

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. Ломоносова

Труды Юридического факультета

*Посвящается 270-летию
Московского государственного университета
имени М. В. Ломоносова*

Издание возобновлено
по решению Ученого совета Юридического факультета
МГУ имени М. В. Ломоносова в 2008 году

Ранее называлось:
«Ученые записки Императорского Московского Университета.
Отдел юридический»
(1833–1917 гг.)

«Ученые записки. Труды Юридического факультета»
(до 1961 г.)

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. Ломоносова

Труды Юридического факультета
КНИГА 18

ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА
В XXI ВЕКЕ
ТРАДИЦИИ И РАЗВИТИЕ

Монография

*Рекомендовано Ученым советом Юридического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова
в качестве научного издания для студентов, обучающихся
по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция, квалификация
Бакалавр, магистрантов, обучающихся по направлению подготовки
40.04.01 Юриспруденция, квалификация Магистр, и аспирантов,
обучающихся по направлению подготовки 40.06.01 Юриспруденция,
квалификация Исследователь. Преподаватель-исследователь*

Москва • 2025



ББК 67
УДК 34
Ю70

Редакционная коллегия:

председатель редакционной коллегии:

декан Юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова,
академик Российской академии образования, заслуженный деятель
науки Российской Федерации, д-р юрид. наук, проф. А. К. Голиченков;

члены редакционной коллегии:

Н. В. Козлова (заместитель председателя), Е. А. Абросимова, С. А. Авакьян,
Л. В. Головкин, Е. П. Губин, О. В. Кадышева, И. М. Комаров, А. М. Куренной,
Е. Б. Лаутс (ответственный секретарь), В. В. Молчанов, Н. Л. Пешин, С. В. Романов,
Е. А. Суханов, Т. И. Тарасова, В. А. Томсинов, Е. А. Фролова, И. В. Хаменушко;

ответственный редактор книги восемнадцатой:

канд. юрид. наук, доцент Юридического факультета МГУ
имени М. В. Ломоносова Е. Б. Лаутс.

Рецензенты:

Ручкина Гульнара Флюорова, д-р юрид. наук, проф. кафедры правового регули-
рования экономической деятельности, декан юридического факультета Финансового
университета при Правительстве РФ;

Серова Ольга Александровна, д-р юрид. наук, проф. кафедры гражданского права
и процесса, первый проректор Псковского государственного университета.

Ю70 Юридическая наука в XXI веке: традиции и развитие : монография /
Н. Г. Нарышева, Е. А. Фролова, В. А. Северин и др. ; [отв. ред. Е. Б. Ла-
утс] ; Моск. гос. ун-т имени М. В. Ломоносова, Юрид. ф-т. — Москва :
Статут, 2025. — 304 с. — (Труды Юридического факультета : кн. 18).

ISBN 978-5-8354-2098-8 (в пер.)

Настоящая монография продолжает серию «Труды Юридического фа-
культета». Она посвящена анализу состояния и перспективам развития
юридической науки в XXI веке. Издание содержит монографическое ис-
следование, научные статьи и учебно-методические материалы, самым
непосредственным образом затрагивающие как вопросы сложившихся тра-
диций, так и проблемы развития юридической науки на современном этапе.
Объединенная единой идеей, настоящая коллективная монография содержит
научные, научно-практические и учебно-методические исследования, в том
числе в сфере теории права, предпринимательского, гражданского права,
уголовного процесса, криминологии и криминалистики, в рамках научной
школы Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Предназначена для студентов, аспирантов и преподавателей высших
учебных заведений, а также для руководителей, предпринимателей и других
практических работников, интересующихся новыми тенденциями в юри-
дической науке.

ББК 67
УДК 34

ISBN 978-5-8354-2098-8

© Коллектив авторов, 2025
© Издательство «Статут», редподготовка, оформление, 2025

Список сокращений

1. Нормативные правовые акты¹

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ

Градостроительный кодекс РФ — Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ

Земельный кодекс РФ — Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ

Закон о Банке России — Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»

Закон о международных компаниях — Федеральный закон от 03.08.2018 № 290-ФЗ «О международных компаниях и международных фондах»

¹ С официальными текстами нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и судебных решений можно ознакомиться на Официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>), Федеральном портале проектов нормативных правовых актов (<https://regulation.gov.ru>) и на сайте компании «Консультант Плюс» (<http://www.consultant.ru>).

Закон о страховании вкладов — Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации»

Закон об АО — Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»

Закон об ООО — Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»

Закон об эксперименте — Федеральный закон от 26.07.2019 № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха»

Федеральный закон о дальневосточном и арктическом гектаре — Федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

2. Органы власти, организации

ВС — Верховный Суд

ВЦИК — Всероссийский центральный исполнительный комитет

СНД — Съезд народных депутатов

СНК — Совет народных комиссаров

3. Прочие сокращения

АСВ — Агентство по страхованию вкладов

АСУРО — автоматизированная система управления режимным обеспечением работ

ВАК — Высшая аттестационная комиссия

ЕГРН — Единый государственный реестр недвижимости

ЕГРЮЛ — Единый государственный реестр юридических лиц

ИИ — искусственный интеллект

НИОКР — научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы

САР — специальный административный район

СЗ — Собрание законодательства

УУС — Устав уголовного судопроизводства

ОТДЕЛ I. МОНОГРАФИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Наталья Германовна Нарышева,
*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры экологического и земельного права
Юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова
narysheva@bk.ru*

Внутренняя структура правового режима земельного участка

В монографическом исследовании дано обоснование динамической модели правового регулирования земельных отношений, на основе которой проведено разграничение понятий «правовой режим земель» и «правовой режим земельных участков». Проанализировано соотношение различных видов объектов земельных правоотношений и их значение для установления правового режима земельного участка. Выявлена внутренняя структура правового режима земельного участка. Определены тенденции развития земельного законодательства в части юридического значения принадлежности земельного участка к отдельным видам земельных правоотношений.

Ключевые слова: правовой режим земельного участка, объекты земельных правоотношений, целевое назначение земель, разрешенное использование земельного участка, ограничения использования земельного участка.

Natalia G. Narysheva
*PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Environmental and Land Law
Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University*

The internal structure of the legal regime of a land plot

The monographic study provides a rationale for the dynamic model of legal regulation of land relations, on the basis of which a distinction is made

between the concepts of “legal regime of lands” and “legal regime of land plots”. The monographic study analyzes the relationship between different types of objects of land legal relations and their significance for establishing the legal regime of a land plot. The internal structure of the legal regime of a land plot is revealed. The trends in the development of land legislation in terms of the legal significance of a land plot belonging to certain types of land legal relations are determined.

Keywords: legal regime of a land plot, objects of land legal relations, intended purpose of land, permitted use of a land plot, restrictions on the use of a land plot.

Введение

Особое значение категорий «правовой режим земель» и «правовой режим земельного участка» заключается в том, что они позволяют обеспечить дифференциацию правового регулирования земельных отношений в зависимости от назначения земель, а также от иных целей и задач, которые формируются в сфере использования и охраны земель. Актуальность научного исследования этих базовых правовых категорий земельного права обусловлена тем, что лишь доскональное определение их юридической природы и внутренней структуры позволит обосновать концепцию системного совершенствования земельного законодательства. Несмотря на неопределимый вклад, внесенный рядом ученых в развитие научных идей в этой области, перед современной российской наукой стоит ряд важных задач в части обоснования комплексных подходов достижения целей правового регулирования земельных отношений посредством установления правового режима земель и правового режима земельных участков.

Целью настоящего научного исследования является разработка научной модели динамического развития правового регулирования земельных отношений, на базе которой обосновывается соотношение юридических категорий «правовой режим земель» и «правовой режим земельного участка», а также определяются функциональные и инструментальные составляющие внутренней структуры правового режима земельного участка. Дополнительная задача, которая была поставлена автором, заключается в определении иных актуальных аспектов научных исследований категорий «правовой режим земель», «правовой режим земельных участков», а также выявлении юридической природы отдельных элементов внутренней структуры правового режима земельных участков.

Глава 1. Развитие научных исследований понятий «правовой режим земель» и «правовой режим земельного участка»

§ 1.1. Подходы советской земельно-правовой науки к понятию «правовой режим земель». К числу отличительных характеристик правового регулирования земельных отношений относится *дифференциация* в зависимости от цели использования земли как природного ресурса, а также от иных целей, которые возникают в связи с использованием земли. Основным способом дифференциации является *установление правового режима* земель и земельных участков. Эта базовая особенность правового регулирования земельных отношений обусловила то, что категория «правовой режим земель» является неизменным предметом исследований в советской и российской земельно-правовой науке без малого сто лет.

Впервые подход к пониманию правового режима земель был сформулирован И. И. Евтихиевым. Земельный режим он рассматривал как статус прав и обязанностей органов земельного управления в отношении данного разряда земель, то есть выполнение органами земельного управления основных функций — административной, юрисдикционной и нормативной¹. Существенным вкладом в формирование доктринального понятия «правовой режим земель» является указание на то, что: а) права и обязанности субъектов земельных отношений определяются юридически значимыми характеристиками объекта — земли; б) права и обязанности субъектов земельных отношений дифференцируются в зависимости от принадлежности земли к тому или иному разряду²; в) правовой режим земель находит свое проявление как на уровне нормативного правового регулирования земельных отношений, так и на правореализационных этапах. Вместе с тем определенная одномерность предложенного И. И. Евтихиевым подхода к пониманию правового режима земель проявилась в исключении из числа субъектов, чьи права и обязанности определяются исходя из правового режима, лиц, непосредственно осуществляющих использование этих земель.

Своего рода подводящим итог научным исследованиям понятия «правовой режим земель» в советский период стало определение, предложенное в монографическом исследовании «Общая теория советского земельного права». Под правовым режимом государственного

¹ См.: *Евтихиев И. И.* Регулирование земельных отношений в городах. Горки, 1929. С. 1.

² До кодификации советского земельного законодательства 1968–1970 гг. в научной литературе термин «разряд» использовался в понимании категорий земель.

земельного фонда предлагалось понимать установленный нормами советского земельного права порядок возможного или должного поведения по отношению к земле как к объекту права исключительной собственности государства, государственного управления земельным фондом, права землепользования и правовой охраны, направленный на обеспечение ее рационального использования в качестве всеобщего условия труда и основного (главного) средства производства в сельском хозяйстве¹. В этой же монографии указывалось, что определить правовой режим земель любой категории земли означает, во-первых, дать понятие этих земель как объекта земельных отношений; во-вторых, определить круг землепользователей этих земель, установить права и обязанности; в-третьих, выявить порядок государственного управления этими землями; в-четвертых, указать на те меры и формы ответственности, которые определены законом для пользователей². Тем самым понятие «правовой режим земель» было определено как сложносоставное, включающее в себя ряд *элементов*.

Как указывал О. И. Крассов, после издания вышеуказанного монографического исследования данный термин (правовой режим земель) использовался в юридической литературе с учетом именно такого его содержания³. Однако дискуссионным оставался набор элементов понятия «правовой режим земель». Например, А. К. Голиченков определяет правовой режим земель как систему элементов, включающую: а) принципы, распространяющиеся на совокупность правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране земель той или иной категории; б) состав субъектов права на земли данной категории; в) порядок возникновения и прекращения прав на земли данной категории земель; г) санкции за нарушение правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране земель той или иной категории⁴.

§ 1.2. Развитие научных исследований юридической категории «правовой режим земельного участка». В связи с кардинальными изменениями отношений собственности (отменой исключительной государственной

¹ См.: Общая теория советского земельного права / отв. ред.: Г. А. Аксененко, И. А. Иконицкая, Н. И. Краснов. М.: Наука, 1983. С. 346.

² См. там же. С. 21.

³ См.: Крассов О. И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Городец, 2012. С. 299.

собственности на землю, включением земельных участков как объектов недвижимости в оборот и т.д.) актуальным стал вопрос о том, как соотносятся понятия «правовой режим земель» (например, категории земель) и «правовой режим земельного участка» как объекта конкретного земельного правоотношения. О. И. Крассов обратил внимание на то, что эти понятия являются различными по своей юридической природе. При этом он исходил из того, что содержание понятия «правовой режим земельного участка» сводится к правам и обязанностям его собственника, владельца, пользователя или арендатора¹. По мнению Е. И. Ефимовой, в наиболее простой формулировке: «...это действия, которые можно предпринимать с конкретным земельным участком и которые в отношении него совершать запрещается»².

Поддерживает О. И. Крассова и Л. Е. Бандорин, соглашаясь с высказанной позицией о том, что содержание правового режима земельных участков в основном сводится к правам и обязанностям его собственника, владельца, пользователя, арендатора, дополняя, что указанные права и обязанности предопределяются такими *элементами* (курсив мой. — Н. Н.) правового режима, как целевое назначение, разрешенное использование, ограничения прав на землю и обременения (сервитуты)³.

Таким образом, в структуре правового режима земельного участка также были выделены элементы; однако очевидно, что они, в отличие от элементов правового режима земель, не являются родовыми группами общественных отношений, а представляют собой самостоятельные правовые категории. В связи с этим перед земельно-правовой наукой встал вопрос не только о том, как соотносятся понятия «правовой режим земель» и «правовой режим земельных участков», но и о том, как соотносятся между собой их элементы.

§ 1.3. Динамическая, инструментальная, функциональная составляющие механизма правового регулирования земельных отношений. Определение сущности правового режима земель и правового режима земельных участков следует осуществлять в первую очередь на основе выработанных в общей теории права представлений о *динамике*

¹ См.: Крассов О. И. Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск пятый 2005–2007 гг. / под ред. проф. А. К. Голиченкова; сост.: А. К. Голиченков, Е. И. Ефимова. М.: Форгрейфер, 2009. С. 511–512.

² Ефимова Е. И. Роль территориального зонирования в правовом режиме земель // Экологическое право. 2022. № 2. С. 20–25. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Бандорин Л. Е. Разрешенное использование земельных участков: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 38.

правового регулирования общественных отношений. Как указывал С. С. Алексеев, динамическая составляющая механизма правового регулирования представляет собой сложную систему, развивающуюся от нормы права через акты реализации и правоотношения к реальному поведению субъектов правоотношения¹.

Следует отметить, что такой подход не является принципиально новым в земельно-правовой литературе. Так, Е. С. Болтанова указывает на то, что для претворения в жизнь положений норм права, введения в определенные рамки поведения участников общественных отношений в земельной сфере требуются такие юридические средства, как правоотношения, акты реализации, которые характеризуют правовой режим земель с динамической стороны². Е. Р. Моргунова полагает, что для отражения динамики правового режима земель следует различать различные уровни земельных правоотношений, в рамках которых используется термин «правовой режим». Основные правила поведения для участников указанных правоотношений установлены в рамках правового режима земель отдельных категорий. Большую динамику отражает правовой режим индивидуально определенного земельного участка³.

С этих позиций правовой режим земель, представляющий собой *совокупность правовых норм*, является проявлением *первого этапа* правового регулирования земельных отношений.

С. С. Алексеев отмечал, что механизм правового регулирования отраслевой группы общественных отношений следует рассматривать в единстве динамического, инструментального и функционального подхода. Инструментальная составляющая заключается в том, что механизм правового регулирования представляет собой совокупность правовых средств, направленных на достижение общественно необходимых целей, которые стоят перед обществом и государством в определенной сфере общественной жизни. Функциональная составляющая обусловлена тем, что в механизме правового регулирования общественных отношений заложено определенное сочетание базовых способов правового воздействия (позитивное обяызование, дозволение

¹ См.: Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 267.

² См.: Болтанова Е. С. Правовой режим в земельном праве: теория вопроса // Вестник Томского государственного университета. 2008. № 315. С. 115.

³ См.: Моргунова Е. Р. О юридической природе понятия «правовой режим земель» и о соотношении правового значения деления земель на категории и зонирования территорий для целей установления правового режима земель на современном этапе развития земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности // Юридический мир. 2013. № 12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

и запрет), в котором проявляются особенности специально-юридических функций права¹.

§ 1.4. Этапы правового регулирования земельных отношений. С позиций о структуре механизма правового регулирования правовой режим земель, проявляясь на *первом этапе* динамического развития правового регулирования земельных отношений, закладывает основы правовых средств (инструментальной составляющей), направленных на достижение целей правового регулирования земельных отношений. В свою очередь, функциональную базу правовых средств составляет определенное сочетание способов правового воздействия, которые закреплены в формулировке правовой нормы и на последующих этапах правового регулирования земельных отношений определяют правомерную модель поведения субъекта в конкретном правоотношении.

Отличительной особенностью правового режима земель как совокупности правовых норм является то, что он дифференцирован в зависимости от видов объектов земельных отношений: категорий земель; отдельных видов земель в составе категорий земель (например, сельскохозяйственных угодий); отдельных видов земель в составе различных категорий (например, охотничьих угодий); земель, в отношении которых осуществляется градостроительное зонирование; зон с особыми условиями использования территории; отдельных видов территорий². Именно эта дифференциация нормативного правового регулирования земельных отношений применительно к видам объектов предопределяет в дальнейшем внутреннюю структуру правового режима земельного участка как объекта правоотношения.

Вторым этапом динамической составляющей механизма правового регулирования земельных отношений является *распространение* дифференцированных в зависимости от вида объекта земельных отношений *норм в отношении конкретной части земной поверхности*. Приведение в действие земельно-правовых норм осуществляется в рамках земельных организационных правоотношений, имеющих двоякую сущность. По форме осуществления эти правоотношения являются процедурными, поскольку реализуются главным образом в рамках осуществления полномочий органами публичной власти. В этом смысле они являются организационными. Земельными они являются в той

¹ См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 270.

² О видах объектов земельных отношений см. подр.: Нарышева Н. Г. Земельный участок как объект земельных правоотношений // Закон. 2021. № 11.

мере, в какой закладывают основу реализации целей правового регулирования земельных отношений, как то: обеспечение реализации разнонаправленных публичных интересов в сфере использования и охраны земель и их баланса, создание условий рационального использования земель *применительно к конкретной части земной поверхности*.

Процедуры распространения дифференцированных норм земельного права в отношении конкретных не носят планомерного и последовательного характера (за редкими исключениями, когда, например, Федеральным законом от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»¹ были установлены сроки утверждения органами местного самоуправления правил землепользования и застройки). Распределение земель по категориям длится уже более ста лет, и до сих пор законодатель признает наличие земель и земельных участков, в отношении которых не установлена категория (ст. 14 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую»²). Установление зон с особыми условиями использования территории осуществляется по мере возникновения объектов, для обеспечения безопасного функционирования или охраны которых применяются земельно-правовые инструменты.

Непосредственным правовым результатом земельных организационных правоотношений является издание *акта* уполномоченного органа публичной власти. Несмотря на то что второй этап правового регулирования является правореализационным этапом, акт, издаваемый по итогам его реализации, носит нормативный характер³. Это обусловлено тем, что такого рода акты распространяют нормы права, которые в границах соответствующей части земной поверхности будут применяться неоднократно в отношении неопределенного круга лиц и обеспечиваться силой государственного принуждения.

Собственно земельно-правовым результатом второго этапа является возникновение (установление, создание, образование) объекта, принадлежность к которому предопределяет правовой режим земельных участков, либо уже расположенных в его границах, либо образуемых в дальнейшем. Н. Н. Мельников высказывает предложение относить

¹ См.: СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17. Здесь и далее нормативные правовые акты приводятся в редакции, действовавшей по состоянию на 15.09.2024, если не указано иное.

² См.: СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

³ О юридической природе актов как результата второго этапа правового регулирования земельных отношений см. подр.: *Нарышева Н. Г.* Юридическая природа актов, устанавливающих правовой режим земельных участков // *Юридическая наука*. 2015. № 4.

такого рода объекты к родовым объектам земельных правоотношений¹. Для отражения сущности таких объектов представляется уместным использование термина «протообъект земельных правоотношений». Такое обозначение обусловлено тем, что их не представляется возможным отнести к собственно объектам земельных правоотношений, поскольку в их отношении не осуществляется непосредственное использование. Однако нахождение земельного участка (непосредственного объекта использования) в границах таких объектов влечет за собой своего рода «наследование» назначения, правил и условий использования, которые на нормативном уровне установлены для земель соответствующего протообъекта.

Результатом второго этапа правового регулирования земельных отношений применительно к структуре земельного фонда Российской Федерации в целом является распределение земель по видам протообъектов земельных правоотношений. Причем одно распределение — на категории земель — предполагается сплошным, остальное распределение является спорадическим.

Последствием спорадического распределения земель в составе земельного фонда Российской Федерации является то, что границы одних видов протообъектов пересекают границы других протообъектов, а отдельные земельные участки либо их части оказываются в пределах таких пересечений. Тем самым создаются предпосылки для возникновения двойных правовых режимов земельных участков, влекущих правовую неопределенность в определении содержания прав и обязанностей субъектов земельных правоотношений.

Второй этап правового регулирования земельных отношений не исчерпывается распространением в отношении конкретных частей земной поверхности дифференцированных норм права. В этот этап следует включить также правоотношения, связанные с территориальным планированием.

Основным результатом территориального планирования всех уровней является определение местоположения планируемых к размещению объектов федерального, регионального и местного значения. Само по себе это планирование не создает новый протообъект земельных правоотношений. Но обязательность учета установленного местоположения планируемого размещения при издании актов о создании протообъектов земельных отношений или изменения их границ предо-

¹ См.: Мельников Н. Н. Видовые и непосредственные объекты земельных отношений // Хозяйство и право. 2022. № 1. С. 76–89. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

пределяет особое значение документов территориального планирования для реализации задач, составляющих суть второго этапа правового регулирования земельных отношений.

В самом схематичном, но при этом наиболее наглядном варианте динамики правового регулирования земельных отношений его *третьим этапом* является образование земельного участка из *земель*, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Образуемый земельный участок, как указано выше, «наследует» назначение и (или) специальные правила и условия использования, установленные для протообъекта(-ов), в границах которого(-ых) он расположен.

Такая наглядность обеспечивается лишь в отношении первично образуемых земельных участков. В случае если ранее образованный земельный участок либо его часть оказываются в границах вновь возникшего протообъекта, на третьем этапе правового регулирования земельных отношений происходит трансформация правового режима земельного участка в части расширения числа его элементов за счет возникшей принадлежности к новому протообъекту. Образование земельных участков из существующих земельных участков, по общему правилу, не влечет изменение правового режима вновь образованного земельного участка по сравнению с исходным земельным участком (п. 3 ст. 11.2 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ¹ (далее — Земельный кодекс РФ)).

Сложносоставность правового режима земельного участка (наличие в его структуре нескольких элементов) зависит от количества протообъектов, в границах которых он расположен. Как минимум у каждого образуемого земельного участка имеется один протообъект — категория земель — в силу сплошного распределения земель Российской Федерации. Если при образовании земельного участка выясняется наличие неопределенности в принадлежности к категории земель, в рамках процедуры образования должно быть обеспечено отнесение земельного участка к категории земель.

На третьем этапе правового регулирования земельных отношений в отношении вновь образованных земельных участков правовой режим можно считать установленным в части тех элементов, которые определяются принадлежностью к протообъектам земельных правоотношений. Но установление такого правового режима земельного участка является на этом этапе абстрактным ввиду невозникновения собственно земельного правоотношения (правоотношения по испол-

¹ См.: СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

зованию и охране земель) вследствие того, что на земельный участок не возникли предусмотренные законом права лица, которому и предстоит использовать земельный участок.

В свете этого обстоятельства *четвертым этапом* правового регулирования земельных отношений является возникновение земельного правоотношения, которое обусловлено, в свою очередь, возникновением права на земельный участок. С этого момента правовой режим земельного участка приобретает значение правового инструмента, определяющего содержание земельного правоотношения, а также иных правоотношений в сфере использования и охраны земель в той мере, в какой права и обязанности субъектов таких правоотношений зависят от элементов структуры правового режима земельного участка.

Следует отметить правовую неопределенность отнесения установления разрешенного использования земельного участка (нескольких видов разрешенного использования) к третьему или четвертому этапу правового регулирования земельных отношений. Дело в том, что принадлежность земельного участка к территориальной зоне, в отношении которой на втором этапе правового регулирования земельных отношений устанавливаются регламенты, не является непосредственным способом установления разрешенного использования земельного участка.

Первичное установление разрешенного использования земельных участков определено обеспечивается в ходе третьего этапа в отношении земельных участков, на которые градостроительные регламенты не распространяются или не устанавливаются, если образование земельного участка осуществляется на основании схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории (подп. 4 п. 14 ст. 11.10 Земельного кодекса РФ). Однако, если земельные участки образуются на основании проекта межевания территории, разрешенное использование земельных участков может быть установлено лишь в случаях, установленных Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ¹ (далее — Градостроительный кодекс РФ), каковые не определены. Между тем подп. 5 п. 8 ст. 39.11 Земельного кодекса РФ устанавливает, что земельный участок не может быть выставлен на торги, если в отношении него не установлено разрешенное использование.

В свете этого важным направлением совершенствования правового регулирования земельных отношений должно стать придание определенности правовым нормам, регулирующим основания и по-

¹ См.: СЗ РФ. 03.01.2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

рядок установления разрешенного использования вновь образуемых земельных участков.

Таким образом, установление правового режима земельного участка и обретение функции определения содержания земельного правоотношения и иных правоотношений в сфере использования и охраны земель следует полагать завершенным лишь на четвертом этапе правового регулирования земельного участка, а именно в тот момент, когда возникли предусмотренные действующим законодательством права на земельный участок и возникло земельное правоотношение.

Минимально необходимым набором элементов (базовыми элементами) внутренней структуры правового режима земельного участка является принадлежность земельного участка к категории земель, а также разрешенное использование земельного участка. Наличие иных элементов правового режима земельного участка (дополнительных объектов) определяется принадлежностью земельного участка к иным протообъектам земельных правоотношений.

Связь правового режима земель, проявляющегося на первом этапе правового регулирования земельных отношений, и правового режима земельного участка, обретающего в полном объеме свое значение на четвертом этапе правового регулирования земельных отношений, заключается в следующем:

а) правовой режим земельного участка обеспечивает применение в отношении субъектов конкретного правоотношения дифференцированного набора земельно-правовых норм в зависимости от принадлежности земельного участка к протообъекту;

б) правовой режим земельного участка обеспечивает достижение в результате использования земельного участка конкретных целей правового регулирования земельных отношений;

в) способы правового воздействия, обусловленные элементами правового режима земельного участка и их сочетанием, определяются правовыми нормами, действие которых распространено в отношении земельных участков.

Глава 2. Целевое назначение земельного участка и его принадлежность к категории земель, отдельным видам земель

§ 2.1. Понятие целевого назначения земель и земельных участков.

Земельное законодательство основывается на базовом подходе, который заключается в том, что все земли Российской Федерации должны быть разделены на категории земель по целевому назначению. Из этого

принципа следует, что целевое назначение присуще не только земельным участкам, но и землям в понимании части земной поверхности, из которой не образованы земельные участки. Наличие целевого назначения земель означает, что: а) образуемые из них земельные участки приобретают целевое назначение той категории земель, из которых они образуются; б) создание отдельных видов протообъектов осуществляется с учетом принадлежности к категории земель (например, территориальных зон); в) изменение принадлежности таких земель к категории осуществляется по тем же правилам, что и перевод земельного участка в иную категорию. Установление целевого назначения в отношении земель отличает рассматриваемый элемент правового режима земельного участка от разрешенного использования, которое устанавливается лишь в отношении конкретных земельных участков.

Значение целевого назначения обусловлено тем, что его установление является основным правовым инструментом разрешительного типа правового регулирования земельных отношений. Указанный тип правового регулирования характеризуется тем, что в его основе лежит общий запрет, означающий, что правовое регулирование строится по принципу «запрещено все, кроме...», т.е. лица вправе совершать только действия, разрешенные в нормах¹.

Применительно к нормативному правовому регулированию земельных отношений это означает, что целевое назначение в зависимости от принадлежности к категории земель определяет, в каких целях должны использоваться земельные участки из состава соответствующей категории земель. Любое другое использование, не соответствующее этой цели, является недопустимым. Так, например, в соответствии со ст. 88 Земельного кодекса РФ землями промышленности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности. Таким образом, целевое назначение этих земель — «для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности». В контексте разрешительного типа правового регулирования такой формулировки достаточно для того, чтобы однозначно исключить из возможных вариантов использования земельных участков из состава земель промышленности такие виды использования, как жилая застройка, лесоразведение, сельскохозяйственное производство и т.д. С точки зрения юридической техники разрешительный тип правового регулирования означает, что в законе определяется разре-

¹ См.: *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 219.

шенный вид (виды) деятельности, при этом законодатель не прибегает к перечислению всех запретов¹.

Однако разрешительный тип правового регулирования земельных отношений, основой которого является определение целевого назначения земель в зависимости от принадлежности их к категории, не исчерпывается преимуществами юридической техники. В идеальной модели распределение земель на категории должно соответствовать природно-экономическим характеристикам земель в том смысле, что оно наиболее оптимальным и научно обоснованным образом создает условия для рационального использования земель и обеспечения различных видов интересов, которые реализуются на основе извлечения полезных свойств земли (продовольственной безопасности, размещение объектов электроэнергетики, транспорта, создания благоприятной среды жизнедеятельности и т.д.).

Как следствие, целевое назначение земельного участка, в силу того что оно определяется принадлежностью к категории земель, не может быть установлено или изменено правообладателем самостоятельно. Такие трансформации являются прерогативой публичной власти, причем органы государственной власти и органы местного самоуправления действуют не по собственному усмотрению, а в соответствии с установленными федеральными законами ограничениями и запретами. В этом смысле установление целевого назначения земель следует рассматривать как универсальный (распространяющийся на все земли Российской Федерации) способ реализации публичных интересов в сфере земельных отношений.

Целевое назначение земельного участка как элемент его правового режима определяет способ правового воздействия, особенности которого проистекают из сформулированного выше тезиса о том, что само по себе деление земель на категории призвано обеспечивать рациональное использование земель и реализацию публичных интересов.

Впервые подход к определению юридической природы целевого назначения через установление заложенных в нем способов правового воздействия был предложен Л. Е. Бандориным. Он полагает, что целевое назначение сочетает в себе общее позитивное обязывание (как правило) и конкретный запрет. В качестве примера он приводит земли

¹ Об особенностях разрешительного типа правового регулирования земельных отношений см. также: *Волков Г. А.* Принципы земельного права. М.: Изд. дом «Городец», 2005. С. 90–135; *Бандорин Л. Е.* Разрешенное использование земельных участков как элемент правового режима земельных участков // Труды юридического факультета. Кн. 14. М.: Правоведение, 2014. С. 171–175.