

Исследованы проблемы, связанные с понятием, составом, назначением и правовым режимом земель запаса. Акцентировано внимание на ряде дискуссионных вопросов, в том числе проанализированы основания и условия перевода в земли запаса земель и земельных участков различных категорий. Показаны проблемы, связанные с определением местоположения границ земель запаса и необходимостью внесения данных сведений в ЕГРН. Рассмотрены вопросы о целесообразности отнесения к землям запаса участков, находящихся в частной собственности. Приведен анализ условий использования земельных участков запаса без перевода в другую категорию земель.

Ключевые слова: земли запаса; категория земель; земельный участок; единый государственный реестр недвижимости; перевод земель и земельных участков из одной категории в другую; консервация земель.

Николай Николаевич Мельников, д-р юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой «Гражданское право и процесс», ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И. С. Тургенева», Орел, Россия; ведущий научный сотрудник, ФГБУН «Института государства и права Российской академии наук», Москва, Россия; rurcredit@yandex.ru

ПОНЯТИЕ, СОСТАВ, НАЗНАЧЕНИЕ И ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЗАПАСА

Введение

Нормативно-правовые положения о землях запаса имеют свою историю и предусматривались в ст. 117 Земельного кодекса (далее – ЗК) РСФСР 1970 г., а впоследствии в ст. 96 ЗК РСФСР 1991 г., который определял, что к данной категории относились все земли, находящиеся в ведении государства и не предоставленные во временное пользование (в том числе аренду) или собственность. Иными словами, главную роль в распространении на участок режима земель запаса играл критерий незакрепленности за каким-либо субъектом на вещном или обязательственном праве. Такой же подход сохранен и в действующем законодательстве, предусматривающем, что к исследуемой категории относятся земли и земельные участки, принадлежащие публичным образованиям и не находящиеся во владении граждан или юридических лиц (ст. 103 ЗК РФ). В качестве критического замечания можно отметить, что под такое же определение подпадают все относящиеся к публичной собственности земельные участки иных категорий, не предоставленные частным субъектам, и чем отличаются данные участки (иных категорий) от земель запаса в ЗК РФ четко не определено.

Обсуждение

Актуальным представляется вопрос о составе земель запаса и источники его формирования? В первую группу земель запаса входят земли, изначально входившие в данную категорию и не предоставлявшиеся на иные цели. В литературе отмечалось, что такие земли в основном расположены в Сибири, на Крайнем Севере и Дальнем Востоке [3]. Можно выделить еще одну группу участков, относящихся к землям запаса, – это участки, ранее относящиеся к иным категориям земель, но выбывшие из них и включенные в земли запаса до принятия Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (*далее* – ФЗ № 172) на основании решения уполномоченного органа [8]. До момента введения в действие ФЗ № 172 органы местного самоуправления активно использовали категорию земель запаса для их перераспределения и на основании собственного административного акта изымали участки из состава определенной категории и включали в земли запаса, а также выделяли участки земель запаса на различные нужды [14]. В правоприменительной практике такие действия приводили к спорам о принадлежности участка к определенной категории земель, в связи с тем, что в документах о предоставлении участка фигурировала исходная категория (земли запаса). Так, при рассмотрении судебного дела об отказе в государственной регистрации права постоянного бессрочного пользования на участок, изначально относившийся к землям запаса и предоставленный для нужд земель лесного фонда, возник вопрос о категории земель. Кадастровая палата субъекта РФ в ответ на запрос регистратора о категории земель сообщила, что применительно к спорному участку в кадастр не вносились сведения об изменении категории земель. Выявив противоречие в отношении принадлежности участка к определенной категории земель, регистратор отказал в регистрации права, что послужило основанием для подачи заявления в суд об обжаловании данного отказа. Суды первой, апелляционной и кассационной инстанций поддержали позицию регистратора, указав, что отказ является правомерным в связи с тем, что на регистрацию не был предоставлен акт о переводе земельных участков из одной категории в другую. Высший Арбитражный Суд (*далее* – ВАС РФ) с такой позицией не согласился, подчеркнув, что ЗК РСФСР 1991 г. не содержал норм, регламентирующих процедуру перевода земель запаса в другую категорию, поэтому акт о предоставлении участка свидетельствует о его выбытии из земель запаса и изменении категории земель [13]. Из приведенной правовой позиции ВАС РФ следует, что участки, ранее относящиеся к иным категориям земель, но выбывшие из них на основании решения уполномоченного органа и включенные в земли запаса до принятия ФЗ о переводе земель, относятся к землям запаса.

Правовое регулирование отношений, связанных с переводом земель и земельных участков различных категорий в земли запаса характеризуется рядом противоречий. Так, согласно ст. 2 ФЗ № 172 к числу обязательных сведений, предоставляемых при переводе земель, относится обоснование перевода и в отношении перевода земель и земельных участков в состав земель запаса. Такими основаниями в силу ст. 7 могут быть: 1) консервация сельскохозяйственных земель; 2) перевод в земли запаса сельскохозяйственных земель, непригодных для ведения сельскохозяйст-

венного производства, то есть имеются в виду только участки сельскохозяйственного назначения. В соответствии со ст. 7 непригодные для сельскохозяйственной деятельности земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в публичной собственности, могут переводиться в земли запаса и в последующем предоставляться на иные цели посредством перевода из земель запаса в другие категории земель согласно ст. 13. Таким образом, исходя из норм ФЗ № 172 не совсем понятно, разрешается ли перевод находящихся в публичной собственности земель иных категорий (кроме сельскохозяйственных земель) в земли запаса.

В литературе справедливо обращалось внимание на проблемы отнесения к землям запаса неиспользуемых участков в малонаселенных пунктах и участков, в отношении которых прекращен правовой титул [4, с. 290 – 292]. Некоторые авторы, анализируя положения ст. 51 ЗК РФ, отмечали, что одним из последствий реквизиции участка и невозможности его последующего использования и возвращения собственнику может являться перевод участка в земли запаса [1]. Следует добавить, что вопрос об источниках пополнения земель запаса, в частности о возможности включения в состав указанной категории непригодных и неиспользуемых участков различных категорий урегулирован в действующем законодательстве нечетко. В статье 9 ФЗ № 172 имеется упоминание о том, что земли промышленности и иного специального назначения могут быть переведены в другую категорию без ограничений, кроме случаев, предусмотренных пп. 2 и 3 данной статьи, которые не могут ограничивать перевод земель указанной категории в запас, соответственно, на первый взгляд, препятствий для перевода нет. Но, с другой стороны, как уже отмечалось, ФЗ № 172 не предусматривает оснований перевода различных категорий земель в земли запаса, кроме как в отношении земель сельскохозяйственного назначения.

В земли запаса могут переводиться участки, непригодные для ведения сельскохозяйственного производства, но содержание термина «непригодные» в ст. 7 ФЗ № 172 не раскрывается. Если исходить из широкого толкования данного понятия, то имеются в виду все земельные участки, на которых невозможно осуществлять сельскохозяйственную деятельность, в том числе в силу природных особенностей, а также участки, подвергшиеся радиоактивному, химическому и иному заражению. В то же время в ФЗ № 172 непригодность для сельскохозяйственной деятельности и консервация, проводимая в связи с загрязнением участка, рассматриваются в качестве различных оснований для перевода, но в отношении одной и той же категории земель (сельскохозяйственного назначения).

Актуальным представляется рассмотрение вопроса о пополнении земель запаса за счет участков, подвергшихся заражению (загрязнению). В ФЗ о переводе земель консервация, осуществляемая в отношении зараженных земель, рассматривается в качестве основания перевода сельскохозяйственных земель в земли запаса. Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2004 г. № 112 (*далее* – Постановление № 112), которое согласно ст. 14 ЗК РФ регламентирует порядок использования подвергшихся радиоактивному, химическому и иному заражению земель, предусматри-

вает перевод данных земель в земли запаса и не содержит положений, ограничивающих такой перевод применительно к зараженным участкам различных категорий [11]. Наряду с загрязненными земельными участками, законодательство также предусматривает необходимость перевода в земли запаса участков, прилегающих к местам проведения ядерных взрывов в мирных целях. Такие положения предусмотрены в Постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 29 декабря 2010 г. № 183 «Об утверждении СанПиН 2.6.1.2819-10 «Обеспечение радиационной безопасности населения, проживающего в районах проведения (1965 – 1988 гг.) ядерных взрывов в мирных целях» [12]. Однако данный акт не предусматривает каких-либо специальных норм о переводе указанных участков в земли запаса, поэтому в отношении них можно сделать вывод о том, что на эти участки распространяются общие правила, предусмотренные для участков, загрязненных отравляющими веществами и микроорганизмами.

В статье 14 ЗК РФ определение порядка использования подвергшихся загрязнению земельных участков отнесено к компетенции Правительства. Отсюда следует, что условия перевода данных участков в земли запаса регламентируется Постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2004 г. № 112, согласно которому порядок действий в отношении указанных участков зависит от степени их заражения; в случае, если уровень загрязнения не позволяет обеспечить необходимое качество продукции и безопасности здоровья человека, такие земли согласно пп. 2, 4 постановления переводятся в земли запаса и на них устанавливаются охранные зоны.

Специфика положений ФЗ № 172 по сравнению с нормами Постановления № 112 заключается в том, что согласно данному закону изменение категории осуществляется по заявлению заинтересованного лица, то есть в добровольном порядке. При этом Постановление № 112 определяет, что перевод земельных участков в состав земель запаса может осуществляться как в заявительном порядке, так и принудительно по решению уполномоченных органов, что вполне обоснованно, поскольку данные действия связаны с защитой интересов граждан и недопущением производства продукции на зараженных землях.

Анализ норм Постановления № 112 показывает, что положения данного акта преимущественно направлены на консервацию нарушенных земельных участков, предполагающую их исключение из хозяйственного оборота; при этом не совсем четко прослеживается соотношение между нормами о консервации с нормами о переводе загрязненных участков в состав земель запаса. Согласно п. 2 Постановления № 112 загрязненные участки «переводятся в запас для консервации», отсюда следует, что процедуре консервации должен предшествовать их перевод в состав земель запаса, но в силу ФЗ № 172 основанием для перевода выступает консервация, то есть Постановление № 112 и ФЗ № 172 предусматривают проведение двух административных процедур: 1) перевод земель; 2) консервацию земель, но последовательность их осуществления в указанных актах прямо противоположная. Критически следует отнести к тому, что Постановление № 112 практически не содержит норм об условиях перевода, нет также ссылок о том, что такие правила регламентируются ФЗ № 172.

Сравнительный анализ таких правовых институтов, как консервация земель и перевод загрязненных земельных участков в состав земель запаса, показывает, что с точки зрения защиты интересов граждан и охраны земли положения о консервации, предусмотренные Постановлением № 112, выглядят достаточно целостно без реализации процедуры перевода, поскольку консервация, наряду с исключением указанных земельных участков из оборота, сопровождается установлением охранных зон и ограничений прав на землю, в том числе на осуществление определенных видов деятельности. Соответственно не совсем понятно, для чего загрязненные участки включать в состав земель запаса, то есть проводить еще одну административную процедуру?

В отношении пополнения земель запаса за счет загрязненных земельных участков устранение пробельности действующего законодательства возможно несколькими способами, например, путем внесения в законодательство изменений, предусматривающих отказ от перевода указанных участков в земли запаса. Следующий подход заключается во внесении в ФЗ № 172 изменений, в соответствии с которыми консервация земель выступает основанием для перевода в земли запаса земельных участков любых категорий, подвергшихся заражению, что предполагает прохождение предусмотренной ФЗ № 172 процедуры перевода после осуществления мероприятий по консервации земель. Возможен и другой подход, состоящий в дополнении ФЗ № 172 положениями о том, что решение о консервации одновременно является актом о переводе соответствующего земельного участка в земли запаса; в этом случае правообладатели участка не будут вынуждены дополнительно проходить процедуру перевода, которая обязательна при внедрении первого подхода.

С проблематикой источников пополнения земель запаса связан вопрос о границах земель и земельных участков, относящихся к данной категории. По смыслу норм ЗК РФ категории земель отделяются друг от друга границами (ст.ст. 77, 84, 87). Правовое регулирование порядка установления границ отдельных категорий земель характеризуется некоторыми особенностями, заключающимися в том, что в отношении земель населенных пунктов, водного и лесного фондов законодательство предусматривает четкие соответствующие положения. При этом в законодательстве сложно найти нормы, регламентирующие требования к определению границ земель промышленности и иного специального назначения и сельскохозяйственных земель. Статья 7 ФЗ от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (*далее* – Закон о регистрации недвижимости) содержит четкое положение о том, что границы земель населенных пунктов, водного и лесного фонда подлежат включению в ЕГРН, но в отношении земель запаса, как и земель промышленности и иного специального назначения и сельскохозяйственных земель, соответствующих норм не предусмотрено [10].

Открытым остается вопрос о местоположении границ земель запаса, в частности, каковы требования к порядку установления характерных точек границ и к системе их координат; подлежат ли внесению данные сведения в ЕГРН? Представляется, что координаты характерных точек границ земель различных категорий должны определяться в единой системе ко-

ординат, установленной для ЕГРН. Несмотря на отсутствие в ЗК РФ четкой соответствующей нормы, в отдельных положениях действующего законодательства можно найти подтверждение сделанному заключению. Например, согласно ст. 19 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (*далее* – ГрК РФ), который в соответствии со ст. 84 ЗК РФ регламентирует порядок установления границ населенных пунктов, координаты характерных точек местоположения этих границ определяются в системе, используемой для ведения ЕГРН [6]. Схожие нормы предусмотрены в законодательстве отношении границ земель водного и лесного фондов.

Структуру земель запаса можно себе представить следующим образом: 1) исторически сложившиеся территории (запаса), располагающиеся в Сибири, на Крайнем Севере и Дальнем Востоке; 2) земельные массивы (запаса), сформированные до принятия ФЗ № 172 на основании актов органов местного самоуправления; 3) земельные участки, поступающие в земли запаса при переводе из других категорий земель.

Неоднозначным представляется вопрос об установлении границ и внесении сведения в ЕГРН в отношении земель запаса, указанных в пп. 1 и 2. С одной стороны, бесспорным является то обстоятельство, что в обозримой перспективе сведения о границах всех категорий земель необходимо внести в ЕГРН, поскольку эти сведения играют ключевую роль в отношениях, связанных с хозяйственным и юридическим оборотом земельных участков и с государственным управлением земельным фондом. При этом и оборот, и управление должны основываться на достоверных сведениях о соответствующих объектах. С другой стороны, нельзя не принимать во внимание экономическую целесообразность бюджетных расходов, которая применительно к рассматриваемым видам земель запаса (пп. 1 и 2), вызывает вопросы, так как не совсем понятно, к какому измеряемому результату данные расходы приведут, учитывая масштабы земельного фонда нашей страны. Кроме того, указанные границы будут иметь первичный и в какой-то степени промежуточный характер, поскольку назначение земель запаса состоит в их последующем выделении на различные нужды, что приведет к необходимости установления новых границ и несению дополнительных расходов. При этом в силу ст. 103 ЗК РФ участки, предоставляемые для использования из состава земель запаса, подлежат обязательному кадастровому учету, то есть сведения о границах данных участков будут внесены в ЕГРН.

Содержание правового режима земель запаса образуют нормы о назначении этих земель, праве собственности, порядке их использования и охраны. Дискуссионным представляется высказанное в литературе мнение о том, что у земель запаса отсутствует целевое назначение [4, с. 285 – 289, 292, 293]. Назначение земель данной категории можно охарактеризовать как земельный резерв¹, направления использования которого будут установлены в будущем.

¹ Нормы об отнесении земель и земельных участков к землям запаса следует отличать от такого правового института как резервирование земель и земельных участков для государственных или муниципальных нужд (ст. 70.1 ЗК РФ).

Актуальной представляется тематика права собственности на земли запаса. Статья 103 ЗК РФ предусматривает императивное положение о том, что земли запаса относятся к государственной или муниципальной собственности. Данное положение вызывает вопросы относительно целесообразности и необходимости перевода в земли запаса находящихся в частной собственности земельных участков, непригодных для сельскохозяйственного использования либо подвергшихся загрязнению. В частности, подлежат ли эти участки обязательному выкупу у частных лиц, и в каком порядке? Можно ли для этих случаев применять нормы ЗК РФ об условиях изъятия земельных участков для публичных нужд? По смыслу норм ст. 56.3 ЗК РФ перечень предусмотренных данной статьей оснований для изъятия земельных участков носит исчерпывающий характер и не предусматривает выкупа частных участков, переводимых в земли запаса. В литературе высказано мнение о том, что перевод в земли запаса участков, подвергшихся загрязнению, может носить срочный характер [2]. Эта точка зрения не была раскрыта автором и не совсем понятно, что в данном случае подразумевается, поскольку действующее законодательство не предусматривает возможности временного изменения целевого назначения земель.

По нашему мнению, положения ст. 103 ЗК РФ, закрепляющие исключительную принадлежность земель запаса к публичной собственности, представляются дискуссионными. В случае сохранения в законодательстве положения о переводе частных земельных участков в земли запаса, такой перевод нецелесообразно рассматривать в качестве основания выкупа для публичных нужд по следующим причинам. Установление категорий земель представляет собой один из элементов государственного управления и выступает способом определения правового режима земель и осуществляется в отношении всех без исключения земельных участков независимо от формы собственности. В соответствии со ст. 8 ЗК РФ изменение категории земельного участка, происходящее в связи с его переводом из одной категории в другую, не влечет смену субъекта права собственности, аналогичные положения предусмотрены в ФЗ № 172. В случае загрязнения земельного участка на нем недопустимо осуществлять производство продуктов питания, и одним из возможных способов достижения этой цели является изменение вида разрешенного использования участка посредством его перевода в земли запаса, но данное обстоятельство не свидетельствует о необходимости смены собственника участка.

Консервация земельного участка также не предполагает смену собственника. Согласно ст. 13 ЗК РФ к числу обязанностей правообладателя земельного участка относится воспроизводство его плодородия и защита от загрязнения химическими, радиоактивными и иными веществами. Восстановление плодородия земель (рекультивация) осуществляется за счет лиц, в результате деятельности которых произошло ухудшение качества земель. В соответствии со ст. 211 ГК РФ риск случайной гибели, повреждения или утраты имущества по общему правилу несет его собственник, следовательно, в случае если земельный участок оказался зараженным и утратил плодородие по причинам, независящим от собственника, именно на него следует относить риск снижения производительности и стоимости участка. Соответственно, для государства необоснованными

представляются расходы на выкуп указанных земельных участков и их восстановление.

Из сказанного следует, что отнесение к землям запаса загрязненных земельных участков или участков, непригодных для ведения сельскохозяйственного производства, нецелесообразно рассматривать в качестве основания для их изъятия, в связи с тем, что в данном случае не усматривается публичной потребности для выкупа и расходования бюджетных средства. На основании изложенного предлагается внести изменения в ст. 103 ЗК РФ, предусмотрев положение о том, что наряду с землями и земельными участками, находящимися в публичной собственности, к землям запаса могут быть отнесены частные земельные участки в порядке, предусмотренном федеральным законом.

Земельный кодекс РФ предусматривает два основания для использования земель запаса: первое заключается в необходимости перевода земельного участка запаса в другую категорию земель. В соответствии со вторым основанием в случаях, предусмотренных федеральным законом, участки запаса могут использоваться для определенных видов деятельности без их перевода в другую категорию (ст. 103 ЗК РФ).

Особенности перевода земельного участка запаса в другую категорию земель предусмотрены в ст. 13 ФЗ № 172, где говорится о том, что переводимый участок должен быть сформирован, то есть поставлен на кадастровый учет. Согласно указанной статье процедура перевода предполагает принятие акта о переводе, то есть речь идет о стандартном порядке перевода, определенном данным Законом. Каких-либо дополнительных условий и ограничений на перевод ст. 13 ФЗ о переводе земель не предусматривает, поэтому можно предположить, что следует руководствоваться общими основаниями для отказа, урегулированными ст. 4 ФЗ № 172.

В литературе отмечалось, что земли запаса могут быть переведены в другие категории земель без ограничений, кроме необходимости соблюдения общих положений земельного законодательства об охране и рациональном использовании [4, с. 285 – 289, 292, 293]. В судебной практике наблюдается несколько иной подход. В частности, в отдельных судебных актах встречаются упоминания о том, что органами прокуратуры обжалуются акты о переводе земель запаса в другую категорию по причине того, что в решении о переводе не указано основание изменения категории земельного участка, что является нарушением норм ст. 3 ФЗ № 172, и такая позиция прокуратуры квалифицируется судом как законная [15].

Анализ правоприменительной практики показывает, что при переводе земельных участков из состава земель запаса в другую категорию необходимо руководствоваться широким перечнем статей ФЗ № 172, а также иными актами законодательства. Так, при рассмотрении дела суд установил, что земельный участок запаса был поставлен на кадастровый учет с присвоением сведений о категории земель – земли запаса. Впоследствии на основании Постановления Правительства субъекта РФ указанный участок был переведен в земли особо охраняемых территорий и объектов, но с таким решением не согласился прокурор и обжаловал его в суд [16]. Рассматривая спор, суд указал, что в силу ст. 4 федеральным законом могут быть установлены ограничения на перевод. При этом в отношении зе-

мельных участков, переводимых в земли особо охраняемых территорий, ст. 10 ФЗ о переводе земель предусматривает условие для перевода – создание особо охраняемых территорий или туристско-рекреационных особых экономических зон. Соответственно акту о переводе земельного участка из состава земель запаса должно предшествовать принятие решения о создании указанной особо охраняемой территории или зоны. В связи с тем, что такого решения принято не было, Постановление субъекта РФ о переводе признано недействительным.

Согласно ст. 103 ЗК РФ в случаях, перечень которых определяется федеральным законом, земли запаса разрешается использовать для осуществления отдельных видов деятельности, например, для недропользования. Данная норма вызвала справедливую критику в литературе, поскольку речь идет об использовании земельных участков запаса без их перевода в другую категорию [5, с. 178].

В статье 103 ЗК РФ также подразумевается возможность использования земель запаса, включенных в состав охотничьих угодий, но регулирование этих отношений характеризуется рядом противоречий. Согласно ст. 7 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в границы охотничьих угодий могут быть включены только те земли и земельные участки, правовой режим которых разрешает виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства [9]. Анализ статьи 103 ЗК РФ показывает, что режим земель запаса не предусматривает осуществления на них никакой деятельности, кроме недропользования. В судебной практике отмечается, что в состав охотничьих угодий не могут произвольно включаться земельные участки различных категорий земель, при этом на примере участка сельскохозяйственного назначения подчеркивается, что данная категория земель не предусматривает возможность осуществления на них видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства [17]. Из сказанного можно сделать вывод о том, что деятельность в сфере охотничьего хозяйства допустимо осуществлять на земельном участке, если это прямо предусмотрено нормами о режиме соответствующей категории земель, как это сделано, например, в ст. 36 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ [7].

Разрешение противоречий в регулировании использования земель запаса для осуществления деятельности в сфере охотничьего хозяйства должно осуществляться путем внесения в ФЗ № 172 изменений, предусматривающих, что для указанных целей земельные участки запаса могут быть переведены в земли лесного фонда или земли особо охраняемых территорий, при этом дополнительно необходимо принять положения, определяющие критерии выбора соответствующих участков запаса для перевода и осуществления указанного вида деятельности.

Правовой неопределенностью характеризуются нормы об охране земель запаса. Это связано с тем, что в отношении данной категории не установлено целевое назначение. Очевидно, что на земли запаса подлежат распространению общие нормы об охране земель, предусмотренные ст.ст. 12, 13 ЗК РФ, о недопустимости загрязнения, истощения и деградации земель. Поскольку федеральным законом могут быть определены ви-

ды деятельности, разрешаемые на земельных участка запаса, мероприятия по охране земель могут осуществляться в соответствии с устанавливаемыми в этих случаях видами разрешенного использования. Соответственно иные варианты землепользования следует квалифицировать как нецелевые и незаконные.

Заключение

Подводя итог проведенному исследованию, необходимо отметить следующее. Наличие в законодательстве РФ положений о землях запаса обусловлено большой территориальной протяженностью нашего государства и существованием пространств со сложными климатическими условиями, в результате чего определенный объем земельных ресурсов остается не вовлеченным в социально-экономическую жизнь общества. Данные земельные ресурсы по общему правилу не используются и в отношении них не определено целевое назначение, но правовая регламентация их режима и порядка вовлечения в оборот представляется необходимой и обосновывает наличие в законодательстве норм о землях запаса. Развитие законодательства о землях запаса требует дополнительных научных исследований, которые рекомендуется сосредоточить на следующих направлениях: 1) основания и условиями перевода в земли запаса земель и земельных участков различных категорий; 2) местоположение границ земель запаса и необходимость внесения этих сведений в ЕГРН; 3) целесообразность отнесения к землям запаса участков, находящихся в частной собственности; 4) условия использования земельных участков запаса без перевода в другую категорию земель.

Список литературы

1. **Гражданское право**: учебник: В 3-х томах / Е. Н. Абрамова, Н. Н. Аверченко, Ю. Н. Алферова [и др.]; под ред. проф. А. П. Сергеева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2018. Т. 1. 1008 с.
2. **Аверьянова Н. Н.** Правовой режим земель запаса // В кн.: Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / Под общ. ред. А. П. Анисимова. М.: Юстицинформ, 2020. 800 с.
3. **Комментарий к Земельному кодексу** Российской Федерации: (постатейный) / С. А. Боголюбов, А. И. Бутовецкий, Е. Л. Ковалева [и др.]; под ред. С. А. Боголюбова, Е. Л. Мининой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017. 780 с.
4. **Земельное право России**: учебник / Г. А. Волков, С. Р. Багаутдинова, Л. Е. Бандорин [и др.]; под ред. Г. А. Волкова. М.: Проспект, 2023. 680 с.
5. **Игнатьева И. А.** Земельный участок для недропользования: ретроспектива и актуальное правовое регулирование // Российский юридический журнал. 2016. № 2(107). С. 177 – 185.
6. **Градостроительный кодекс** Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/12138258/> (дата обращения: 25.03.2024).
7. **Лесной кодекс** Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/12150845/> (дата обращения: 25.03.2024).
8. **О переводе земель** или земельных участков из одной категории в другую: Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/12138154/> (дата обращения: 25.03.2024).

9. **Об охоте и о сохранении** охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/12168564/> (дата обращения: 25.03.2024).

10. **О государственной регистрации недвижимости**: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/71129192/> (дата обращения: 25.03.2024).

11. **Об использовании земель**, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культур технических работ, установлении охранных зон и сохранении находящихся на этих землях объектов: Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2004 г. № 112 // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 марта 2004 г. № 10. Ст. 866.

12. **Об утверждении СанПиН 2.6.1.2819-10** «Обеспечение радиационной безопасности населения, проживающего в районах проведения (1965 – 1988 гг.) ядерных взрывов в мирных целях»: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 29 декабря 2010 г. № 183. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902256364> (дата обращения: 25.03.2024).

13. **Постановление Президиума** Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 2014 г. № 5558/14. URL: <https://base.garant.ru/70709310/> (дата обращения: 25.03.2024).

14. **Определение СК по гражданским делам** Восьмого кассационного суда (Кемеровская область) общей юрисдикции от 11 октября 2022 г. по делу № 8Г-17647/2022[88-17788/2022]. URL: <https://actofact.ru/case-42KJ0008-8g-17647-2022-88-17788-2022-2022-08-16-0-2/> (дата обращения: 25.03.2024).

15. **Постановление Арбитражного суда** Западно-Сибирского округа от 18 мая 2023 г. № Ф04-1265/23 по делу № А02-1050/2022. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AZS&n=197022#w38wC8U8gw3I3qhJ2> (дата обращения: 25.03.2024).

16. **Апелляционное определение СК** по административным делам Верховного Суда РФ от 3 октября 2018 г. № 66-АПГ18-29. URL: <https://ukrfkod.ru/pract/apelliationnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-28032018-n-66-apg18-2/> (дата обращения: 25.03.2024).

17. **Постановление Арбитражного суда** Поволжского округа от 8 июля 2022 г. № Ф06-20184/22 по делу № А57-15660/2021. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/C9wVIGSuzZG/> (дата обращения: 25.03.2024).

References

1. **Abramova Ye.N., Averchenko N.N., Alferova Yu.N. [et al.]; Sergeyev A.P. (Ed.).** *Grazhdanskoye pravo: uchebnik* [Civil law: textbook], In 3 Vols. Moscow: Prospekt, 2018, vol. 1, 1008 p. (In Russ.)

2. **Aver'yanova N.N.; Anisimov A.P. [Ed.]**, In book: *Aktual'nyye problemy teorii zemel'nogo prava Rossii: monografiya* [Current problems of the theory of land law in Russia: monograph], Moscow: Yustitsinform, 2020, 800 p. (In Russ.)

3. **Bogolyubov S.A., Butovetskiy A.I., Kovaleva Ye.L. [et al.]; Bogolyubov S.A., Minina Ye.L. (Eds.).** *Kommentariy k Zemel'nomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii: (postateynyy)* [Commentary on the Land Code of the Russian Federation: (item by article)], Moscow: Prospekt, 2017, 780 p. (In Russ.)

4. **Volkov G.A., Bagautdinova S.R., Bandorin L.Ye. [et al.]; Volkov G.A. (Ed.).** *Zemel'noye pravo Rossii: uchebnik* [Land law of Russia: textbook], Moscow: Prospekt, 2023, 680 p. (In Russ.)

5. **Ignat'yeva I.A.** [Land plot for subsoil use: retrospectives and current legal regulation], *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal* [Russian Legal Journal], 2016, no. 2(107), pp. 177-185. (In Russ., abstract in Eng.)

6. **Available at:** <https://base.garant.ru/12138258/> (accessed 25 March 2024).
7. **Available at:** <https://base.garant.ru/12150845/> (accessed 25 March 2024).
8. **Available at:** <https://base.garant.ru/12138154/> (accessed 25 March 2024).
9. **Available at:** <https://base.garant.ru/12168564/> (accessed 25 March 2024).
10. **Available at:** <https://base.garant.ru/71129192/> (accessed 25 March 2024).
11. **[On the use of lands subjected** to radioactive and chemical contamination, carrying out reclamation and cultural works on them, establishing protective zones and preserving objects located on these lands: Decree of the Government of the Russian Federation of February 27, 2004 No. 112], *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 8 March 2004 г., no. 10. art. 866. (In Russ.)
12. **Available at:** <https://docs.cntd.ru/document/902256364> (accessed 25 March 2024).
13. **Available at:** <https://base.garant.ru/70709310/> (accessed 25 March 2024).
14. **Available at:** <https://actofact.ru/case-42KJ0008-8g-17647-2022-88-17788-2022-2022-08-16-0-2/> (accessed 25 March 2024).
15. **Available at:** <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AZS&n=197022#w38wC8U8gw3I3qhJ2> (accessed 25 March 2024).
16. **Available at:** <https://ukrfkod.ru/pract/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-28032018-n-66-apg18-2/> (accessed 25 March 2024).
17. **Available at:** <https://sudact.ru/arbitral/doc/C9wVIGSuzZG/> (accessed 25 March 2024).

Concept, Composition, Purpose and Legal Status of Reserve Lands

**N. N. Melnikov, Dr. Sci. (Law), Associate Professor,
Head of Department of Civil Law and Procedure,
Orel State University named after I. S. Turgenev, Orel, Russia;
Leading Researcher, Institute of State and Law,
Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia;
rurcredit@yandex.ru**

This article examines the problems related to the concept, composition, purpose and legal status of reserve lands. The author draws attention to a number of controversial issues, including the analysis of the grounds and conditions for transferring lands and land plots of various categories to reserve lands; the problems associated with determining the location of the boundaries of reserve lands and the need to enter this information into the Unified State Register of Taxpayers; the issues of the expediency of assigning privately owned plots to reserve lands are examined. The paper also analyzes the conditions for the use of land plots of the reserve without transferring to another category of land.

Keywords: reserve lands; category of lands; land plot; unified state register of real estate; transfer of lands and land plots from one category to another; conservation of lands.

© Н. Н. Мельников, 2024

Статья поступила в редакцию 29.11.2023

При цитировании использовать:

Мельников Н. Н. Понятие, состав, назначение и правовой режим земель запаса // Право: история и современность. 2024. Т. 8, № 1. С. 103 – 114. doi: 10.17277/pravo.2024.01.pp.103-114