др.]. СПб.: Питер, 2005. 384 с.
191. Формирование правового государства в России: путь к справедливому обществу / под ред. С.Ю. Наумова. Саратов: ПАГС, 2008. 267 с.
192. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. 371 с.
193. Хаметов Т.И. Содержание системы управления земельно-имущественным комплексом // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2008. № 8 (46). С. 27–35.
194. Хвостов В.М. Общая теория права. Элементарный очерк. М.: Типография Вильде, 1914. 148 с.
195. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / под ред. В.Г. Стрекозова. М.: Отечество, 1993. 328 с.
196. Чеговадзе Л.А. Структура и состояние гражданского правоотношения. М.: Статут, 2004. 580 с.
197. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М.: Юрид. лит., 1970. 215 с.
198. Честнов И.Л. Постклассическая теория права: монография. СПб.: Алеф-Пресс, 2012. 650 с.
199. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Общее государственное право. М.: Типолиитография товарищества И.Н. Кушнерев и К°, 1894. 492 с.

200. Чубуков Г.В. Земельное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Издательство г-на Тихомирова М.Ю., 2002. 367 с.
201. Шалдунова Н.П. Рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения: состояние, проблемы, решения // Пермский аграрный вестник. 2013. № 3. С. 50–64.
202. Шавров С. Кадастр и регистрация прав на недвижимость в Швеции. URL: [http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/kadastr\\_shvecii](http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/kadastr_shvecii) (дата обращения: 09.02.2023).
203. Шевчук С.С. Становление и развитие теории юридических фактов в праве (история и современность) // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 4. С. 98–106.
204. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М.: Изд-во бр. Башмаковых, 1910. 839 с.
205. Шершеневич Г.Ф. Философия права: в 6 т. М.: Изд-во бр. Башмаковых, 1911. Т. 1. 701 с.
206. Щенникова Л.В. Имущественные отношения в гражданском праве: теория и практика // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 1. С. 167–168.
207. Эбзеев Б.С. Толкование Конституции Конституционным судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 5–21.
208. Эффективность государственного управления / под ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М.: Консалтбанкир, 1998. 678 с.
209. Юдин А.В. Формы правопорядка в современном обществе: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2009. 29 с.
210. Явич Л.С. Общая теория права. Л.: Ленингр. ун-т, 1976. 344 с.
211. Яскевич В.В. Административно-правовой механизм реализации прав граждан в сфере исполнительной власти: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2005. 28 с.
212. Manigk A. Tatsachen, juristische Handwor terbuch der Rechtswissenschaft. Berlin, Leipzig, 1928. 942 s.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА.....	4
1.1. Земельно-имущественный комплекс как социально-экономическая категория, объект управления и правового регулирования.....	4
1.2. Системные связи органов государственного управления и органов местного самоуправления в сфере использования и охраны земель.....	39
1.3. Организационно-правовые основы управления земельно-имущественным комплексом в зарубежных странах .....	62
1.4. Теоретико-правовые основы развития земельного правопорядка.....	66
1.5. Особенности ответственности за нарушение земельно-имущественных отношений.....	78
ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ.....	83
2.1. Земельная информация и ее значение в управлении земельно-имущественным комплексом.....	83
2.2. Информационное обеспечение и его влияние на эффективность управления земельно-имущественным комплексом.....	87
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	97
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	99

**Алексей Анатольевич Артемьев  
Илья Александрович Лепехин  
Оксана Сергеевна Лазарева  
Олег Евгеньевич Лазарев  
Алексей Алексеевич Акимов**

**Организационно-правовые аспекты управления  
земельно-имущественными комплексами**

*Учебное пособие*

Редактор М.Б. Юдина  
Корректор Ю.А. Якушева

---

Подписано в печать 28.09.2023

Формат 60 x 84/16

Физ. печ. л. 7,25

Тираж 100 экз.

Усл. печ. л. 6,74

Заказ № 54

Бумага писчая

Уч.-изд. л. 6,31

С – 54

---

Редакционно-издательский центр  
Тверского государственного технического университета  
170026, г. Тверь, наб. Афанасия Никитина, 22