

---

### Библиографический список:

1. Липски, С.А. Управление земельным фондом в современной России / С.А. Липски // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель, 2014. №3. С.7-13.
2. Постановление Правительства РФ от 05. 06. 2008 г. №437. «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития РФ».
3. Постановление Правительства РФ от 12. 05. 2008 г. №450 «Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства РФ».
4. Постановление Правительства РФ от 26. 01. 2005 г. №40 «Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития РФ».
5. Постановление Правительства РФ «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» от 01. 06. 2009 г. №457.
6. Постановление Правительства РФ от 15. 11. 2006 г. №689 «Положение о государственном земельном надзоре».
7. Постановление Правительства РФ от 20. 05. 2008 г. №404 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ».
8. Лойко, П.Ф. К вопросу создания системы управления землепользованием Российской Федерации на современном этапе. / П.Ф. Лойко // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель.- 2012.- № 4. - С. 6-15.
9. Волков, С.Н. Концепция управления земельными ресурсами и землеустройства сельских территорий в РФ/С. Н. Волков//Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2013.- №10. –С.6-12.

## LAND MANAGEMENT: STATUS, PROBLEMS AND SOLUTIONS

Grechikhin V. N., Provalova E. V.

**Keywords:** *Public administration, economic management; spatial planning; public land policy; state cadastral registration.*

*In the article the questions of the governance of land resources, rights and functions of ministries of the Russian Federation in the sphere of land relations, and also noted deficiencies in the management system and provides suggestions for improving public land management.*

УДК 332

## УСТАНОВЛЕНИЕ И КАДАСТРОВЫЙ УЧЁТ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

**В. Н. Гречихин**, кандидат экономических наук, доцент  
ФГБОУ ВПО «Ульяновская ГСХА им. П.А. Столыпина»  
Тел. 8(8422)43- 00- 08, [zem-kafedra44@yandex.ru](mailto:zem-kafedra44@yandex.ru)

**Ключевые слова:** *Зоны с особыми условиями использования земель; ограничения; обременения; юридические обязанности; запреты; кадастровый учёт; государственная регистрация.*

*В статье рассмотрен порядок установления ограничений права собственности на землю и постановки на кадастровый учёт зон ограничений использования земель; приведены нормативные акты Минэкономразвития РФ, которыми следует руководствоваться при производстве работ.*

В порядке регулирования земельных отношений собственников с другими субъектами или обществом в целом государство ограничивает сферу деятельности собственников земельных участков по реализации их правомочий. В свою очередь собственник земельного участка может передавать часть своих правомочий по пользованию, владению и распоряжению землей другим субъектам земельных отношений. Вместе с тем законодательством предусматривается порядок установления условий и запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении правомочий собственности или иных вещных прав. Обременительные ограничения могут быть приняты собственником земли добровольно, то есть по соглашению с заинтересованными организациями, но могут быть введены принудительно, если того требуют государственные или муниципальные интересы.

Обременения и ограничения использования земельных участков устанавливаются органами власти для определения границ зон с особыми правовыми режимами, фиксации их площадей и качественного состояния, а также определяются конкретные признаки режима. Это позволяет вести правовую, административную или экономическую ответственность за их нарушение.

Для обременения характерно стеснение правообладателя в осуществлении права; обременение не связано с изъятием правомочий у лица, чье право обременяется. Под стесняющими собственника условиями в осуществлении его права понимаются субъективные права лица, в пользу которого установлено обременение, юридические обязанности субъекта обремененного права, а также запреты на реализацию определенных правомочий. Поэтому можно констатировать, что в ряде случаев на объект обремененного права собственности возникают права третьих лиц (сервитут, аренда), в то время как в иных случаях — нет (арест имущества).

Обременения и ограничения хозяйственной деятельности устанавливаются органами власти для фиксации зон с особыми правовыми режимами. **Земельный кодекс РФ** (см. ст. 56) указывает, что «п.2.-могут устанавливаться следующие ограничения прав на землю:

1) особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах;

2) особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных;

3) условия начала и завершения застройки или освоения земельного участка в течение установленных сроков по согласованному в установленном порядке проекту, строительства, ремонта или содержания автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) при предоставлении прав на земельный уча-

сток, находящийся в государственной или муниципальной собственности;

4) иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных настоящим Кодексом, федеральными законами.

4. Ограничения прав на землю устанавливаются бессрочно или на определенный срок.

5. Ограничения прав на землю сохраняются при переходе права собственности на земельный участок к другому лицу.

*6. Ограничение прав на землю подлежит государственной регистрации в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами» [1].*

Градостроительный кодекс РФ также называет зоны с особыми условиями использования территорий — это охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (объекты культурного наследия), водоохранные зоны, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации [1,2].

Кроме этого Федеральный закон «**О землеустройстве**» № 78-ФЗ относит территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований, территории населенных пунктов, территориальные зоны, зоны с особыми условиями использования территорий, а также части указанных территорий и зон к объектам землеустройства [4].

Федеральный закон «**О государственном кадастре недвижимости**» № 221-ФЗ (см. ст. 1 и 10), а также **приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 04.02.2010 № 42**, указывают, что зоны с особыми условиями использования территорий являются объектами государственного кадастра недвижимости...» [3, 8]:

Исходя из этой правовой базы, зоны с особым правовым режимом, ограничивающие право собственности на земельные участки, должны устанавливаться, должны быть объектом учёта, должны регистрироваться и являться информационным ресурсом для принятия управленческих действий органами государственной и муниципальной власти. Важность этого можно проследить на примере водоохранной зоны, установленной в г. Ульяновске вдоль правого берега р. Свияга между мостами на ул. Минаева и ул. Пушкарёва. Здесь по документам водоохранная зона установлена по градостроительной документации. Фактически на кадастровый учёт зона не поставлена. В зоне размещены жилые дома частного сектора с участками, границы которых выходят к урезу воды; жилые постройки не имеют центральной канализации; население бесконтрольно применяет химикаты по борьбе с вредителями фруктовых и ягодных растений, а рельеф участков способствует смыву химических и прочих веществ в реку. И такие зоны в границах города не единичны.

Установление зон с особым правовым режимом на сегодня превратилась в проблему повышения качества кадастрового учёта земель. Особенно эта проблема стоит в городах и населённых пунктах. В них инженерные сети (водопровод, канализация, газовые и электрические сети и др.) являются собственностью муниципальных организаций. При межевании земельных участков прохождение сетей должно отражаться на плане межевания, а в решениях органов власти устанавливаться сервитут. Но по самым разным причинам, в том числе из-за того что муниципалитеты не оформили на инженерные сети право собственности, устанавливать сервитут не кому. А ведь сервитут – это ограничение права собственника не на весь земельный участок, а на его часть. И он по закону подлежит государственной регистрации.

Земельный кодекс РФ уж слишком робко и не по государственному мягко выражает необходимость установления ограничений прав на землю: п. 2 ст. 56 начинается словами «**могут** устанавливаться следующие ограничения прав на землю». И далее в п. 6 той же статьи упоминается, что: «ограничение прав на землю подлежит государственной регистрации...», но не упоминается важнейшая процедура - кадастровый учёт. Закон о ГКН в ст. 10 определил, что в государственный кадастр недвижимости вносятся сведения о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования. Процедуры установления, кадастрового учёта и регистрации, в рассмотренных выше нормативных актах, необоснованно разобщены и не нацелены на комплексное решение в различных условиях.

Земельные участки образуются по воле их потенциальных собственников, поэтому, если пользователь или владелец какого-либо участка, сопряжённого с установленной зоной, свои права собственника не оформил и не зарегистрировал, то на этот участок и, соответственно, его пользователя, ограничение данной зоны не распространяется. Но имеется много и других примеров. Так, если земельный участок юридически и физически сформирован и он сопряжён с неустановленной зоной, то на этот участок ограничение не распространяется..

Сложившаяся на местах необязательность образования зон и сопряжённых с ними земельных участков, привела к тому, преобладающее большинство фактически существующих ограничений, возникших по факту существования не включено информационную базу ГКН. Поэтому они не выполняют функции, для которых предназначены. Закреплённые в федеральных законодательных актах ограничения должны действовать напрямую, т.е. без дублирующего разрешительного акта органа власти. Можно разрешить органу исполнительной власти юридически оформить конкретную зону, но ведь действие ограничения разрешать не требуется. В связи с этим все зонообразующие объекты должны находиться в поле действия единой правовой нормы, а при оформлении и регистрации прав на землю или

установлении зон ограничения в решениях органов власти необходимо обязательно учитывать требования федеральных нормативных актов.

На сегодня официальным информационным источником об ограничениях является ГКН. Сведения об ограничениях поступают в ГКН по результатам работ:

- \*образования зон, как самостоятельных единиц учёта;

- \*образования земельных участков, как объектов.

Но кадастр ориентирован не на все существующие (имеющие факт быть) ограничения, а только на установленные. Более того кадастр организован так, что сведения об установленных ограничениях сосредоточены по документам на отдельные зоны.

Кадастровый ресурс об ограничениях в таком его виде не может обеспечить полного представления ни о всех образованных, ни тем более о всех существующих ограничениях права собственности. В этой связи работы по учёту зон об ограничении прав на землю необходимо осуществлять хотя бы в соответствии с приказом **Министерства экономического развития Российской Федерации от 04.02.2010 № 42**, который кроме того что называет зоны с особыми условиями использования земель объектами государственного кадастра недвижимости, определяет перечень сведений, которые отражаются о них в ГКН, а именно:

- \*индивидуальное обозначение (вид, тип, номер, индекс и т. п.) территориальной зоны или зоны с особыми условиями использования территорий;

- \*описание местоположения, границы территориальной зоны или зоны с особыми условиями использования территорий в виде списка координат характерных точек границы территориальной зоны или зоны с особыми условиями использования территорий....

- \*реквизиты правовых актов:

- акта органа государственной власти или органа местного самоуправления об установлении или изменении зоны с особыми условиями использования территорий и источники официального опубликования этого акта;

- акта органа местного самоуправления об утверждении правил землепользования и застройки, содержащих градостроительный регламент и источники официального опубликования этого акта;

- содержание ограничений использования объектов недвижимости в пределах зоны с особыми условиями использования территорий;

- виды разрешённого использования объектов недвижимости, а также предельные максимальные и минимальные размеры земельных участков, входящих в состав территориальной зоны;

- дата внесения, изменения либо аннулирования кадастровых сведений.

Исходя из изложенного описание границ зон с особым правовым режимом должно проводиться в соответствии с приказом Министерства экономического развития РФ от 3 июня 2011 г. № 267 «Об

утверждении порядка описания местоположения границ объектов землеустройства». Результат землеустроительных работ по описанию зон в виде карты и пояснительной записки явится основанием для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости. Конечно, карта зоны (объекта землеустройства) и записка должны составляться с учётом уже выполненных работ по установлению границ, отображать местоположение, размер, границы и иные характеристики зоны (объекта землеустройства) [5, 9].

Ограничения использования территорий определяются актами органов государственной власти различного уровня; работы по установлению их границ предшествуют разработке градостроительной документации и подлежат обязательному учёту при разработке документов: территориального планирования, градостроительного зонирования и по планировке территорий. В пределах зон с особыми условиями использования территорий могут ограничиваться или запрещаться виды деятельности, не совместимые с соответствующим охранным (защитным) режимом.

Также следует отметить, что установление некоторых видов зон особыми условиями использования территорий регулируется отдельными нормативно-правовыми актами. В частности, использование территорий, находящихся в зоне линий электропередачи, регулируется Правилами установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон (утверждены постановлением Правительства РФ «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» от 24.02.2009 № 160). Однако по ряду других зон нормативная документация отсутствует. Поэтому приходится пользоваться ГОСТами, ОСТами, СНиПами и СанПиНами 80-90 годов прошлого века. Это обуславливает актуальность исследований и разработки новых нормативов по обоснованию размеров зон и соответствующих режимов использования их земель.

Установление зон с особыми условиями использования земель может осуществляться в следующем порядке:

**1. Подготовительные работы.** Границы зоны в отношении отдельного объекта определяются организацией, которая владеет им на праве собственности или ином законном основании [7].

**2. Землеустроительные работы** по определению местоположения границ зоны, согласование землеустроительной документации, оформление карты зоны (основной документ для внесения зоны в ГКН).

**3. Принятие решения об установлении охранной зоны.** Орган государственной или муниципальной власти на основании ходатайства собственника объекта выносит постановление (распоряжение) об утверждении охранной зоны и наложении ограничений (обременении) на соответствующие земельные участки.

**4. Внесение сведений в государственный кадастр недвижимости.** После согласования границ охранной зоны, организация – собственник объекта, обращается в орган кадастрового учёта с заявлением о внесении сведений о границах охранной зоны в документы государственного кадастрового учёта недвижимого имущества. Сведения об охранной зоне вносятся в государственный кадастр недвижимости на основании землеустроительного плана объекта землепользования.

Охранная зона считается установленной с даты внесения сведений о её границах в документы государственного кадастрового учёта. Земельные участки, которые включены в состав зон, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются. Но в их границах может вводиться особый режим использования, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые не совместимы с целями установления зон.

**5. Осуществление государственной регистрации ограничения.** Отдельным вопросом стоит регистрация возникающих ограничений, так как сама зона не является объектом недвижимости (это особый объект природопользования) и не может находиться в собственности каких-либо лиц, она существует независимо от их воли, не может быть продана или отчуждена.

Установленная зона с особыми условиями использования земель разбивается по отдельным земельным участкам или землепользователям. После этого производится регистрация возникшего ограничения по каждому участку, землепользованию. Следует отметить, что в настоящее же время регистрация ограничений производится только по желанию собственника обременённого земельного участка или землепользователя.

Приведенная последовательность выполнения работ по установлению границ применяется при установлении водоохранных зон, санитарно-защитных зон, зон особо охраняемых природных территорий и т. д.

Отсутствие информации о наличии зон с особыми условиями использования земель может иметь не только отрицательные экономические последствия, но и может нести угрозу для здоровья населения и окружающей природной среды.

---

### **Библиографический список:**

1. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс РФ [Электронный ресурс]: федеральный закон от 25.10.2001 г. №136-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 23.06.2014 г.) // Система Консультант Плюс
2. Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс РФ [Электронный ресурс]: федеральный закон от 29.12.2004 г. №190-ФЗ (с изменениями от 23.06.2014 г.) // Система Консультант Плюс
3. Российская Федерация. Законы. О государственном кадастре недвижимости [Электронный ресурс]: федеральный закон от 24.07. 2007 г. №221-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 21.07.2014 г.) // Система Консультант Плюс
4. Российская Федерация. Законы. О землеустройстве [Электронный ресурс]: федеральный закон от 18.07.2005 г. № 78 – ФЗ (с изменениями и дополнениями от 23.06.2014 г.) // Система Консультант Плюс
5. Постановление Правительства РФ «Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к её составлению»: от 30.07.2009 № 621.
6. Постановление Правительства РФ «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» от 24.02.2009 № 160.
7. Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил охраны линий и сооружений связи» от 09.06.1995 № 578.
8. Приказ Министерства экономического развития РФ «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра недвижимости от 04.02.2010 № 42.
9. Приказ Министерства экономического развития РФ «Об утверждении порядка описания местоположения границ объектов землеустройства»: от 03.06.2011 № 267.
10. Варламов, А.А. Государственный кадастр недвижимости: [учебник] / А.А. Варламов, С.А. Гальченко.— М.: КолосС, 2013. – 680 с.

## **ESTABLISHING AND CADASTRAL REGISTRATION OF RESTRICTIONS ON THE RIGHTS OF LAND OWNERSHIP**

**Grechikhin V. N.**

**Key words:** *Zones with special conditions of land use; restrictions; encumbrances; legal obligations; prohibitions; cadastral registration; state registration.*

*The article discusses the procedure for the establishment of limits on the right of ownership of land and cadastral registration zone restrictions; the normative acts of the RF Ministry of economic development, which should guide the work.*