

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Сибирский государственный университет геосистем и технологий»
(СГУГиТ)

В. В. Вылегжанина, Н. О. Бороздина, Е. С. Стегниенко

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРОВ

Утверждено редакционно-издательским советом университета
в качестве учебно-методического пособия для обучающихся
по направлению подготовки
21.03.02 Землеустройство и кадастры (уровень бакалавриата)

Новосибирск
СГУГиТ
2026

УДК 528.4:346(075)

В92

Рецензенты: кандидат технических наук, заместитель руководителя Управления Росреестра по Новосибирской области *И. В. Пархоменко*
кандидат юридических наук, доцент, СГУГиТ *И. Б. Данилов*

Вылегжанина, В. В.

В92 Правовое обеспечение землеустройства и кадастров : учебно-методическое пособие / В. В. Вылегжанина, Н. О. Бороздина, Е. С. Стегненко. – Новосибирск : СГУГиТ, 2026. – 78 с. – Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-907998-69-8

Учебно-методическое пособие подготовлено кандидатами технических наук В. В. Вылегжаниной, Н. О. Бороздиной и Е. С. Стегненко на кафедре кадастра и территориального планирования СГУГиТ.

В учебно-методическом пособии рассмотрены исторические аспекты землеустройства, системы учета и регистрации недвижимости, даны основные положения теории права, конституционных принципов российского земельного законодательства. Рассмотрен Земельный кодекс Российской Федерации как инструмент регулирования земельных правоотношений. Охарактеризовано нормативно-правовое обеспечение землеустройства и его содержание, а также дано понятие правовому обеспечению государственного учета и регистрации недвижимости. Сделано описание основных этапов порядка регистрации недвижимости. Рассмотрена кадастровая деятельность и ее нормативно-правовое обеспечение.

Учебно-методическое пособие предназначено для обучающихся 3-го, 4-го курсов по направлениям подготовки 21.03.02 Землеустройство и кадастры, а также 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата).

Рекомендовано к изданию кафедрой кадастра и территориального планирования, Ученым советом Института кадастра и природопользования СГУГиТ.

Печатается по решению редакционно-издательского совета СГУГиТ

УДК 528.4:346(075)

ISBN 978-5-907998-69-8

© СГУГиТ, 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| Введение..... | 5 |
| 1. Основные положения теории права | 7 |
| 1.1. Понятие, признаки, принципы и функции права. Соотношение права и политики..... | 7 |
| 1.2. Правомерное поведение и правонарушения. Юридическая ответственность | 14 |
| 1.3. Понятие законности и правопорядка. Способы и механизм правового регулирования | 21 |
| 1.4. Понятие, виды и характеристика основных отраслей права | 26 |
| 2. Земельный кодекс РФ как основной инструмент регулирования земельных правоотношений..... | 31 |
| 2.1. Конституционные принципы российского земельного законодательства..... | 31 |
| 2.2. Права и обязанности правообладателей земельных участков..... | 35 |
| 2.3. Механизм управления (регулирования) современным землепользованием..... | 41 |
| 2.4. Основные виды ответственности за земельные правонарушения | 48 |
| 2.5. Понятие и основное содержание правового режима земель различного целевого назначения и вида разрешенного использования | 50 |
| 2.6. Действующая дифференциация земельного фонда России: ее назначение, принципы, основное содержание..... | 54 |
| 2.6.1. Дифференциация земельного фонда, проводимая по категориям земель..... | 54 |
| 2.6.2. Дифференциация земельного фонда, проводимая по формам собственности и принадлежности Российской Федерации, региону и муниципальному образованию..... | 57 |

| | |
|---|----|
| 3. Правовое обеспечение государственного учета регистрации недвижимости | 59 |
| 3.1. Назначение и содержание федерального закона № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» | 59 |
| 3.2. Назначение и содержание федерального закона № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» | 62 |
| 3.3. Порядок осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав | 65 |
| Заключение..... | 73 |
| Библиографический список..... | 74 |

ВВЕДЕНИЕ

Современная история развития земельных правоотношений в Российской Федерации ведет свой отсчет с 1993 г. в связи с принятием ряда законов, регулирующих земельные отношения и развитие аграрной реформы в России, а также Конституции Российской Федерации, установившей институт частной собственности на землю [1]. В последующем законодательство в земельно-имущественном вопросе претерпевало множественные изменения, направленные на регулирование правоотношений, касающихся владения, пользования и распоряжения землей и расположенными на ней как объектами капитального строительства, так и нестационарными объектами, предназначенными для различного использования. Учитывая современные реалии, формирование законодательной политики в обозначенном вопросе должно опираться на принципы рациональности, экосистемности, создания комфортной среды проживания, обеспечения комплексного подхода в рамках проектирования территорий. Указанные аспекты обозначены в различных стратегиях, утвержденных указами Президента Российской Федерации, а также Правительством Российской Федерации [2].

Совокупность задач, определенных данными документами, направлена на развитие территорий с учетом современных технологий, обеспечение надлежащего социального уровня жизни населения, проживающего на данных территориях, а также обеспечения национальной безопасности страны, ее устойчивого развития на долгосрочный период. Достижение заданных целей возможно при двух обязательных составляющих: соответствующем законодательном обеспечении со стороны государства; надлежащем исполнении данного законодательства всеми субъектами гражданских правоотношений. Исходя из вышесказанного, необходимо отметить, что основополагающими компонентами территориального развития являются мероприятия по осуществлению землеустроительных процедур, а также кадастровых работ, направленных на формирование и организацию территорий, земель-

ных участков, расположенных на данных территориях, которые отвечают запросам общества с одной стороны, требованиям закона – с другой.

Важным и необходимым аспектом в данном вопросе является развитие современных информационных технологий, позволяющих быстро и точно осуществлять данные работы, а также контролировать их исполнение. Таким образом, специалист, осуществляющий свою профессиональную деятельность в рамках землеустройства и кадастров, должен обладать компетенциями, отвечающими современным тенденциям. Поэтому ориентирование в правовом пространстве является безусловным компонентом, обеспечивающим реализацию конкретных профессиональных задач в обозначенной сфере.

Авторы выражают надежду, что данное учебно-методическое пособие позволит обучающимся заложить теоретические основы профессионального правового поведения в случае выбора дальнейшей трудовой деятельности, касающейся сферы недвижимости, землеустройства и кадастров.

1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ТЕОРИИ ПРАВА

1.1. Понятие, признаки, принципы и функции права.

Соотношение права и политики

Право представляет собой систему общеобязательных формально определенных правил поведения, установленных государством в особом порядке и обеспеченных его силой принуждения.

Отдельные правила поведения в данной системе носят название «норма», что детерминирует первый признак права – нормативность [3]. Право регулирует не разрозненные казусы индивидуально, а задает правила общего характера для разрешения типовых ситуаций. *Ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis disposition* (лат.) – «там, где одинаковые основания закона, там и постановления закона должны быть одинаковыми».

Вторым признаком права следует обозначить общеобязательность, что предполагает обращение права к неопределенному кругу лиц, иногда – к группе лиц. Так, например, некоторые нормы Конституции РФ [4] направлены на каждого человека вне зависимости от его гражданства, пола, возраста, профессии (ст. 17–30), другие же – только на граждан РФ (ст. 31–34). Нормы федерального закона «О кадастровой деятельности» [5] (ст. 29, 29.1, 29.2) задают требования к кадастровым инженерам, конкретизируют их правовой статус, при этом они остаются общеобязательными, так как не предполагают персонифицированности.

Правила поведения следует конструировать с учетом формальной определенности – конкретизированной формулировки, предполагающей ее единообразное толкование. Важно отметить, что содержание нормы права должно быть общим для многократного применения и достаточно конкретным для регулирования отдельно взятого правоотношения.

Признаком права, подчеркивающим его юридический характер, является обеспеченность государственным принуждением. Право выражается в качестве официального источника, охраняется и гарантируется государ-

ством. Для вступления нормы права в юридическую силу через нормативно-правовые акты (НПА) должна быть соблюдена строго определенная процессуальная форма с участием уполномоченных органов. Аппарат принуждения – необходимый элемент реализации норм права на случай ее нарушения или неисполнения ее содержания.

Признак системности обозначает внутреннюю согласованность элементов системы права, их взаимодополняемость. Право имеет внутреннюю структуру, состоящую из элементов, представленных на рис. 1.

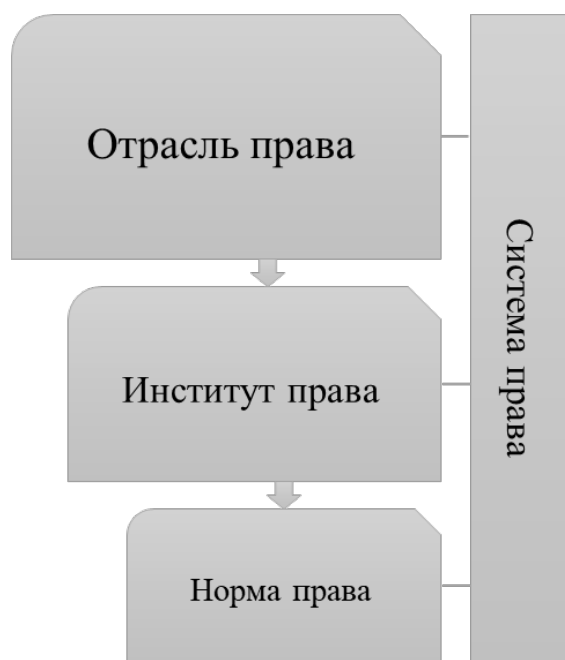


Рис. 1. Внутренняя структура системы права

Первичным элементом, «кирпичиком», из которого строится система права, является норма права – общеобязательное, формально определенное правило поведения, установленное государством и обеспеченное его силой принуждения [6]. Норма также имеет структурные элементы, которые составляют ее содержание (рис. 2).

Правило поведения, включающее в себя предписание о возможном или должном поведении, составляет диспозицию – обязательный элемент нормы права, реализующий ее основные функции.



Рис. 2. Структурные элементы нормы права

Условия соблюдения установленных в диспозиции запретов, исполнения обязанностей и использования прав представляют собой гипотезу, которая может быть простой (включает одно условие), сложной (включает несколько необходимых условий, работающих лишь в совокупности) или же альтернативной (для следования диспозиции достаточно наступления хотя бы одного условия из гипотезы). Санкция правовой нормы представляет собой реакцию на нарушение диспозиции в заданных гипотезой условиях. Как элемент санкция может отсутствовать, например, в управомочивающих нормах, так как пользование ими не является обязательным.

Нормы права облачаются в юридическую форму в момент их объективирования – выражения в статьях нормативно-правовых актов, что возможно в трех способах: прямом, отсылочном и бланкетном. Прямой способ представляет собой наиболее понятный вариант, когда в статье нормативного акта содержатся все необходимые элементы нормы. Отсылочный способ предполагает изложение элементов в разных статьях одного и того же НПА с уточнением необходимости ознакомиться с конкретной статьей для полного понимания нормы права (например, «кроме случаев, предусмотренных статьей 11 настоящего федерального закона»). Наиболее сложным способом является бланкетный, в рамках которого части нормы излагаются в различ-

ных НПА. Так, Земельный кодекс РФ задает общее правило об осуществлении государственного кадастрового учета в отношении земельных участков статьей 70, однако содержание правила поведения предлагается изучить в федеральном законе «О государственной регистрации недвижимости» [7, 8].

Следующим элементом системы права выступает правовой институт – совокупность правовых норм, регулирующих относительно самостоятельную группу общественных отношений, характеризующихся однородностью фактического содержания (институты собственности, купли-продажи, гражданства). В НПА институты зачастую представлены отдельными разделом или главой (например, раздел «Право собственности и другие вещные права» в части 1 Гражданского кодекса РФ [9], глава «Охрана земель» в Земельном кодексе РФ [7]).

Наиболее крупным элементом системы права является отрасль – совокупность норм права, регулирующая более широкую группу общественных отношений – определенный род (конституционное, гражданское, уголовное право), – составляющую предмет правового регулирования такой отрасли с помощью конкретного метода правового регулирования. Отрасли права подробнее будут рассмотрены в подразд. 1.4.

Основные направления правового воздействия на общественные отношения раскрываются через функции права, демонстрируя его сущность и социальное назначение. Воздействуя на поведение людей, право реализует следующие функции:

- регулятивную;
- охранительную;
- компенсационную;
- воспитательную;
- политико-экономическую.

Регулятивная функция направлена на позитивную организацию общественной жизни, закрепляя сложившиеся статусы и отношения (регулятивно-статическая) и определяя динамику общественных отношений (регулятивно-динамическая) [3]; тем самым данная функция придает устойчивость и стабильность, обеспечивая при этом развитие и оборот благ.

В случае нарушения установленных регулятивной функцией норм в силу вступает охранительная функция, направленная на привлечение к ответственности, восстановление нарушенных прав. Свое выражение охранительная функция находит в ряде других: компенсационная функция реализует восстановление имущественного положения потерпевшего за счет причинителя вреда, превентивная функция предотвращает первичное, а также повторное совершение правонарушений в силу осознания неотвратимости наказания при неукоснительном следовании охранительной направленности.

Воспитательная функция права проявляется через психологическое влияние на субъекты, формируя их правосознание – совокупность установок, оценок, выражающих отношение людей к правовой действительности. Правосознание включает в себя два противопоставленных блока: психологию и идеологию, где идеология – это теоретическое осознание права через идеи и концепции, а психология – уровень, формирующийся стихийно через личностные наблюдения и опыт. Свое выражение психология и идеология находят через поведенческие установки – готовность лица на основе знаний и чувств на тот или иной поступок. В связи с этим воспитательная функция представляется многоаспектной и сложной в реализации, что сказывается на пути к достижению глобальной цели Российской Федерации: достижении статуса правового государства и гражданского общества, одним из признаков которых являются высокий уровень правосознания и минимизация проявлений правового нигилизма (отрицательного отношения к праву в обществе, неверия в его силу, низкой социальной ценности права).

Политико-экономическая функция права проявляется через регламентацию устройства государства, взаимодействие ветвей власти, принятие и придание юридической силы НПА, а также через упорядочение производственных отношений, форм собственности, правил товарообмена. Первично подобные нормы закреплены в Конституции РФ (как основы конституционного строя) [4], однако подробно их содержание раскрывается в нижестоящих федерально-конституционных, федеральных законах, подзаконных актах на различных уровнях законодательства.

Отдельно можно отметить связь права и политики – совокупности способов, методов и средств завоевания и использования власти государ-

ственными органами. В политико-правовой науке выделяют три точки зрения на соотношения данных институтов.

Классическая этатистская модель предполагает восприятие права как инструмента политики – форму, в которую облакаются политические решения. Такая модель свойственна тоталитарным государствам, где реализуются не установленные правовые нормы, а воля господствующей политической партии.

Либеральная модель лежит в основе правового государства и предполагает главенство права над политикой. Политическая партия, стоящая у власти, может меняться, а нормативно-правовые акты, нормы Конституции должны быть стабильными. В частности, это характерно для стран романо-германской правовой семьи.

Третья точка зрения находит баланс между вышеописанными крайностями: она демонстрирует связь между правом и политикой без их иерархического структурирования. Политика наполняет право содержанием, право же придает политике официальную форму выражения, делает ее положения легальными и легитимными.

Следование описанным функциям зачастую проявляется через сформулированные принципы права – основополагающие идеи, начала, которые выражают сущность права как целостного регулятора. Так, принципы гуманизма и справедливости смягчают охранительную функцию права, а принцип законности является следствием регулятивной функции. Принципы права обладают высшей императивностью и могут применяться при пробелах в праве. На рис. 3 представлена основная классификация принципов права по широте охвата, а также примеры к каждому виду.



Рис. 3. Классификация принципов права по широте охвата с характеристикой и примерами

Также принципы права подразделяются по источнику внешней выраженности на писанные и неписанные. Писанные принципы (*JusScriptum*) получили прямое текстуально закрепление в официальных источниках права – в НПА. Так, принципы, представленные как основы конституционного строя в главе 1 Конституции РФ, защищены от внесения в них изменений [4]. Принципы земельного права представлены в статье 1 Земельного кодекса РФ, их одиннадцать, однако норма уточняется припиской о том, что «федеральными законами могут быть установлены и другие принципы земельного законодательства, не противоречащие установленным» [5].

Правовые идеи без текстуальной формулировки в НПА носят название неписанных принципов (*Jusnonscriptum*), но при этом объективно существуют и признаны системой права – они выводятся из смысла законодательства, судебной практики. При этом неписанные принципы могут быть латентными, т. е. пронизывать целые институты права без указания в конкретной статье (например, принцип диспозитивности в гражданском праве), могут быть доктринальными – сформулированными юридической наукой или же судебными – вытекающими из систематического толкования права судами.

1.2. Правомерное поведение и правонарушения. Юридическая ответственность

Правовое регулирование общественных отношений направлено на обеспечение стабильности и создания условий для развития личности и всего населения в рамках реализации регулятивной функции права, однако не всегда деяния людей будут соответствовать установленным нормам – тогда в силу вступит охранительная функция. В связи с этим центральное место в теории права занимают категории правомерного поведения, правонарушений и неразрывно связанная с ними юридическая ответственность.

Правомерное поведение – это осознанная волевая деятельность субъектов права, соответствующая предписаниям правовых норм, что представляет собой основу нормального функционирования правовой системы государства, когда достигаются цели правового регулирования, поддерживаются законность и правопорядок. Тем не менее правомерное поведение может быть разнообразным и подразделяется на виды, представленные на рис. 4.

Осознанный выбор правомерного поведения субъектами права происходит по ряду объективных и субъективных предпосылок. К объективным предпосылкам можно отнести стабильность политики и экономики государства, социальную устойчивость, качество работы правоохранительных органов, отсутствие противоречий в законодательстве. Субъективные причины исходят из уровня правосознания конкретных личностей, их ценностных установок, социального опыта, воспитания и уровня образования.



Рис. 4. Иерархия и характеристика видов правомерного поведения

При отсутствии объективных и субъективных причин или же при индивидуальном волевом решении субъект способен к правонарушению – общественно вредному, противоправному деянию (как действию, так и бездействию), влекущему юридическую ответственность.

По степени общественной опасности (вредности) правонарушения можно подразделить на преступления и проступки. К преступлениям относятся наиболее опасные для общества правонарушения, которые регламентированы Уголовным кодексом РФ [10]. За них предусматриваются наиболее суровые меры наказания, они предполагают действие такого правового института, как судимость. Проступки характеризуются меньшей степенью общественной опасности и реализуются в форме:

– административных правонарушений (посягательство на общественный порядок, порядок управления и т. д., ответственность за которые предусмотрены КоАП РФ [11]);

– дисциплинарные проступки (нарушение трудовой, служебной, учебной, воинской дисциплины, предусмотрены трудовым законодательством [12], нормативно-правовыми актами о государственной, муниципальной службе [13, 14], а также дисциплинарными уставами);

– гражданско-правовые деликты (правонарушения в сфере имущественных и личных неимущественных отношений в части договорных обязательств, причинения вреда имуществу и др., ответственность за них предусмотрена Гражданским кодексом РФ [9]).

К основным признакам правонарушения относятся следующие:

– правонарушение – акт поведения, т. е. деяние. Мысли, чувства и намерения лица не учитываются;

– противоправность строится на нарушении правовых норм, установленных действующим законодательством, без возможности применения права по аналогии;

– общественная вредность (в рамках преступлений – общественная опасность) предполагает причинение вреда интересам государства, общества или конкретной личности или же создание реальной угрозы такого причинения;

– виновность – психическое отношение лица к своему деянию в определенных формах (прямой или косвенный умысел, легкомыслие, небрежность);

– деликтоспособность субъекта правонарушения (достижение установленного возраста (например, по общему правилу административная и уголовная ответственности наступают с 16 лет) и вменяемость).

Описанные признаки должны быть выражены в составе правонарушения – конструктивной системе элементов, которая является необходимой и достаточной для привлечения лица к юридической ответственности. Элементы юридического состава правонарушения представлены на рис. 5.



Рис. 5. Юридический состав правонарушения

Перечень элементов, входящих в состав правонарушения, является исчерпывающим и насчитывает четыре пункта. Объект символизирует интересы, блага, защищаемые государством, на которые и посягает преступник своим деянием либо же создает угрозу такого посягательства. Объект правонарушения можно установить по названию раздела или главы Уголовного кодекса РФ [10] или Кодекса об административных правонарушениях РФ [11]: регистрация заведомо незаконной сделки с недвижимым имуществом в соответствии со статьей 170 Уголовного кодекса РФ содержится в главе «Преступления в сфере экономической деятельности», следовательно, объектом такого правонарушения будет являться экономическая деятельность в РФ.

Следующим элементом правонарушения необходимо обозначить объективную сторону – внешнее проявление преступного поведения, которое выражается в виде деяния, последствий и причинно-следственной связи между ними. В зависимости от вида состава правонарушения содержание объективной стороны может меняться; в случае если состав правонарушения фор-

мальный или же усеченный, то объективная сторона включит в себя исключительно деяние, так как наступление последствий согласно запрещающей диспозиции в Уголовном кодексе РФ необязательно. Так, разбой считается оконченным на моменте нападения с целью хищения, т. е. само хищение в виде последствий здесь необязательно, деяние в виде нападения полностью формирует объективную сторону. В качестве факультативных признаков в объективной стороне правонарушения называют время, место, средства, способ, обстановку, орудия совершения преступления.

Субъект преступления представляет собой физическое, вменяемое, достигшие возраста уголовной ответственности лицо, которое совершило преступное деяние. Субъектом административного правонарушения могут быть как физические, так и юридические лица. По общему правилу административная и уголовная ответственности наступают с 16 лет, однако предусмотрены исключения. Так, Уголовный кодекс РФ предусматривает возможность привлечения к уголовной ответственности с 14 лет при совершении деяний, предусмотренных частью 2 статьи 20 [10].

Вменяемость определяется в результате судебной психиатрической экспертизы по двум критериям: юридическому (по способности лица руководить своими действиями, действовать по своей воле и способности осознавать фактический характер своих действий) и медицинскому (наличию психического заболевания: хронического, временного или иного болезненного состояния психики).

Субъективную сторону представляет внутреннее психическое отношение лица к совершенному деянию и его последствиям. Субъективная сторона выражается в форме вины, а также факультативно через мотив (внутреннее побуждение к совершению деяния – «из-за чего?») и цель (представление о желаемом результате – «для чего?»). Формы вины установлены Уголовным кодексом РФ [10] и представлены в виде закрытого перечня. Преступление может быть совершено с прямым или косвенным умыслом либо же в силу неосторожности: легкомыслия или небрежности.

Состав правонарушения является совокупностью юридических фактов, необходимых для наступления юридической ответственности, т. е. обязанности лица претерпеть определенные лишения личного имущественного или

организационного характера за совершенное деяние. Юридическая ответственность представляет собой вариант государственного принуждения, реализации санкций, обеспечивающих охрану правопорядка.

Юридическая ответственность в качестве основных целей имеет защиту прав и свобод граждан, превенцию новых правонарушений, восстановление социальной справедливости, а также обеспечение режима законности и правопорядка на территории государства. Обозначенные цели реализуются через перечень функций юридической ответственности, представленных на рис. 6.

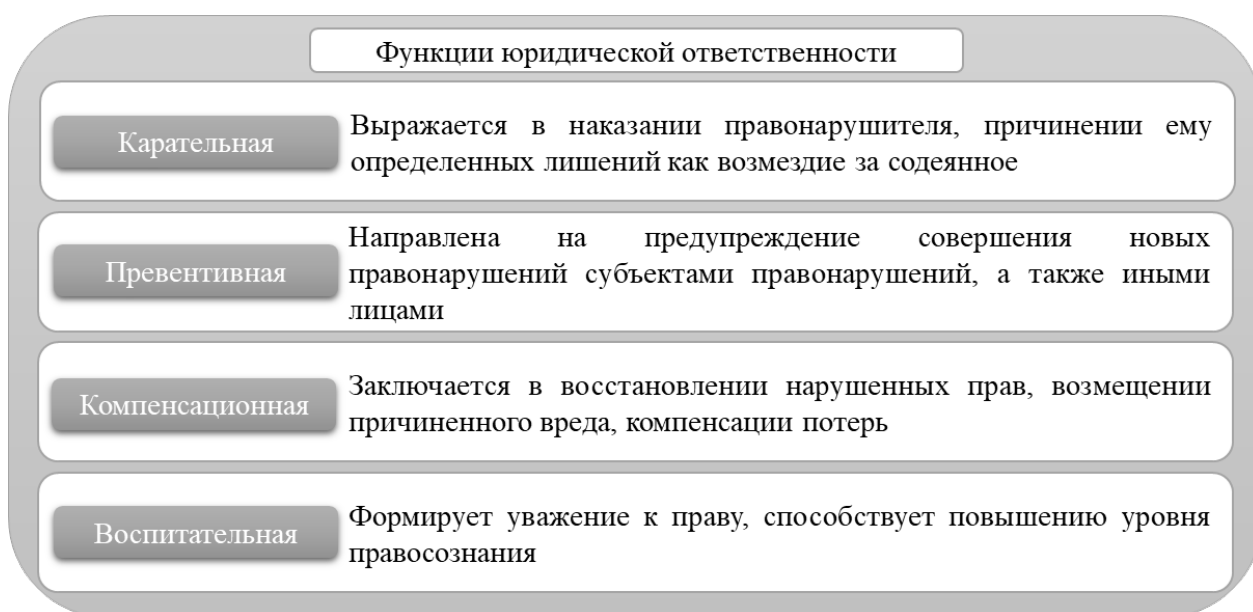


Рис. 6. Функции юридической ответственности

В зависимости от отрасли права, с помощью которой осуществляется правовое регулирование, юридическая ответственность подразделяется на следующие виды:

– уголовная ответственность – наиболее строгий вид ответственности, который предусмотрен за совершение преступлений. Реализуется исключительно на основании судебного приговора, характеризуется наиболее строгими видами наказания (пожизненное лишение свободы, в том числе в Уголовном кодексе РФ [10] все еще предусмотрена смертная казнь), а также действием особого состояния – судимости даже после отбывания наказания;

– административная ответственность предполагается за совершение административных правонарушений, предусмотренных КОАП РФ [11]. Может возлагаться широким кругом уполномоченных органов, должностных лиц (суды, органы внутренних дел, налоговые органы и др.);

– гражданско-правовая ответственность наступает за нарушение договорных обязательств или причинение внедоговорного вреда. В ее основе, как правило, имущественный и компенсационный характер. Ее реализация осуществляется как в судебном порядке, так и добровольно;

– дисциплинарная ответственность действует за совершение дисциплинарных проступков, в случае нарушения трудовой, служебной или воинской дисциплины. Ее установление может быть по инициативе работодателя или же уполномоченного вышестоящего органа;

– материальная ответственность имеет схожие черты с гражданско-правовой, однако ее специфический состав в виде работника и работодателя относит ее ближе к разновидности дисциплинарной ответственности. Она предполагает возмещение работником ущерба, причиненного работодателю.

В теории права выделяют иные виды ответственности в качестве самостоятельных (конституционная, налоговая, экологическая), поэтому представленный перечень не является исчерпывающим.

Традиционно в правовом поведении выделяют две противоположности: правомерное поведение и правонарушение, но юридическая практика демонстрирует существование промежуточных форм между рассмотренными понятиями: объективно противоправное поведение и злоупотребление правом.

К объективно противоправному поведению (казусам) относится деяние, которое формально нарушает требования правовых норм, однако не предполагает причинения вреда охраняемым законом интересам или же его предусматривает, но при этом отсутствие вины лица не повлечет применение мер юридической ответственности.

Злоупотребление правом как особый вид правового поведения предусматривает использование субъективного права в противоречии с его исходным социальным назначением, что влечет за собой нарушение охраня-

емых законом интересов. Если правомерное поведение предусматривает соответствие деяния нормам права и отсутствие вреда, то в случае злоупотребления правом нарушение нормы также не произойдет, но будет причинен вред другим лицам или же обществу в целом, что трансформируют его в группу социально вредного и юридически недопустимого.

В связи с тем, что данные виды правового поведения не относятся к противоправным, они не влекут за собой карательных мер, однако могут повлечь необходимость восстановления нарушенного права.

1.3. Понятие законности и правопорядка. Способы и механизм правового регулирования

Законность и правопорядок в юридической науке являются категориями, позволяющими судить об эффективности правового регулирования и государственной власти. Они воспринимаются взаимосвязанно, так как образуют концептуальную основу правовой системы общества.

Понятие «законность» используется в нескольких значениях:

– законность – это правовой принцип, который относится к группе общеправовых и подразумевает основу организации общества и государства через идею неукоснительного следования нормативно-правовым актам, действующим в них с учетом иерархических особенностей. Такой принцип является писанным и прямо упомянут в Уголовном кодексе, Кодексе об административных правонарушениях и др. [10, 11];

– законность – это метод государственного управления, главным инструментом которого выступает закон, что характерно для демократического правового государства;

– законность – это режим общественной жизни, при котором большинство участников правоотношений соблюдают, исполняют и используют правовые предписания.

Во всех своих проявлениях законность подразумевает верховенство закона над властью, а также над иными нормативными системами (моралью, религией, обычаями). При этом важно не отождествлять законность и соответствие правовым нормам в общесоциальном смысле, здесь закон-

ность предстает как следование нормам права в юридическом смысле – нормам, установленным нормативно-правовыми актами.

Принцип законности следует рассмотреть как систему взаимосвязанных элементов-принципов, в их числе:

– принцип верховенства закона предполагает наличие в системе нормативно-правовых актов внутренней иерархии по юридической силе, и именно закон должен иметь верховенство над подзаконными актами и быть первичным регулятором общественных отношений. Возглавляет систему Конституция РФ [2], обладающая высшей юридической силой на территории государства;

– принцип равенства всех перед законом означает следование правовым нормам всех субъектов права без исключения: физических, юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления, административно-территориальных образований, специальных субъектов. Законность едина и обязательна для всех;

– принцип единства законности выражает единообразное понимание, толкование и реализацию законов на всей территории государства и распространяется на все население без персонифицирования норм даже при наличии местных особенностей внутри региона;

– принцип реальности законности демонстрирует фактическое достижение целей, поставленных перед правовым регулированием, – действительное обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Эффективное функционирование законности на территории государства обеспечивается общими и специально юридическими гарантиями – системой средств, формирующих направленность социальных отношений к демократии и правовому государству. Система гарантий и их содержание представлены на рис. 7.

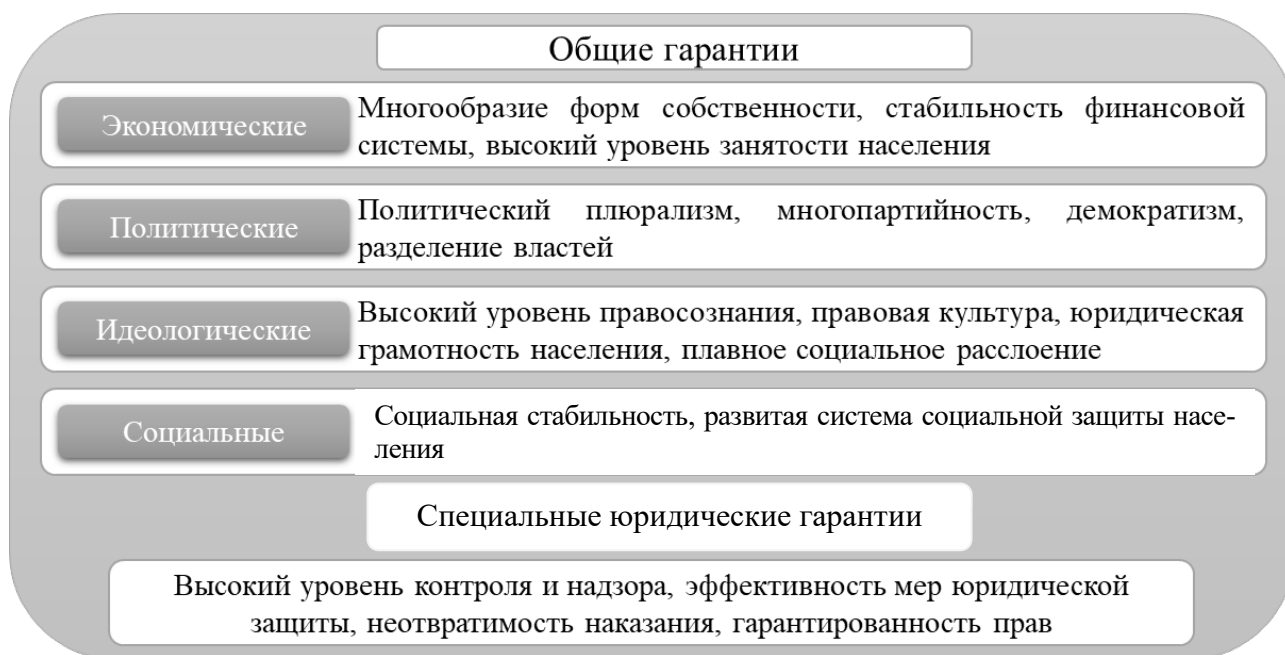


Рис. 7. Система гарантий законности

Под правопорядком понимается состояние структуризации общественных отношений, которое складывается в результате реализации правовых норм и основано на правомерном поведении их участников, в результате чего соблюдаются интересы общества и государства, защищаются права и свободы граждан. Правопорядок является составной частью существующего в государстве общественного порядка – системы стабильных отношений внутри общества, основанной на нормативном регулировании, отражающей идеи социальной справедливости.

В целях понимания правопорядка как правового явления следует обозначить ряд характерных признаков:

- правопорядок устанавливается исключительно государством в лице органов государственной власти;
- правопорядок формируется и существует на основе правовых норм;
- правопорядок обеспечен принудительной силой государственной власти;
- правопорядок являет собой практическое воплощение принципа законности в жизнь.

Законность и правопорядок – тесно взаимосвязанные фундаментальные категории правовой системы; законность, обеспечивающая исполнение НПА, обуславливает правопорядок – результат осуществления законности. Последовательное обеспечение обеих категорий становится основой жизнеспособности и прочности демократии в правовом государстве через механизмы правового регулирования.

Правовое регулирование структурировано через предмет, методы, механизмы и способы. Под предметом правового регулирования понимается группа общественных отношений, на которую оказывается воздействие, что является одним из признаков самостоятельности отраслей права. Система средств, способов воздействия на предмет правового регулирования, позволяющих установить определенный правовой режим, представляет собой метод правового регулирования. В самом широком смысле методы делятся на императивный (метод властных предписаний, основанный на запретах, обязанностях) и диспозитивный (метод равноправия сторон, дозволений).

Способы правового регулирования – это направления, приемы юридического воздействия на предмет – группы общественных отношений, – выраженные в нормах права. В теории права выделяют три основных способа правового регулирования, они представлены на рис. 8. Их совокупности формируют описанные ранее методы правового регулирования: «запрещено все, что не разрешено» соответствует императивному методу правового регулирования; «разрешено все, что не запрещено» – диспозитивному.

Под механизмом правового регулирования понимается система юридических средств, организованных наиболее последовательным образом в целях упорядочения общественных отношений, следования законным интересам субъектов права. Такая последовательность включает пять стадий:

– создание правовой нормы (общего правила поведения), где определяется круг участников правоотношения, регламентируется их правовой статус;

- определение юридических фактов – социальных условий, активизирующих действие правовой нормы (ее гипотезы);
- возникновение индивидуализированной связи между субъектами, предполагающей взаимные права и обязанности, – правоотношений;
- действия субъектов по воплощению в жизнь содержания правовых норм – реализация субъективных прав и юридических обязанностей;
- реакция государства на нарушение норм права – реализация охранительной функции права.



Рис. 8. Виды, их характеристика и примеры способов правового регулирования

Правовое регулирование, реализуемое через описанные предмет, методы, способы и механизмы, должно отвечать критериям эффективности, т. е. обеспечивать качество устанавливаемых норм права (минимизация пробелов,

конфликтов норм), высокий уровень правосознания и правовой культуры общества, своевременность и законность правоприменения, а также наличие санкций, соответствующих реализации принципа неотвратимости наказания.

1.4. Понятие, виды и характеристика основных отраслей права

Отрасли права как крупнейший элемент системы права являются частью ее внутренней структуры, которая характеризуется единством, согласованностью составляющих ее норм, при этом отмечается дифференциация на отрасли и институты. Первичным элементом системы права выступает общеобязательное, формально определенное правило поведения – норма права, из которой в различных совокупностях образуются институты, отрасли и иные промежуточные элементы.

Данный подраздел посвящен отрасли права – совокупности правовых норм, регулирующих однородную сферу (род) общественных отношений. Такая совокупность может претендовать на самостоятельность как отрасль права при наличии двух критериев: предмета и метода правового регулирования. Предмет правового регулирования составляют правоотношения, которые регламентируются нормами данной отрасли, такая совокупность должна быть качественно однородной и охватывать определенную сферу. Метод правового регулирования представляет собой совокупность приемов и способов правового воздействия на предмет правового регулирования – группу общественных отношений. Метод демонстрирует, каким образом осуществляется правовое регулирование предмета.

Важной характеристикой, признаком отрасли права является ее способность к взаимодействию с другими отраслями права, так как элементы системы права не являются обособленными, они должны существовать в системе. Значимым, но необязательным критерием для самостоятельности отрасли права является наличие кодифицированного акта, объективирующего соответствующую группу норм. Этот критерий свойственен в основном странам романо-германской правовой семьи, реже – англосаксонской.

Так как отрасли права являются элементами полноценной системы, то они могут быть классифицированы по различным основаниям. Рассмотрим основные классификации отраслей права (рис. 9).

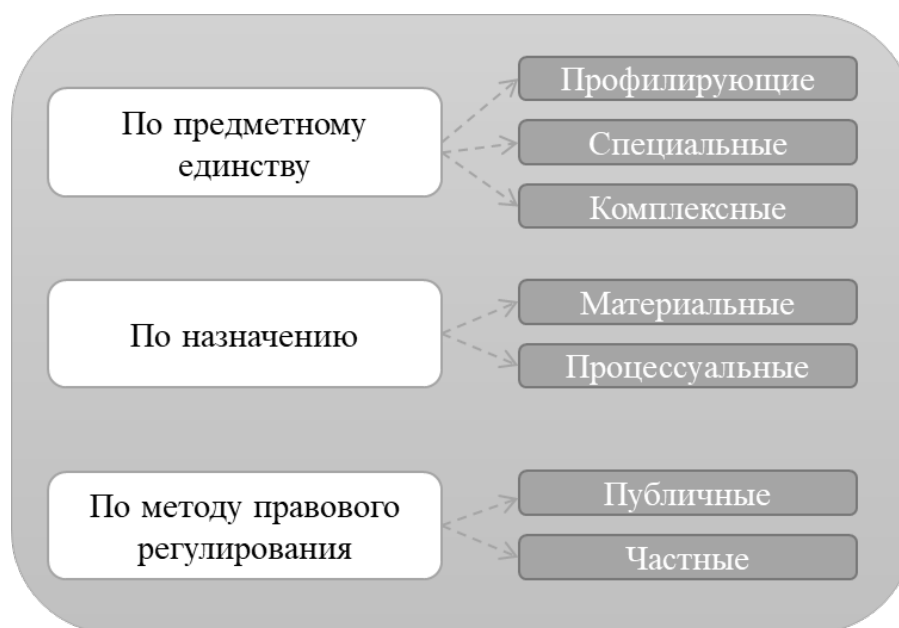


Рис. 9. Основные классификации отраслей права

По критерию предметного единства и роли в правовой системе выделяют три основные группы отраслей:

– профилирующие или базовые отрасли права – это отрасли, которые регулируют наиболее общие, фундаментальные отношения, создавая для них правовой режим. В их числе конституционное, гражданское, административное, уголовное право;

– специальные отрасли – это отрасли, адаптированные к особым сферам общественной жизни, которые исторически отделились от базовой группы. Их предмет включает более узкий круг общественных правоотношений (семейное, трудовое, земельное, финансовое право);

– комплексные отрасли, как правило, не имеют собственного метода правового регулирования. Они объединяют в себе разнородные нормы и институты и включают предпринимательское, экологическое, банковское, информационное право.

По назначению отрасли подразделяются на материальные и процессуальные. Материальные отрасли устанавливают правила поведения через непосредственное воздействие, прямое правовое регулирование. Здесь определяются правовые статусы участников правоотношений, задаются критерии к объектам (конституционное, гражданское, уголовное, трудовое право). Процессуальные отрасли регламентируют процедуру осуществления содержания групп правоотношений, составляющих предмет такой отрасли. Они устанавливают порядок разрешения юридических споров, расследования преступлений, рассмотрения дел в судах. Как правило, в названии такой отрасли присутствует слово «процессуальное» (гражданско-процессуальное, уголовно-процессуальное право, административный процесс).

По методу правового регулирования (в рамках его подразделения на императивный и диспозитивный) выделяют публичное и частное право и соответствующие им отрасли. Отрасли публичного права закрепляют порядок деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, отношения власти-подчинения между государством и гражданами (конституционное, административное, уголовное). Отрасли частного права включают совокупности юридических норм, регламентирующие отношения между частными лицами без взаимоотношений власти-подчинения. Здесь главенствующий метод правового регулирования – диспозитивный, а в основе принципов – равенство субъектов, свобода договора (гражданское, семейное право).

Отдельному описанию подлежат основные отрасли российского права.

Конституционное право является ведущей отраслью российского права и представляет собой совокупность правовых норм, которые закрепляют основы конституционного строя, правовой статус человека и гражданина, федеративное деление государства, а также структуру органов государственной власти и местного самоуправления, что составляет предмет ее правового регулирования. Метод является смешанным, однако преимущественно императивным. Источником конституционного права является нормативно-правовой акт, занимающий верхнюю строчку в иерархии по юридической силе, – Конституция РФ [4].

Гражданское право – самостоятельная отрасль права, регулирующая имущественные, а также личные неимущественные отношения, основанные на принципе диспозитивности, юридическом равенстве, автономии воли, имущественной самостоятельности участников. Выделяют ряд подотраслей в составе гражданского права: авторское, патентное, наследственное право. Основным источником является Гражданский кодекс РФ, состоящий из четырех частей.

Административное право – это отрасль, регламентирующая общественные отношения в сфере исполнительной власти, управленческие отношения, которые возникают в процессе организации и деятельности органов государственного управления. Административное право характеризуется наличием принципа власти-подчинения и императивным методом правового регулирования. К его источникам относят Кодекс РФ об административных правонарушениях [11], а также федеральные законы о государственной гражданской и муниципальной службе [13, 14] и органах власти.

Уголовное право – отрасль, связанная с общественными отношениями в рамках совершения преступных деяний, назначением наказаний и применением иных мер уголовно-правового характера. Уголовное право является ярким примером действия императивного метода правового регулирования. Основным источником является Уголовный кодекс РФ [10].

Финансовое право – отрасль, охватывающая общественные отношения в сфере финансовой деятельности государства под императивным методом правового регулирования. Это отрасль, не имеющая единого кодифицированного акта, однако кодексы являются источниками специальных и комплексных отраслей, составляющих его сущность (бюджетное право – Бюджетный кодекс РФ [15], налоговое – Налоговый кодекс РФ [16]).

Трудовое право – отрасль, охватывающая правовые нормы, регламентирующие правоотношения в сфере наемного труда. Трудовому праву характерно сочетание императивного и диспозитивного методов правового регулирования, так как в его основе договорный характер, но при этом и наличие в последующем принципа власти-подчинения. Главенствующим источником является Трудовой кодекс РФ [12].

Земельное право – отрасль, регулирующая отношения по использованию, охране земель как основы жизнедеятельности народов, отношения собственности на землю, управление земельными ресурсами. Земельное право также сочетает в себе императивный и диспозитивный методы правового регулирования, так как земля может быть объектом договорных отношений либо же в рамках правоотношений, связанных с ее охраной, переходить в основы публичного права. Главенствующий источник – Земельный кодекс РФ [7].

Понимание системы права, критериев выделения и содержания основных отраслей имеет важное теоретическое и практическое значение, позволяя правильно ориентироваться в правовом материале, идентифицировать отраслевую принадлежность норм и эффективно применять ее в конкретных жизненных ситуациях.

2. ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РФ КАК ОСНОВНОЙ ИНСТРУМЕНТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

2.1. Конституционные принципы российского земельного законодательства

Земельный кодекс Российской Федерации (ЗК РФ) является основополагающим документом, регулирующим вопросы, связанные с землей. Этот законодательный акт определяет порядок приобретения, использования и распоряжения земельными ресурсами, закрепляет права и обязанности всех участников земельных правоотношений, а также регламентирует процедуры формирования и предоставления земли физическим и юридическим лицам.

Ключевую роль правоотношений определяют принципы земельного законодательства. Как справедливо отмечено Р. Н. Пировой, следует отделять общую часть принципов от особенной [17]. В этом случае становится понятной функциональная иерархия ЗК РФ, которая отображена на рис. 10.

Земельное законодательство представляет собой совокупность федеральных и региональных норм права, регулирующих порядок управления, распределения и использования земельных ресурсов. Несмотря на терминологическое различие в толковании понятия земельного законодательства, Конституция Российской Федерации в ст. 72 однозначно определяет сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, что отображено на рис. 11 [4].



Рис. 10. Функциональная иерархия ЗК РФ

Таким образом, несмотря на общее понимание термина «земельное законодательство» как системы нормативных актов различного уровня, именно федеральный уровень является определяющим в урегулировании основных вопросов землепользования и охраны земли.

| Сфера совместного ведения Российской Федерации и её субъектов | | |
|---|--|--|
| законодательство о природных ресурсах | земельное, лесное, водное законодательство | вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными объектами и иными природными ресурсами |

Рис. 11. Сфера совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов

Статья 76 Конституции РФ устанавливает иерархию нормативных актов и правила разрешения спорных положений (коллизий) между ними. Если возникает конфликт между федеральным законом и региональным нормативным актом либо другим видом правового акта, приоритет имеет федеральный закон, обладающий большей юридической силой [4]. В сфере земельного законодательства также применяется установленное правило. Пример иерархии нормативных актов приведен на рис. 12.

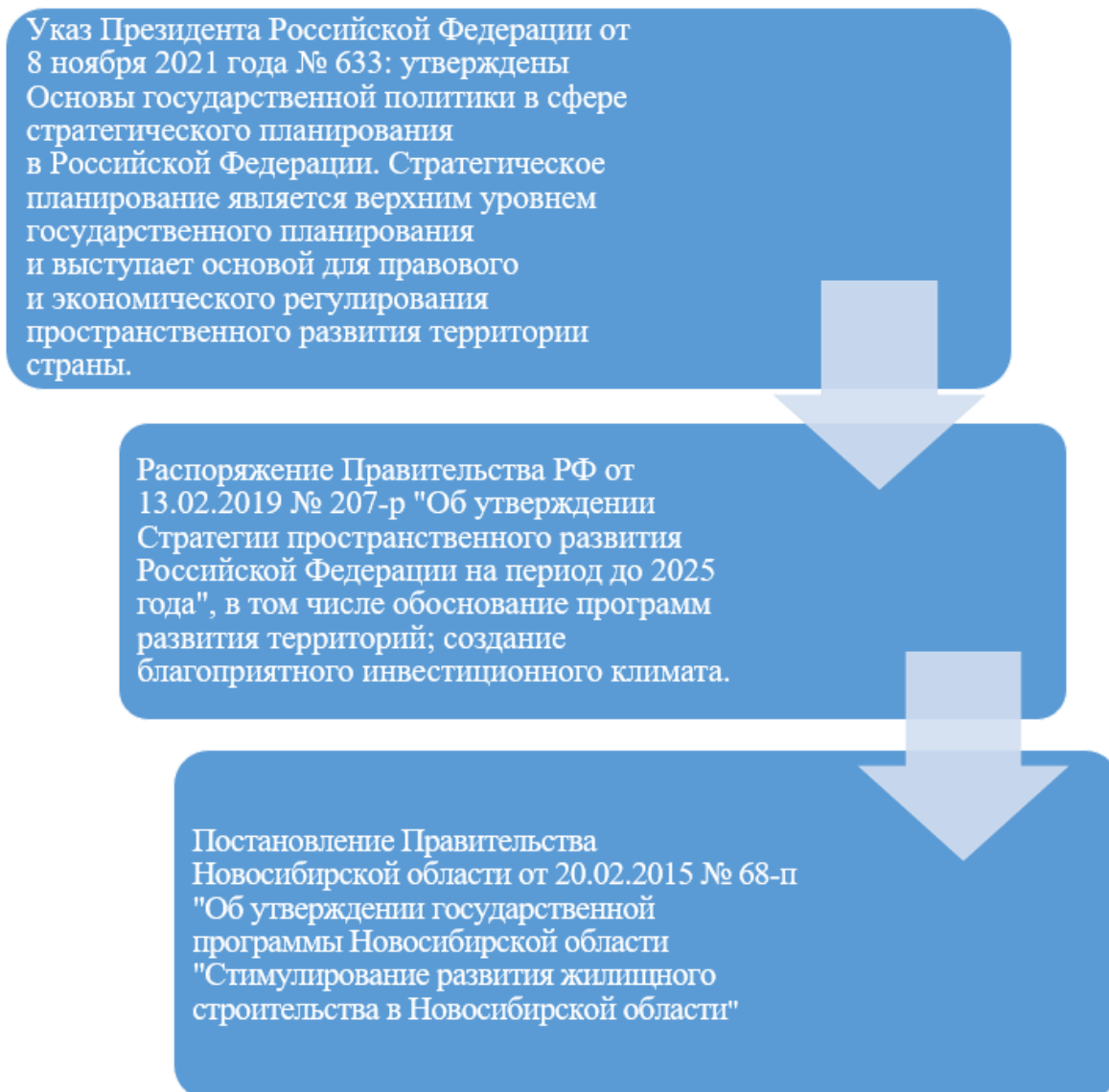


Рис. 12. Иерархия нормативных актов

Задачи правительством субъекта РФ в соответствующем постановлении ставятся те же, что и в вышестоящих нормативных актах. Пример задач государственной программы «Стимулирование развития жилищного строительства в Новосибирской области» приведены на рис. 13.

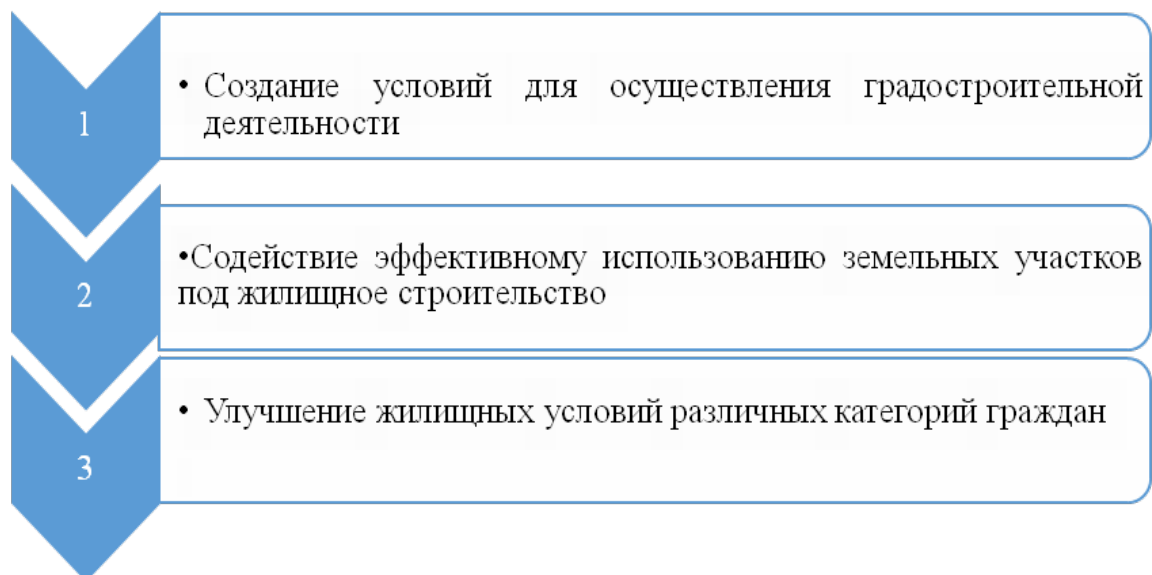


Рис. 13. Задачи государственной программы: «Стимулирование развития жилищного строительства в Новосибирской области»

Таким образом, можно сделать вывод, что российским законодательством предусмотрено четкое регулирование земельно-правовых отношений, которое обеспечивается установлением приоритета федерального закона над актами субъектов РФ. Вместе с тем процедуры управления земельными ресурсами, регулируемые на муниципальном уровне, должны, в свою очередь, соответствовать законам субъектов РФ. Четкое разделение функций между федеральными органами власти, региональными структурами и муниципальными образованиями способствует поддержанию порядка и эффективности управления земельными ресурсами.

2.2. Права и обязанности правообладателей земельных участков

В силу положений статьи 36 Конституцией Российской Федерации гражданам и их объединениям предоставлено право иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей осуществляются их собственниками свободно, при условии, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов

иных лиц [4]. Условия и порядок пользования землей определяются на основе следующих федеральных законов, указанных на рис. 14.

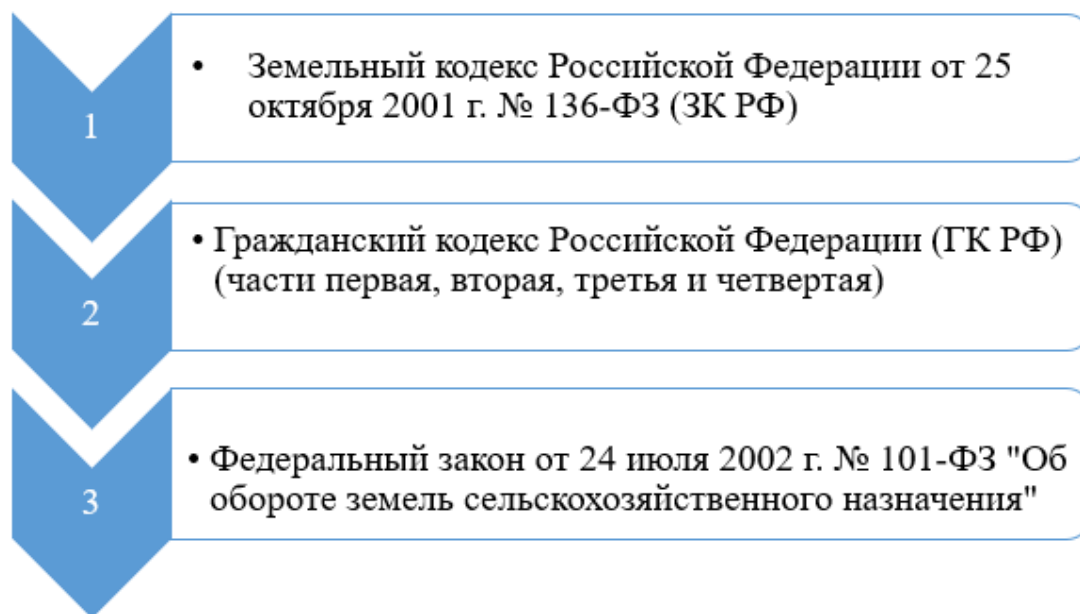


Рис. 14. Федеральные законы, определяющие условия и порядок пользования землей

Конституцией Российской Федерации закреплены следующие положения по вопросам собственности на землю, которые представлены на рис. 15.

Отдельно подчеркивается возможность приобретения земли в частную собственность; права владения, пользования и распоряжения землей регулируются законами государства. Таким образом, Конституция Российской Федерации обеспечивает правовой фундамент для защиты прав граждан и юридических лиц на владение земельными участками и иной собственностью, устанавливая баланс между различными формами собственности и обеспечивая гарантии соблюдения законных интересов собственников.

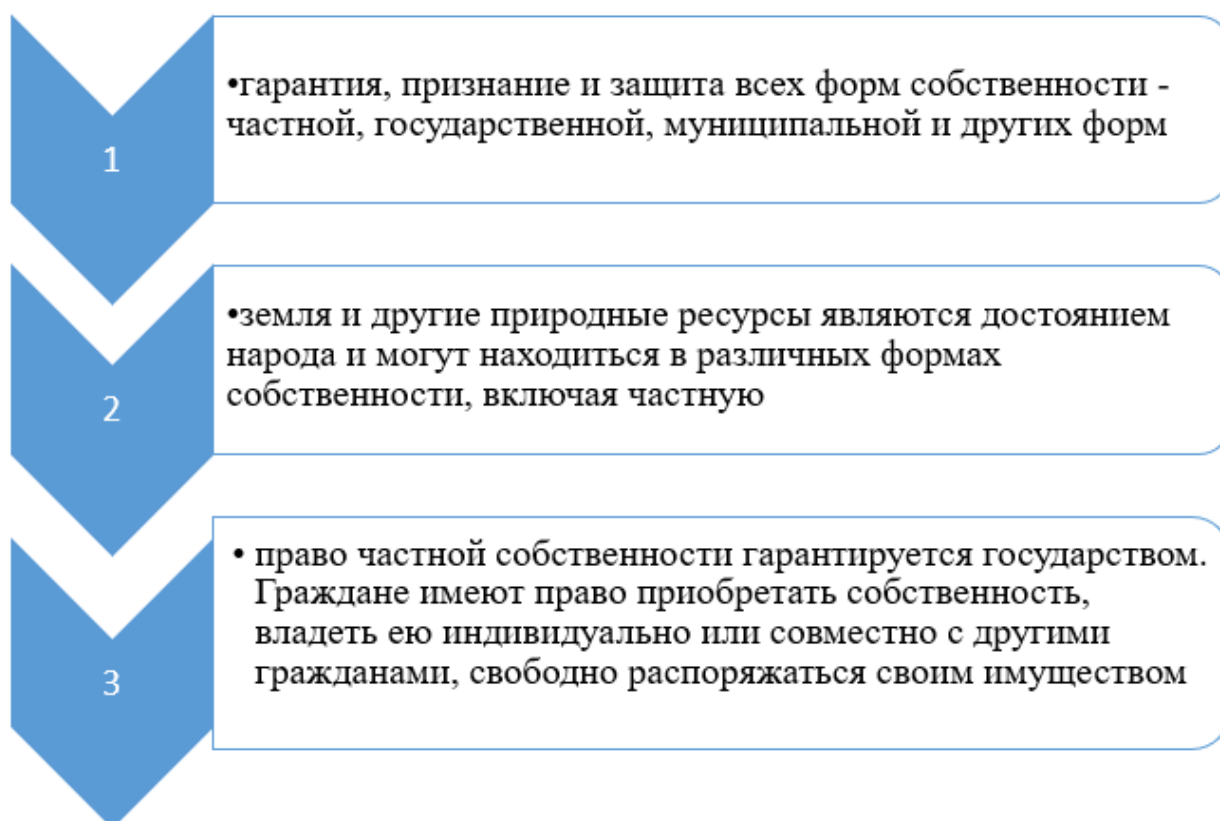


Рис. 15. Конституционные положения по вопросам собственности на землю

Согласно пункту 3 статьи 261 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), собственник земельного участка имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться находящимися на участке природными объектами, включая полезные ископаемые, растительный покров и животный мир, находящиеся на поверхности земли и в пределах ее глубины и высоты, принадлежащих участку. Однако важно учитывать ограничения, установленные законодательством. Например, использование подземных ресурсов должно соответствовать закону о недрах, поскольку некоторые виды полезных ископаемых находятся в федеральной собственности и требуют специального разрешения на добычу. Аналогично строительство высотных сооружений может регулироваться правилами использования воздушного пространства, особенно вблизи аэропортов или военных объектов [9].

Таким образом, свобода действий собственника ограничена необходимостью соблюдения норм закона и учета прав третьих лиц. Данное утверждение обосновано также положениями ст. 210 ГК РФ, согласно которым собственник, в том числе земельного участка, несет бремя содержания принадлежащего ему участка. Бремя содержания земельного участка – это совокупность обязанностей собственника земли обеспечивать поддержание надлежащего состояния своего земельного участка, нести расходы на содержание и эксплуатацию недвижимости, соблюдать требования законодательства и права соседей (ненарушение прав третьих лиц). Статьей 40 ЗК РФ обозначены элементы прав собственников земельных участков [7]. Таковые отображены на рис. 16.

Земельный участок может находиться в аренде, безвозмездном пользовании, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании при выраженной воле собственника, например, в виде договора либо акта органа государственной власти, органа местного самоуправления.

В таком случае посевы и посадки сельскохозяйственных культур, полученная сельскохозяйственная продукция и доходы от ее реализации принадлежат лицу, использующему земельный участок.

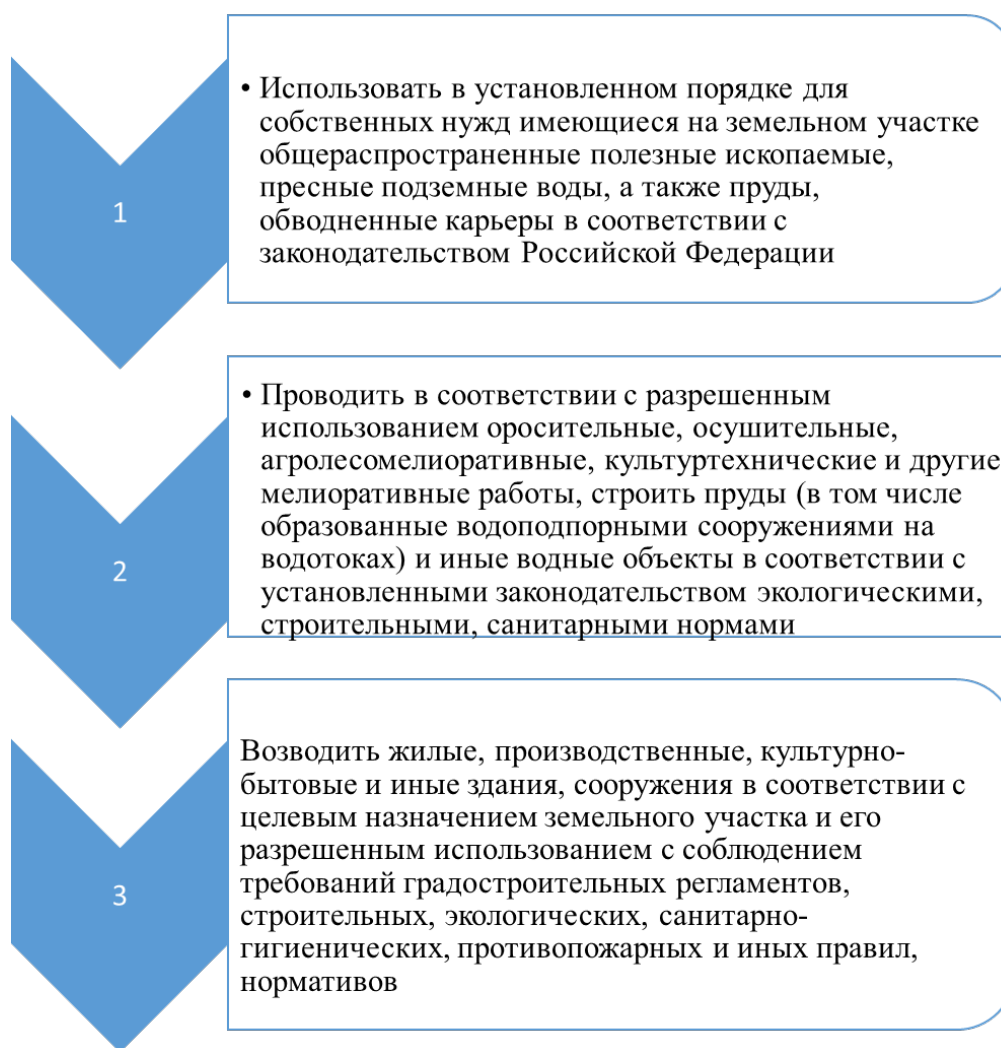


Рис. 16. Элементы прав собственников земельных участков

Права собственности и пользования земельными участками неразрывно связаны с обязанностями. Согласно российскому законодательству, собственник земельного участка несет ответственность за правильное использование земли, ее охрану и сохранение природных ресурсов. Основные обязанности собственников и пользователей земельных участков отображены в табл. 1.

Таблица 1. Значение и содержание обязанностей собственников и пользователей земельных участков

| Значение обязанности собственников и пользователей земельных участков | Содержание обязанности |
|---|---|
| Использование земельного участка по назначению | В строгом соответствии с его категорией и разрешенным видом использования. Например, земельные участки для обслуживания индивидуальных жилых домов нельзя использовать под строительство промышленного объекта без изменения назначения |
| Сохранение специальных знаков | Обеспечение сохранности установленных на участке межевых, геодезических и других специализированных знаков. Повреждение или удаление таких знаков незаконно |
| Охрана природных компонентов | Выполнение мероприятий по защите окружающей среды, включая защиту земель, лесов, водотоков и водоемов, обеспечение мер пожарной безопасности. Это особенно важно для предотвращения пожаров и защиты экосистем |
| Своевременное освоение земельного участка | Соблюдение сроков начала использования земельного участка, указанных в договоре аренды или купли-продажи. Если земля предоставлена под определенные цели, приступить к ее освоению нужно своевременно. Например, с 1 марта 2025 г. вступил в силу федеральный закон от 08.08.2024 № 307-ФЗ, которым определяется трехлетний срок для освоения земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, садовых и огородных земельных участков |
| Своевременная оплата налогов и платежей | Оплата налогов и арендных платежей за использование земельного участка в срок, установленный законом или договором |
| Соблюдение строительных и санитарных норм | При эксплуатации участка необходимо соблюдать строительные нормы, правила охраны труда, экологические стандарты, санитарные нормы и противопожарные предписания |
| Предотвращение негативного воздействия на почву | Исключение загрязнений, захламления, разрушения структуры почвы и причинение иного вреда почве. Запрещается нанесение ущерба качеству земель и плодородию почвы |
| Беспрепятственный доступ заинтересованным лицам | Осуществление беспрепятственного допуска на земельный участок сотрудников специализированных организаций для ремонтных работ на трубопроводах и иных линейных объектах (линия электропередачи) в целях технического обслуживания сооружений, предотвращения чрезвычайных ситуаций и устранения аварийных ситуаций |

Окончание табл. 1

| Значение обязанности собственников и пользователей земельных участков | Содержание обязанности |
|---|--|
| Обязанность сообщать о пожарах | При возникновении возгорания на земельном участке незамедлительно извещать службу пожарной охраны и оказывать помощь в локализации и тушении огня |
| Рекультивация земель | Если в случае использования земельного участка произошло ухудшение качества земель (например, вследствие загрязнения или повреждения верхнего плодородного слоя), необходимо принять меры по восстановлению (рекультивации) |
| Консервация земель | В случае серьезного ухудшения состояния земель, которое препятствует дальнейшему хозяйственному использованию, возможно принятие решения о консервации. Ответственность за компенсацию убытков несут лица, вызвавшие такое ухудшение |
| Добросовестность | Выполнение требований ЗК РФ при владении, пользовании и распоряжении принадлежащими земельными участками |

Таким образом, права и обязанности собственников и пользователей земельных участков укладываются в рамки охранных функций, установленных земельным законодательством РФ.

2.3. Механизм управления (регулирования) современным землепользованием

Современное управление земельными ресурсами представляет собой комплекс мероприятий, направленных на эффективное использование земли и сохранение ее природных качеств. Этот механизм включает различные элементы регулирования, среди которых наиболее значимыми являются следующие аспекты.

Основные механизмы управления землепользованием

1. Земельное законодательство.

Система земельного законодательства устанавливает правила пользования землей, порядок предоставления земельных участков и ограничения на

их использование. К ключевым законодательным актам относятся ЗК РФ, Градостроительный кодекс Российской Федерации и ряд федеральных законов. Значимую роль имеет федеральный закон, устанавливающий порядок введения в действие ЗК РФ, регулирует переходные положения, определяющие условия передачи земельных участков гражданам и юридическим лицам, приватизации государственных и муниципальных земель, а также права собственности на землю [7].

Основные положения данного закона отображены на рис. 17.

2. Государственная регистрация земельных участков.

Внесение сведений в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) обеспечивает легитимность образования земельных участков, их характеристик, возникновение прав на них, ограничений, обременений.

Информация, внесенная в ЕГРН, является актуальной для всех заинтересованных лиц и транслируется в информационную платформу «Национальная система пространственных данных» (НСПД), которая в период до 2030 г. должна быть максимально наполнена различной информацией.



Рис. 17. Основные положения закона № 137-ФЗ

Данный цифровой ресурс является ключевой инфраструктурой для эффективного управления земельно-имущественными ресурсами, территориальным развитием регионов и городского планирования в целом. Основные цели НСПД включают обеспечение точности и доступности пространственных данных для широкого круга пользователей, включая органы государственной власти, местные администрации, бизнес-структуры и население.

Ключевые преимущества НСПД заключаются в следующем.

Централизованное управление пространственными данными, исключаящее дублирование усилий и затрат разных ведомств.

Повышение прозрачности и доступности информации о земельных ресурсах, недвижимом имуществе и природных территориях.

Возможность использования современных технологий дистанционного зондирования Земли, ГИС-технологий и больших данных для анализа ситуации и принятия решений.

Ускорение процессов оказания государственных и муниципальных услуг, связанных с землей и имуществом.

Пример: в ЕГРН вносятся сведения об образовании земельных участков в виде координат границ в действующей системе координат, сведений о размере площади, сведений о государственной регистрации прав и документов, являющихся основанием возникновения прав, ограничений, обременений прав.

3. Мониторинг состояния земель и мониторинг использования земель. Исходя из положений ст. 67 ЗК РФ объектами мониторинга земель являются все земли Российской Федерации, конкретизация которых приведена на рис. 18.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) осуществляет государственный мониторинг земель в Российской Федерации, за исключением земель сельскохозяйственного назначения [18].

Государственный мониторинг подразделяется на мониторинг состояния и мониторинг использования земель. Суть указанных мероприятий отображена на рис. 19.

Современные методы сбора данных можно разделить на 3 вида поиска либо установления информации.

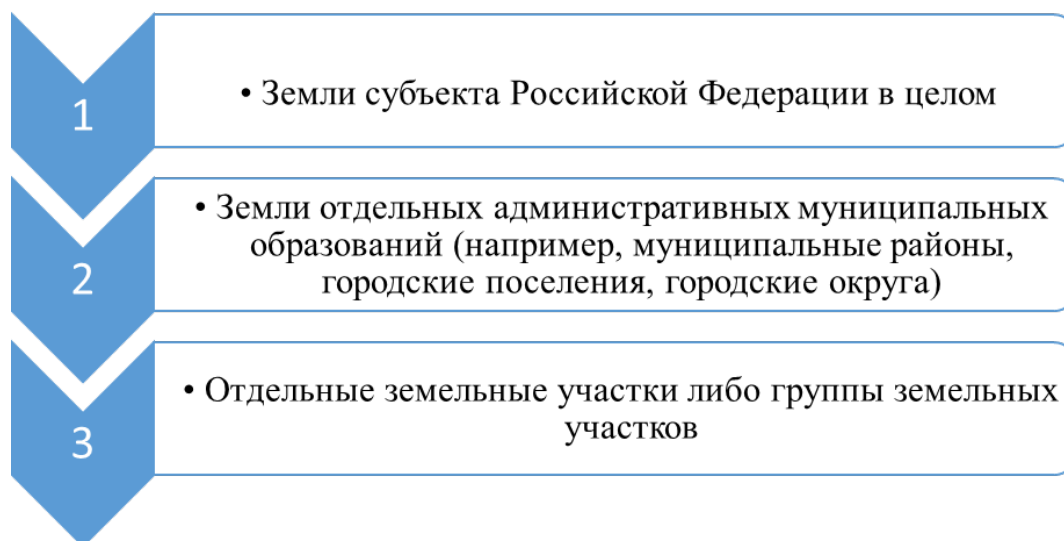


Рис. 18. Объекты мониторинга земель

Таковыми являются:

- проведение наземных съемок и обследований, дистанционного зондирования Земли из космоса и воздушных судов;
- исследование землеустроительной документации, актов государственных органов и властей;
- получение данных из ЕГРН, результатов обновления электронной картографической основы, государственного лесного реестра и других информационных систем органов власти, ФГИС ЕЦП НСПД.

Обязательно отмечается влияние природных факторов, таких как подтопление, эрозия, опустынивание, нарушение земель и лесные пожары.

Таким образом, государственный мониторинг земель представляет собой комплекс мероприятий, направленных на обеспечение эффективного управления землями и контроль за соблюдением экологических норм и правил землепользования.

Государственный мониторинг состояния и использования земель сельскохозяйственного назначения осуществляется Министерством сельского хозяйства России совместно с территориальными органами Россельхознад-

зора. Для этого привлекаются специализированные государственные структуры, занимающиеся исследованиями почвенного покрова, экологическим контролем и аграрной статистикой [19] в целях получения объективной информации о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения.



Рис. 19. Описание мероприятий при осуществлении мониторинга состояния и мониторинга использования земель

Целями мониторинга сельскохозяйственных земель являются:

- прогнозирование возможных угроз деградации земельных ресурсов;
- формулирование рекомендаций по улучшению экологической ситуации и повышению эффективности землепользования;
- выявление изменений в качественном и количественном составе земель;
- оценка влияния природных и антропогенных факторов на состояние почв.

Государственный мониторинг сельскохозяйственных земель также включает две ключевые составляющие, отображенные на рис. 20.

Таким образом, государственный мониторинг сельскохозяйственных земель является важным инструментом управления земельными ресурсами агропромышленного комплекса России, способствующим принятию обоснованных решений в области экологии и устойчивого развития сельских территорий.

4. Планирование и зонирование территорий.

Разработка схем территориального планирования и градостроительных регламентов определяет функциональное назначение земель и регулирует застройку территорий. Это способствует рациональному использованию ресурсов и снижению рисков негативного воздействия на окружающую среду.

Пример: Генеральный план развития города Москвы, определяющий направления застройки и охраны природных зон.

5. Контроль соблюдения норм и стандартов.

Контролирующие органы проверяют соблюдение требований земельного законодательства, строительных норм и правил, санитарных нормативов и экологической безопасности. Нарушения приводят к штрафам и другим санкциям.

Пример: государственный земельный надзор Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

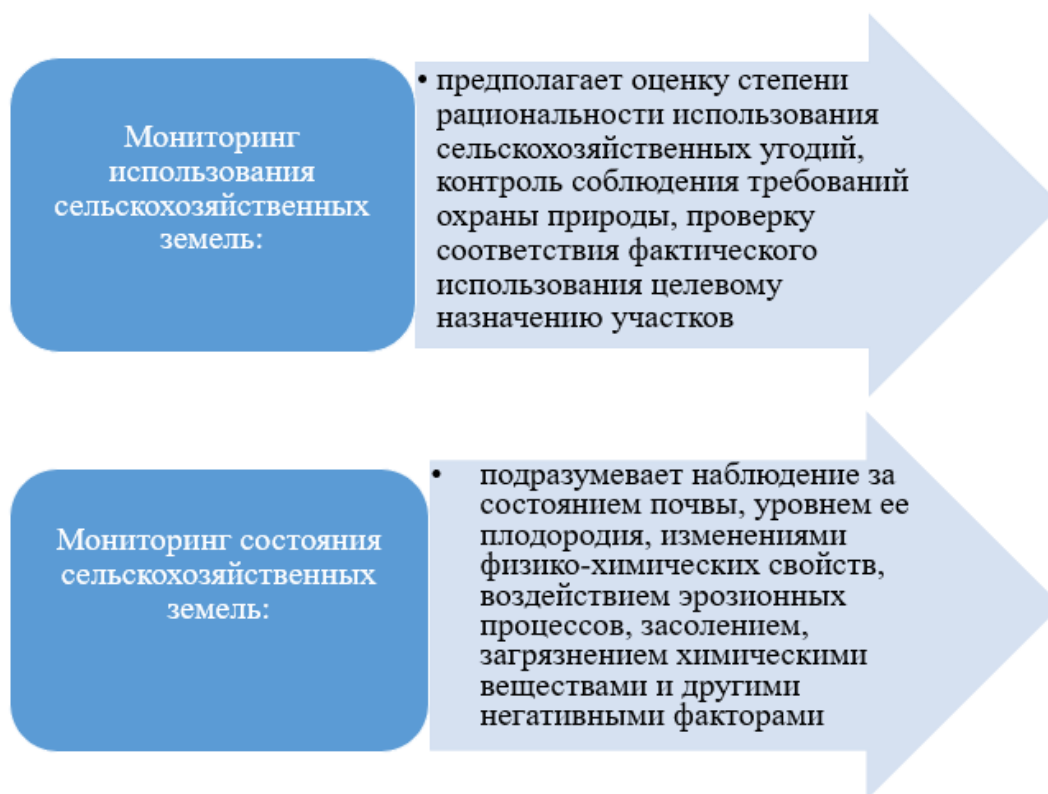


Рис. 20. Государственный мониторинг состояния и использования сельскохозяйственных земель

6. Финансовое регулирование.

Налоговая политика играет важную роль в регулировании землепользования. Налоговые льготы стимулируют развитие определенных видов деятельности, тогда как высокие ставки налога ограничивают эксплуатацию низкопродуктивных земель.

Пример: повышенные налоговые ставки на неиспользуемые сельскохозяйственные угодья стимулируют собственников к активизации хозяйственной деятельности.

Таким образом, современное управление землепользованием – это многоуровневый процесс, включающий правовые, административные, экономические и технические меры. Эффективность такого механизма зависит от согласованности действий различных государственных органов и организаций, а также от участия заинтересованных сторон, включая местных жителей и бизнес-сообщество.

2.4. Основные виды ответственности за земельные правонарушения

Действующее законодательство РФ предусматривает различные виды ответственности за совершение земельных правонарушений в зависимости от характера совершенного проступка. Виды правонарушений, ответственность и особенности приведены в табл. 2.

Таблица 2. Виды ответственности за земельные правонарушения

| Виды ответственности | Субъекты | Суть правонарушений | Особенности наказания |
|----------------------|-------------------------------|---|--|
| Дисциплинарная | Должностные лица | Статья 75 ЗК РФ – ненадлежащее исполнение должностных или трудовых обязанностей, которое привело к административным санкциям против организации | Замечание, выговор, увольнение. Нарушение должно произойти именно в рамках служебных обязанностей работника. Порядок установлен ТК РФ, законами о государственной гражданской службе, о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле и прочими НПА |
| Гражданско-правовая | Физические и юридические лица | Статья 76 ЗК РФ – незаконное занятие, порча | Обязаны компенсировать полный ущерб, вызванный нарушением земельного законодательства. Это включает возмещение ущерба земле, восстановление нарушенных свойств почв, возвращение незаконно занятых участков законному владельцу и компенсацию расходов последнему. Возмещение осуществляется добровольно или в судебном порядке, согласно нормам гражданского (ГК РФ) права, указанным в статьях главы 59 («Обязательства вследствие причинения вреда») и главы 60 («Общие положения о компенсации морального вреда»), а также статье 15 ГК РФ («Возмещение убытков») |

Окончание табл. 2

| Виды ответственности | Субъекты | Суть правонарушений | Особенности наказания |
|----------------------|------------------------------|---|---|
| Административная | Физические, юридические лица | <p>Регулирует Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ). Самовольное занятие земельных участков (ст. 7.1); незаконное пользование лесными участками (ст. 7.9); порча земель путем загрязнения или иного воздействия (ст. 8.6); нецелевое использование земельных участков (ст. 8.8); нарушение норм охраны водоемов (ст. 8.13); нарушения при проведении агротехнических мероприятий (ст. 10.9)</p> | <p>Вменение штрафов, приостановление деятельности или другие ограничения, например освобождение чужого земельного участка от незаконно возведенных построек</p> |
| Уголовная | Физические лица | <p>Регулирует Уголовный кодекс Российской Федерации. Преступления в сфере земельного законодательства включают:</p> <ul style="list-style-type: none"> – регистрацию незаконных сделок с землей (ст. 170); – предоставление недостоверных сведений в документах по недвижимости (ст. 170.2); – нарушение экологических требований при ведении хозяйственной деятельности (ст. 246); – загрязнение почвы опасными материалами (ст. 254); – ненадлежащее обращение с землями заповедников и иных природоохранных зон (ст. 262) | <p>Предусматривают наказания вплоть до лишения свободы</p> |

Таким образом, законодатель предусмотрел комплекс мер защиты земельных ресурсов и общественных интересов посредством разных видов ответственности [20].

Важно учитывать специфику каждого вида ответственности и применять соответствующие меры в зависимости от характера совершенного проступка.

2.5. Понятие и основное содержание правового режима земель различного целевого назначения и вида разрешенного использования

Правовой режим земель представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения с точки зрения владения, пользования и распоряжения землей. Данный режим включает в себя нормы, которые определяют особенности оборота земельных участков, законные меры по управлению и охране земель, а также возможные формы ответственности за нарушение установленного законом порядка использования земли.

Ключевые элементы правового режима земель представлены на рис. 21.

| Ключевые элементы правового режима земель | | |
|---|---|---|
| Система прав на землю: -право собственности и иные вещные права на землю | Особенности оборота земельных участков: -условия передачи земли в собственность, аренду, залог и другие сделки | Управление в сфере использования и охраны земель: -контроль государства над процессом использования и защиты земель |

Рис. 21. Ключевые элементы правового режима земель

Основным элементом правового режима земель является защищенность земельно-правовых отношений, что выражено в наличии механизмов ответственности за нарушения установленных правил использования земли.

Согласно ЗК РФ земли в РФ разделяются на семь основных категорий (ст. 7 ЗК РФ), их названия и значения представлены в табл. 3.

Таблица 3. Категории земель и их значения

| Название категории земель | Значение |
|---|---|
| Земли сельскохозяйственного назначения | Отдельная категория земель, предназначенных для выращивания сельхозпродукции, животноводства и других аграрных целей |
| Земли населенных пунктов | Землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. Границы городских и сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий |
| Земли промышленного назначения, транспорта, связи, радио-, телевидения, обороны, безопасности и иного специального назначения | Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, телевидения и радио, информатики, земли для обслуживания космической области, земли министерства обороны, безопасности и земли другого специального назначения в зависимости от характера задач, которые необходимы для их решения |
| Земли особо охраняемых территорий и объектов | Земли, которые имеют особый природоохранный статус ввиду своей деятельности, связанной с научным, историко-культурным, эстетическим, рекреационным, оздоровительным или другим значением |
| Земли водного фонда | Земли, которые заняты водными объектами, земли водоохраных зон водных объектов, в том числе земли, которые выделяются для установления полос отвода и зон охраны водозабора, гидротехнических сооружений и других сооружений и объектов водохозяйств. На землях водного фонда могут быть построены и введены в эксплуатацию здания и сооружения, которые обеспечивают удовлетворение потребностей населения в питьевой чистой воде, бытовых и оздоровительных нуждах. Более того, на землях водного фонда возводятся сооружения, которые необходимы для обеспечения водохозяйственных, сельскохозяйственных нужд |
| Земли лесного фонда | Земли, которые покрыты лесной растительностью, одновременно с тем предназначены для ее восстановления, в том числе нелесные земли, которые предназначены для ведения лесного хозяйства. Определение границ лесного фонда происходит посредством отграничения от земель иных категорий в соответствии с материалами лесоустройства. В ЕГРН вносятся данные о границах земель лесного фонда. Использование и охрана земель лесного фонда определяется ЗК РФ, а также лесным законодательством |
| Земли запаса | Земли, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и ни при каких условиях не предоставляются в пользование гражданам или юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения, который формируется согласно ЗК РФ |

Каждая категория земель обладает своим специфическим режимом использования. Охранная функция государства в данном вопросе исходит из специфики использования земель, поскольку каждая конкретная категория земель предусматривает определенные виды разрешенного использования земельных участков. Росреестром утвержден классификатор видов разрешенного использования земельных участков [21]. Вместе с тем, государством предусмотрен следующий инструментарий, посредством которого формируется правовой режим земель, указанный на рис. 22.

Структура правового режима земель установлена следующими элементами:

- охрана и защита земель;
- экологическое регулирование;
- административные инструменты;
- классификация земель;
- формы собственности;
- регулирование землепользования.

Таким образом, правовой режим земель действительно является сложной системой, включающей нормы права, регулирующие использование, охрану и управление землями. Эта система формируется исходя из множества факторов, среди которых природные условия, социальные потребности, экономические интересы и экологическое состояние территорий.

Основной целью правового режима земель является обеспечение устойчивого развития территорий, сбалансированное сочетание общественных и частных интересов, охрана природы и рациональное использование ресурсов.

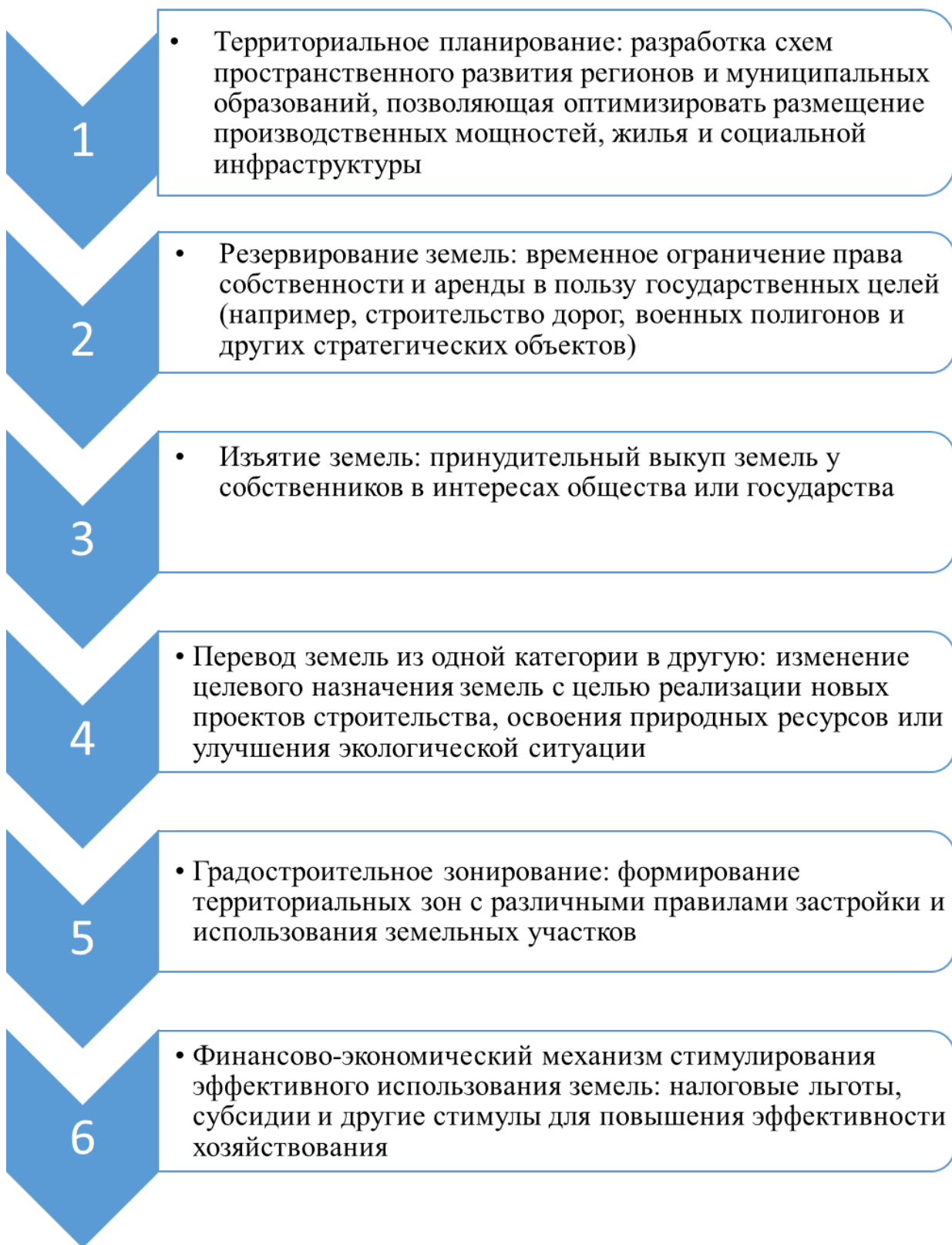


Рис. 22. Инструментарий формирования правового режима земель

2.6. Действующая дифференциация земельного фонда России: ее назначение, принципы, основное содержание

2.6.1. Дифференциация земельного фонда, проводимая по категориям земель

Дифференциация земельного фонда проводится по категориям земель и по формам собственности и принадлежности Российской Федерации, региону и муниципальному образованию.

Согласно действующему законодательству и сложившимся традициям, государственный учет наличия и использования земель в регионах РФ осуществляется по категориям земель и угодьям.

Целью государственного учета земель является получение систематизированных сведений о количестве, качественном состоянии и правовом положении земель в границах каждого региона РФ, необходимых для принятия управленческих решений, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования земель. Актуализация данных осуществляется с учетом решений соответствующих органов исполнительной власти, принимаемых в целях упорядочения использования земель. Источником необходимых сведений служат также землеустроительная, градостроительная, лесоустроительная документация, утвержденная в установленном порядке.

Отчеты о наличии земель и распределении их по формам собственности, категориям, угодьям и пользователям составляются структурными подразделениями территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в границах каждого муниципального района и городского округа, входящих в их зону обслуживания.

Свод сведений проводится в соответствии с письмом Росреестра по соответствующим утвержденным формам [22].

Распределение земель сельскохозяйственного назначения осуществляется по угодьям, в том числе: пашня; многолетние насаждения; залежь; кормовые угодья; лесные площади; лесные насаждения, не входящие в лесной фонд; под водой; земли застройки; под дорогами; болота; нарушенные земли; прочие земли.

Границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Земли населенных пунктов используются как места проживания и осуществления производственной деятельности людей и удовлетворения их культурно-бытовых и иных нужд. В состав земель населенных пунктов включаются застроенные территории, площади, улицы, переулки, проезды, промышленные зоны, леса, парки, скверы, водоемы, земли сельскохозяйственного использования и иные.

В земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения входят земли, отведенные в установленном порядке предприятиям, учреждениям, организациям для выполнения специальных задач и расположенные за чертой населенных пунктов. К землям промышленности относятся земельные участки, предоставленные для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности. Это земельные участки, занятые производственными и административными зданиями, строениями, сооружениями, подъездными путями, прирельсовыми складами, перевалочными базами, инженерными коммуникациями и т. п.

К землям энергетики относятся земельные участки, предоставленные для размещения воздушных линий электропередачи, подстанций и других сооружений и объектов энергетики.

К землям транспорта относятся земельные участки, предоставленные предприятиям, учреждениям, организациям транспорта для осуществления возложенных на них специальных задач по эксплуатации, содержанию, строительству, реконструкции, ремонту, усовершенствованию и развитию сооружений, устройств и объектов железнодорожного, автомобильного, воздушного, трубопроводного транспорта.

К землям связи, радиовещания, телевидения, информатики относятся земельные участки для размещения объектов соответствующих инфраструктур: воздушные, кабельные линии связи, наземные и подземные необслуживаемые усилительные пункты на кабельных линиях связи.

Земли обороны и безопасности также являются особой категорией земель, которые, как правило, находятся в собственности РФ. К землям иного специального назначения относятся земли мелких предприятий, под автозаправочными станциями, полигонами твердых бытовых отходов. Кроме того, учитываются земельные участки баз отдыха, пионерских лагерей, которые ранее были предоставлены промышленным предприятиям, но в настоящее время не все такие земельные участки переведены в другую соответствующую категорию.

К землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков. Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов предназначены для организации санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации на основе использования природных лечебных ресурсов.

Землями рекреационного назначения являются земли для организации отдыха и туризма, земли, предоставленные базам отдыха, пионерским лагерям.

Земли историко-культурно назначения – это земельные участки, на которых находятся гражданские захоронения.

В категорию земель лесного фонда включены лесные площади, покрытые и не покрытые лесами, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, площади, занятые питомниками) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и др.). В состав лесного фонда не включены земельные участки, занятые лесами в других категориях земель, которые переданы юридическим и физическим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Земли водного фонда – это земли, занятые поверхностными водными объектами (реками, водохранилищами, озерами, болотами, прудами), а также прилегающими к ним территориями для обслуживания водохозяйственных сооружений и обеспечивающими нормальную эксплуатацию и охрану водных объектов. Земли данной категории используются для во-

дохозяйственных, рыбохозяйственных, транспортных и других государственных и общественных потребностей.

В категорию земель запаса включены неиспользуемые и освобожденные земельные участки, права на которые прекращены, т. е. это земли отказавшихся от аренды или прекративших свою деятельность сельскохозяйственных предприятий, крестьянских хозяйств. В землях запаса имеются земли фонда перераспределения. Это земли сельскохозяйственного использования, которые выбыли из сельскохозяйственного оборота и ранее были переведены в данную категорию. Сюда же могут войти земли части ликвидированных сельскохозяйственных предприятий и не востребованные земельные доли.

2.6.2. Дифференциация земельного фонда, проводимая по формам собственности и принадлежности Российской Федерации, региону и муниципальному образованию

Государственная собственность состоит из земель, находящихся в собственности Российской Федерации, в собственности регионов и муниципальной собственности. В государственной и муниципальной собственности находятся в основном земли населенных пунктов, земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения, земли лесного фонда, земли водного фонда и земли запаса.

Земли категории сельскохозяйственного назначения могут находиться как в государственной, муниципальной собственности, так и в собственности граждан и юридических лиц. Примеры разграничения собственности в отношении данных земель приведены на рис. 23.

Необходимо отметить, что согласно действующему законодательству, установлены ограничения для приобретения иностранными гражданами, иностранными юридическими лицами, лицами без гражданства прав собственности на землю сельхозназначения. Данная категория лиц вправе владеть землями сельскохозяйственного назначения исключительно на условиях аренды.



Рис. 23. Примеры разграничения собственности на земли сельскохозяйственного назначения

Исключение для отдельных территорий: федеральное законодательство предусматривает исключения для определенных регионов России (Арктическая зона, Север, Сибирь, Дальний Восток). Однако даже здесь владение землей возможно только в рамках специальных процедур и условий, установленных данным федеральным законом [23].

Таким образом, общее правило гласит, что приобретение земли сельскохозяйственного назначения иностранцами возможно лишь путем заключения договора аренды, а право собственности ограничено специальными условиями, установленными отдельно принятым законом.

3. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УЧЕТА И РЕГИСТРАЦИИ НЕДВИЖИМОСТИ

3.1. Назначение и содержание федерального закона № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»

Система государственного кадастрового учета и регистрации прав является фундаментом для функционирования рынка недвижимости, обеспечения гарантий прав собственников, эффективного управления земельными ресурсами и стабильности налоговой системы государства. Первым звеном на пути реализации функционала вышеописанных институтов является кадастровая деятельность и регламентирующие ее федеральный закон № 221 «О кадастровой деятельности» (далее ФЗ-221) [5]. Он был принят 24 июля 2007 г., на тот момент он назывался федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости», став первым шагом к созданию единой системы учета недвижимости земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на них.

Изначально он регламентировал правовые основы создания и ведения единого кадастра недвижимости – ГКН, дальнейшие изменения, внесенные в него, характеризовали поэтапное введение в действие его положений.

Кардинальная трансформация концепции закона произошла в 2016 г., когда его название было изменено, нормы, регулирующие кадастр и учет недвижимости, утратили силу, а он нашел своим предметом регулирование кадастровой деятельности и статуса кадастровых инженеров.

Кадастр вошел в состав Единого государственного реестра недвижимости и стал предметом регулирования отдельного федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» [8]. С 2016 г. положения ФЗ-221 дополнились нормами об институте саморегулирования, совершенствовании института кадастровой деятельности и механизмов ответ-

ственности кадастровых инженеров, расширении видов кадастровых работ.

ФЗ-221 регулирует отношения, возникающие в связи с осуществлением кадастровой деятельности, деятельности саморегулируемых организаций кадастровых инженеров (СРО КИ), национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, соответственно, можно выделить три группы отношений, входящих в его предмет.

На данный момент основным назначением действия исследуемого закона является обеспечение достоверности сведений ЕГРН, так как качество кадастрового учета напрямую зависит от качества документов-оснований, подготавливаемых кадастровыми инженерами: закон устанавливает требования к ним, а также ответственность в случае нарушения установленных норм. Помимо прочего к назначению исследуемого федерального закона относят формирование профессионального сообщества кадастровых инженеров, переход от государственного регулирования к саморегулированию. При этом обеспечивается единообразный подход к выполнению кадастровых работ за счет установленных требований, что гармонизирует отношения в сфере недвижимости и создает условия для эффективного налогообложения и управления недвижимостью. Правовой статус кадастровых инженеров, а именно установленные механизмы ответственности защищают права и законные интересы потребителей кадастровых работ.

Общая структура закона включает в себя четыре действующие главы (1, 4, 4.1, 5). Первая глава содержит общие положения, определяющие базовые дефиниции и принципы. Глава четвертая является центральной в исследуемом нормативно-правовом акте и регулирует содержание кадастровой деятельности:

- права, обязанности и ответственность кадастрового инженера;
- требования к получению статуса кадастрового инженера;
- вопросы страхования гражданской ответственности кадастрового инженера;
- статус саморегулируемых организаций кадастровых инженеров (основные требования к созданию, деятельность, функции, органы управления);

- статус национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров (функции, права и обязанности, органы управления);
- формы организации кадастровой деятельности;
- основания для выполнения кадастровых работ;
- существенные условия и содержание договора подряда на выполнение кадастровых работ;
- результаты кадастровых работ;
- иные положения.

Глава 4.1 посвящена институту комплексных кадастровых работ – кадастровых работ, выполняемых одновременно в отношении расположенных на территории одного или нескольких смежных кадастровых кварталах земельных участков, зданий, сооружений и объектов незавершенного строительства в соответствии с установленными ограничениями. Обозначены цели выполнения данного вида работ (осуществление уточнения местоположения границ установленных объектов недвижимости и обеспечение исправления реестровых ошибок по данным объектам в ЕГРН), источники финансирования, основания выполнения, исполнители, порядок выполнения и результат.

Глава пятая включает переходные положения и порядок вступления в силу отдельных норм закона.

Реализация норм федерального закона сложна без наличия обеспечивающих подзаконных актов – указов, постановлений, приказов. В частности, основные требования к форме и содержанию результатов кадастровых работ (межевой и технический план, акт обследования, карта-план территории) установлены приказами Росреестра, сменившими приказы Министерства экономического развития РФ [24–26].

За годы существования назначение и содержание ФЗ-221 преимущественно трансформировалось, однако его роль в учетно-регистрационной системе Российской Федерации все еще остается значительной.

3.2. Назначение и содержание федерального закона № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»

Федеральный закон № 218 «О государственной регистрации недвижимости» [8] (ФЗ-218) создает правовую основу для формирования Единого государственного реестра недвижимости. Понимание назначения, структуры и содержания этого закона имеет фундаментальное значение для формирования профессиональных компетенций специалистов в различных сферах.

До 2015 г. отношения в сфере учета и регистрации регламентировались двумя основными законами: федеральным законом № 122 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и ФЗ-221. В рамках правоприменения такое разделение создавало ряд вопросов: разобщенность учетных и регистрационных данных, дублирование функций, усложненный документооборот, сложности с верификацией данных при идентификации объектов.

Объединение сведений о земельных участках и объектах капитального строительства в государственный кадастр недвижимости требовало логического продолжения в создании единой учетно-регистрационной системы. ФЗ-218 был принят 13 июля 2015 г., однако в силу вступил с 1 января 2017 г. (кроме отдельных положений).

Само название ФЗ-218 «О государственной регистрации недвижимости» предполагает объединение двух процедур: государственного кадастрового учета объектов недвижимости и государственной регистрации прав на них. Данные процедуры – ключевой элемент обеспечения стабильности гражданского оборота, защиты прав собственников и эффективной работы рынка недвижимости.

В результате вступления в силу нового закона был создан Единый государственный реестр недвижимости вместо разрозненных ГКН и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество, что позволило реализовать единую учетно-регистрационную процедуру, выполняемую одновременно, в связи с чем сократились сроки, минимизировались бюрократические и коррупционные риски.

Начал действовать экстерриториальный принцип подачи документов вне зависимости от местонахождения объекта через многофункциональные центры и территориальные органы Росреестра. Был детально регламентирован статус специального субъекта учетно-регистрационной системы – государственного регистратора. Особое значение в рамках анализа исследуемого ФЗ имеет создание публично-правовой компании Роскадастр, обеспечивающей функционирование информационных систем и реализующей часть полномочий по поведению ЕГРН.

Обобщая предмет правового регулирования ФЗ-218, можно выделить четыре группы отношений:

- государственный кадастровый учет объектов недвижимости;
- государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- ведение ЕГРН;
- предоставление сведений из ЕГРН.

В результате анализа содержания ФЗ-218 представляется возможным сформулировать ряд целей его применения и реализации, в их числе:

- достоверность сведений ЕГРН (качество учетно-регистрационных процедур влияет на стабильность оборота недвижимости, а также является базисом для защиты прав на объекты недвижимости);
- единство системы учета и регистрации с целью исключения дублирования функций и сокращения противоречий в сведениях;
- эффективность системы налогообложения недвижимости (сведения об объектах недвижимости и правах на них, получаемые Федеральной налоговой службой в порядке межведомственного электронного взаимодействия, необходимы для формирования налоговой базы по налогу на имущество физических лиц, организаций и земельному налогам);
- информационное обеспечение управления территориями (сведения ЕГРН являются базовым элементом в рамках процедур по управлению государственным и муниципальным имуществом, землеустройству, градостроительному планированию);
- соответствие международным стандартам (единая учетно-регистрационная система присуща развитым странам со стабильным рынком недвиж-

мости, переход российской системы на новый уровень приблизил ее к кадастрам, считающимся образцовыми).

ФЗ-218 включает в себя тринадцать глав:

– первая глава содержит общие положения, устанавливающие предмет регулирования, правовую основу процедур кадастрового учета и регистрации прав, орган регистрации прав, а также публично-правовую компанию, осуществляющие полномочия в сфере данного ФЗ, идентификаторы, используемые при ведении ЕГРН, геодезическую и картографическую основы ЕГРН;

– глава вторая полностью посвящена ЕГРН: в ней определен его состав, правила ведения, а также рассмотрены структурные элементы;

– государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав составляют третью главу, включающую их процессуальные особенности, основания, заявителей, сроки и требования к документам;

– отдельно введенная глава 3.1 включает порядок обжалования решения о приостановлении осуществления учета и (или) регистрации во внесудебном порядке через апелляционную комиссию;

– главы четвертая и пятая определяют порядок внесения сведений в ЕГРН не в заявительном порядке, а через межведомственное информационное взаимодействие и через уведомительный порядок;

– особенности государственного кадастрового учета отдельных видов недвижимого имущества и государственной регистрации отдельных видов прав посвящена глава шестая, где каждая отдельная статья включает процессуальные дополнения и исключения из общего правила;

– глава седьмая посвящена техническим и реестровым ошибкам и расписывает порядок их исправления;

– глава восьмая подробно регламентирует порядок и плату за предоставление сведений, уже содержащихся в ЕГРН;

– глава девятая включает правовой статус государственного регистратора прав (права, обязанности);

– глава десятая предусматривает различные виды ответственности за нарушение норм при государственной регистрации недвижимости в от-

ношении органа регистрации прав, публично-правовой компании Роскадастр, а также государственного регистратора;

– глава 10.1 предполагает право добросовестного приобретателя, от которого было истребовано жилое помещение, на компенсацию за счет казны Российской Федерации;

– ФЗ-218 заканчивается главой одиннадцатой – заключительными и переходными положениями.

ФЗ-218 и ФЗ-221 образуют единую правовую систему регулирования отношений в сфере недвижимости: ФЗ-221 закладывает основу, определяя порядок подготовки документов-оснований для проведения процедуры государственного кадастрового учета, наполняя ЕГРН сведениями об объектах недвижимости, ФЗ-218 является следующим этапом: он предусматривает процессуальные особенности внесения сведений в ЕГРН посредством государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав.

3.3. Порядок осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав

Учетно-регистрационная деятельность государственных органов в сфере недвижимости обуславливает законность факта возникновения, прекращения существования объектов недвижимости, а также факта возникновения, прекращения прав в отношении недвижимости и иных юридически значимых событий, что является публичным признанием государством указанных обстоятельств.

Предоставление государственных услуг по легализации недвижимости и прав осуществляют территориальные органы Росреестра, наделенные соответствующими полномочиями.

Указанная деятельность в сфере недвижимости обеспечивается федеральными законами, ведомственными нормативными правовыми актами, позволяющими не только актуализировать необходимые сведения, но и исключить нарушение прав собственников, правообладателей недвижимости и различных заинтересованных лиц.

Основные федеральные законы, регулирующие учет, регистрацию недвижимости, приведены в предыдущих подразделах этого раздела.

Ведомственные нормативно-правовые акты регулируют процедуры предоставления государственных услуг. На рис. 24 обозначены НПА, регулирующие процедуры представления документов в Росреестр в целях получения государственных услуг.

| НПА, регулирующие форму заявлений и порядок предоставления документов в Росреестр | | |
|--|---|--|
| Приказ Росреестра от 19.08.2020 № П/0310 «Об утверждении отдельных форм заявлений в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав, требований к их заполнению, к формату таких заявлений и представляемых документов в электронной форме» | Приказ Росреестра от 23.06.2020 № П/0210 «Об утверждении форм заявлений о выдаче документарной закладной или электронной закладной, о внесении изменений в документарную закладную или электронную закладную, о погашении регистрационной записи об ипотеке, требований к их заполнению...» | Приказ Росреестра от 30.12.2020 № П/0509 «Об установлении порядка представления заявления о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество и прилагаемых к нему документов, а также об их приостановлении и об исправлении технической ошибки в записях Единого государственного реестра недвижимости» |

Рис. 24. НПА, регулирующие процедуры представления документов в Росреестр в целях получения государственных услуг

Документы, подготавливаемые кадастровыми инженерами с целью осуществления учетных действий, также должны соответствовать определенным стандартам. На рис. 25 обозначены ведомственные НПА, устанавливающие единые правила подготовки технических документов, которые в свою очередь содержат техническую информацию и являются основанием для осуществления кадастрового учета недвижимости.

| Ведомственные НПА, утверждающие форму технических документов и состав необходимых сведений | | |
|--|--|--|
| Приказ Росреестра от 15.03.2022 № П/0082 «Об установлении формы технического плана, требований к его подготовке и состава содержащихся в нем сведений» | Приказ Росреестра от 14.12.2021 № П/0592 «Об утверждении формы и состава сведений межевого плана, требований к его подготовке» | Приказ Росреестра от 24.05.2021 № П/0217 «Об установлении формы и состава сведений акта обследования, а также требований к его подготовке» |

Рис. 25. Ведомственные НПА, утверждающие форму технических документов и состав необходимых сведений

Поскольку деятельность территориальных органов Росреестра должна опираться на принципы публичности, доступности и прозрачности информации в сфере недвижимости [27, 28], существуют ведомственные НПА, регулирующие ответную реакцию регистрирующего органа на поступление тех или иных документов, сведений, выполнение регистрационных или иных действий в форме информирования заинтересованных лиц о таковых.

К НПА, регулирующим порядок и способы уведомления заинтересованных лиц о действиях органа регистрации, относят:

– Приказ Росреестра от 26.11.2021 № П/0546 «Об утверждении порядка и способов направления уведомлений о приостановлении государственного кадастрового учета недвижимого имущества и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, уведомлений об отказе в государственном кадастровом учете недвижимого имущества и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним... »;

– Приказ Росреестра от 24.11.2021 № П/0539 «Об установлении порядка и способов направления федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета недвижимого имущества, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, ведение Единого государственного реестра недвижимости, и его территориальными органами уведомлений при осуществлении регистрационных действий в сфере ипотеки»;

– Приказ Росреестра от 31.07.2020 № П/0266 «Об установлении порядка и способов уведомления органом регистрации прав заявителя о приеме заявления о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов, порядка уведомления органом регистрации прав правообладателя о поступлении заявления о государственной регистрации прав на объект недвижимости, сведения о котором содержатся в Едином государственном реестре недвижимости, а также физического лица, за которым в Едином государственном реестре недвижимости зарегистрировано право собственности на объект недвижимости, о поступлении заявления о государственной регистрации перехода, прекращения права собственности на данный объект недвижимости»;

– другие.

Таким образом, нормы законодательства РФ, порядок, правила в сфере недвижимости устанавливаются для всех субъектов правоотношений: профессиональных участников, органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических, юридических лиц.

Федеральным законом о регистрации недвижимости установлен порядок осуществления учетно-регистрационных действий в отношении недвижимости, прав и иных юридически значимых событий. Цель учета недвижимости и регистрации прав – легализация недвижимости и прав, публичность, свобода волеизъявления в части владения, пользования и распоряжения недвижимым имуществом, гарантия защиты прав.

Статьей 29 закона о регистрации установлен порядок учета недвижимости и регистрации прав.

Процедура учета и регистрации недвижимости состоит из поэтапных действий при условии поступления в орган регистрации заявления, выражающего волю лица на получение соответствующей государственной услуги, а также необходимых документов. Заявление и документы могут быть поданы несколькими способами:

- посредством подачи через многофункциональные центры;
- в электронной форме с цифровой подписью;
- посредством выездного приема, осуществляемого специалистами

ППК «Роскадастр».

В случае несоблюдения необходимых условий документы возвращаются без рассмотрения, например:

- если формат заявления и документов не соответствует формату, установленному органом нормативно-правового регулирования; отсутствует электронная подпись;

- отсутствует информация об уплате государственной пошлины в размере, предусмотренном Налоговым кодексом Российской Федерации;

- документы на бумажном носителе имеют подчистки либо приписки, зачеркнутые слова и иные не оговоренные в них исправления, в том числе документы, исполненные карандашом; имеют серьезные повреждения, которые не позволяют однозначно истолковать их содержание;

- в Едином государственном реестре недвижимости содержится отметка о невозможности государственной регистрации перехода права, ограничения права и обременения объекта недвижимости без личного участия собственника объекта недвижимости;

– заявление о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав не подписано заявителем в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– иные установленные законом случаи.

Регистрирующий орган уведомляет заявителя о возврате документов и указывает причины возврата. В случае поступления документов в электронном виде заявителю направляется только уведомление о возврате заявления, в котором указываются причины возврата.

В отношении принятых документов государственным регистратором прав проводится правовая экспертиза на соответствие документов требованиям законодательства Российской Федерации. При проведении правовой экспертизы изучаются также сведения, имеющиеся в ЕГРН.

В случае выявления нарушений, несоответствий требованиям закона учетно-регистрационные действия приостанавливаются. Основания приостановления учета недвижимости и регистрации прав перечислены в ст. 26 закона о регистрации. В уведомлении о приостановлении должны быть указаны все основания и разъяснены варианты устранения причин приостановления учетно-регистрационных действий. В случае если заявителем дополнительно будут представлены документы, то они также будут оценены государственным регистратором на соответствие требованиям законодательства РФ. Сроки приостановления учета и регистрации недвижимости и прав указаны на рис. 26.

В рамках приостановления регистрации недвижимости государственным регистратором прав при необходимости делается межведомственный запрос в соответствующие государственные, муниципальные органы о предоставлении необходимых документов. Заявитель уведомляется о таких действиях, поскольку необходимые документы он может также представить самостоятельно.

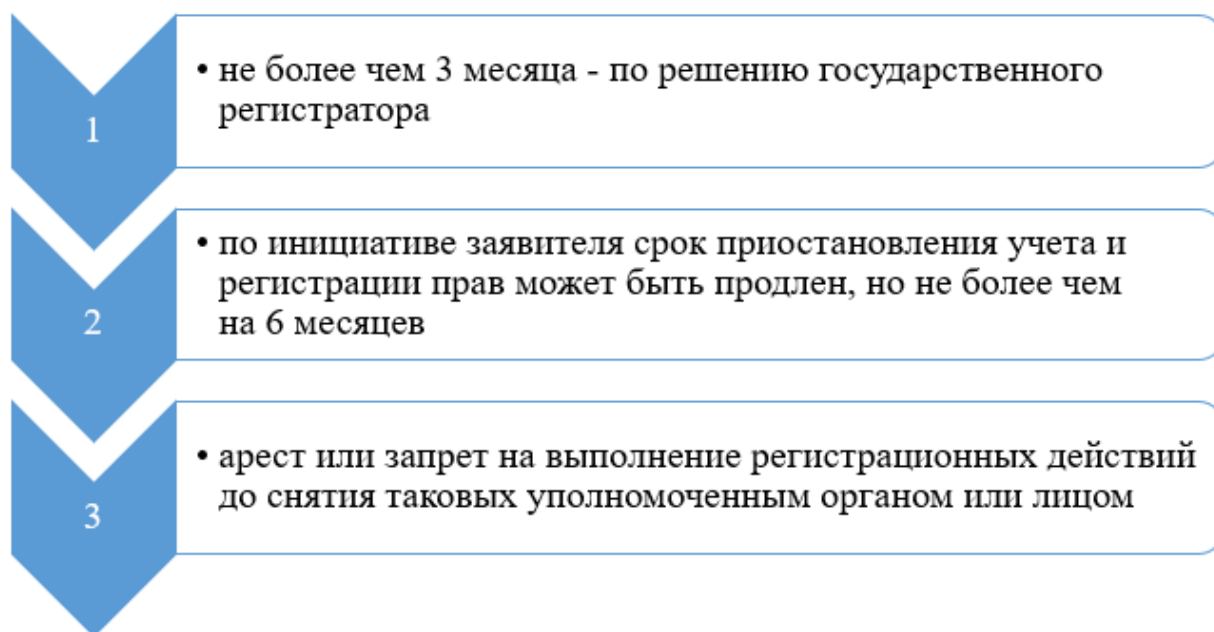


Рис. 26. Сроки приостановления учета и регистрации недвижимости

В случае устранения причин приостановления государственного учета и регистрации недвижимости и прав в ЕГРН вносятся соответствующие записи.

Приостановление учетно-регистрационных действий либо отказ в таковых могут быть обжалованы заявителем. Порядок обжалования таковых представлен на рис. 27.

Приостановление государственного кадастрового учета может быть обжаловано в апелляционную комиссию, а также кадастровым инженером, подготовившим документы, которые были предметом правовой экспертизы в органе регистрации прав. В случае устранения оснований приостановления либо отсутствия таковых, либо принятия апелляционной комиссией или судом решения о приостановлении необоснованным, осуществляются учетно-регистрационные действия, в ЕГРН вносятся соответствующие записи об объектах недвижимости, правах, правообладателях.

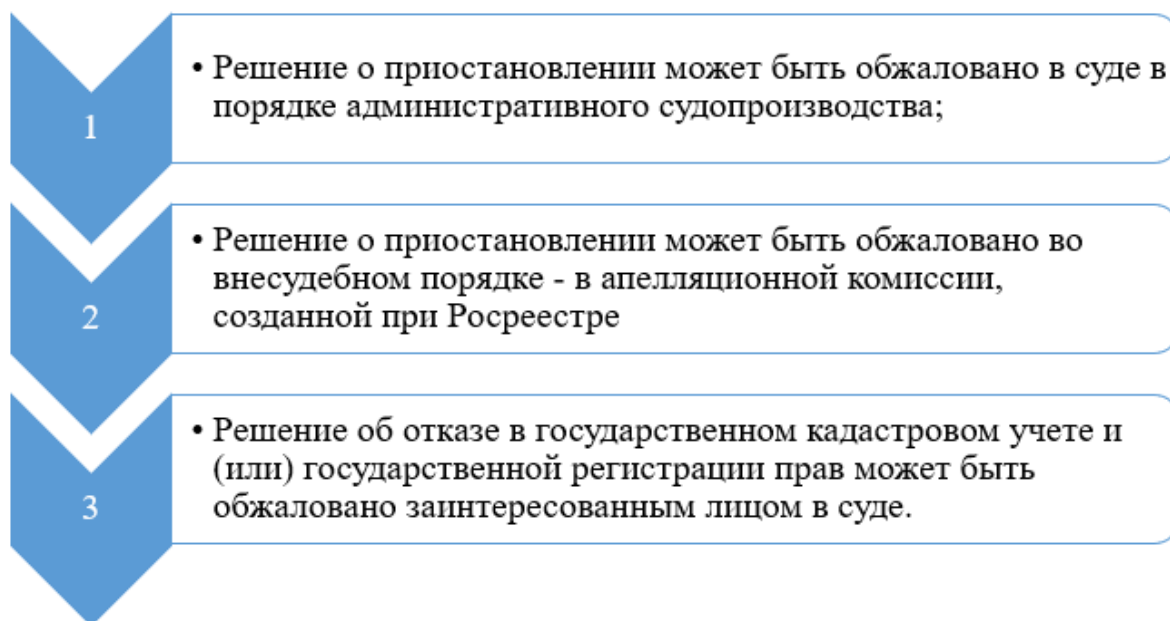


Рис. 27. Порядок обжалования приостановлений регистрации

Дата внесения записи в ЕГРН является датой признания государством учета объекта недвижимости, возникновения прав, перехода прав, сделок и пр. Подтверждением учета и регистрации прав является выписка из ЕГРН, содержащая соответствующие сведения, которая направляется заявителю тем же способом, каким были представлены документы в орган регистрации прав. Заявителю направляется уведомление о проведении государственной регистрации.

Таким образом, законом о регистрации установлен порядок проведения учетно-регистрационных действий, предусматривающий всевозможные варианты и способы легализации недвижимости и прав. Наличие актуальных сведений в государственном информационном ресурсе является гарантией защиты прав, что отвечает конституционным принципам, заложенным не только в главном законе нашей страны, но и иных федеральных законах и НПА, обеспечивающих право граждан на владение, пользование, распоряжение недвижимостью.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее учебно-методическое пособие направлено на системное изучение правовых аспектов землеустройства и кадастров, основ регистрации недвижимости, получение обучающимися знаний терминологического аппарата, повышение профессиональных компетенций в области землеустройства и кадастров, а также юридических познаний в сфере регистрации недвижимости. Знание основных положений теории права, правомерного поведения, понятия законности и правопорядка, знакомство с характеристиками основных отраслей права необходимы для понимания существующей системы общих государственных подходов к регулированию земельных правоотношений на территории Российской Федерации. Изучение конституционных принципов, реализуемых посредством действующего законодательства Российской Федерации, позволяет осмыслить механизм управления земельными ресурсами, понять назначение дифференциации земельного фонда России. Знакомство с разновидностью ответственности за земельные правонарушения дает возможность осмыслить важность добросовестного поведения в указанной сфере.

Содержание нормативно-правового обеспечения землеустройства, действующая система регистрации недвижимости способствуют развитию кругозора в профессиональном направлении, осмыслению комплексного характера взаимоотношений в обозначенной тематике. Данное учебно-методическое пособие способствует развитию у обучающихся общекультурных, общепрофессиональных и профессиональных компетенций в области землеустройства и кадастров, с целью охраны и рационального использования земельных ресурсов страны, а также ориентировании в правовых вопросах, возникающих в сфере регистрации недвижимости.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Об Указах Президента РФ от 27.10.1993 № 1767 и от 16.12.1993 № 2162 [Электронный ресурс] : Письмо ВАС РФ от 10.01.1994 N ОЩ-7/ОЗ-8. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года : Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р; Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс] : Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 N 151-р (ред. от 13.01.2017). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Теория государства и права : учеб. / Алексеев С. С., Архипов С. И., Белканов Е. А. и др. ; отв. ред. – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации В. Д. Перевалов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, Инфра-М, 2021. – 551 с.

4. Российская Федерация. Конституция. Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О кадастровой деятельности [Электронный ресурс] : федер. закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права : учеб. для вузов. – 5-е изд., испр. и доп. – М. : Юрайт, 2025. – 521 с.

7. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О государственной регистрации недвижимости : федер. закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Гражданский кодекс Российской Федерации от 21 октября 1994 года [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Уголовный кодекс Российской Федерации от 21 октября 1994 года [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О государственной гражданской службе в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Налоговый кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : ч. 1 от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и ч. 2 от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ. – Режим доступа: <https://ppt.ru/kodeks/nk>.

17. Пирова Р. Н. Земельное право : учеб. пособие (курс лекций). – Махачкала : ДГУНХ, 2019. – 147 с.

18. Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс] : Приказ Росреестра от 22.07.2021 № П/0315. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс] :

Приказ Минсельхоза России от 24.12.2015 № 664. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков [Электронный ресурс] : Приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 29.12.2023 № 06-02277/23 [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

23. 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 [Электронный ресурс] : федер. закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Об утверждении формы и состава сведений межевого плана, требований к его подготовке [Электронный ресурс] : Приказ Росреестра 14.12.2021 № П/0592. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. Об установлении формы технического плана, требований к его подготовке и состава содержащихся в нем сведений [Электронный ресурс] : Приказ Росреестра от 15.03.2022 № П/0082. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Об установлении формы и состава сведений акта обследования, а также требований к его подготовке [Электронный ресурс] : Приказ Росреестра 24.05.2021 № П/0217. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. Шатская И. И., Малешина Л. М. Законодательные аспекты единой системы учета объектов недвижимости // Аграрное и земельное право [Электронный ресурс]. – 2024. – № 11 (239). – URL: <https://cyberlenin->

ka.ru/article/n/zakonodatelnye-aspekty-edinoy-sistemy-uchyota-obektov-nedvizhimosti (дата обращения: 13.03.2026).

28. Широкова А. А., Черных Е. Г. Кадастр объектов недвижимости : учеб. пособие. – Вологда : Инфра-Инженерия, 2025. – 192 с.

Учебное издание

Вылегжанина Валерия Владимировна
Бороздина Наталья Олеговна
Стегниенко Елена Сергеевна

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРОВ

Редактор *О. В. Георгиевская*
Компьютерная верстка *А. П. Бочарниковой*

Изд. лиц. ЛР № 020461 от 04.03.1997.

Подписано в печать 25.05.2026. Формат 60 × 84 1/16.

Усл. печ. л. 4,53. Тираж 120 экз. Заказ 93.

Гигиеническое заключение

№ 54.НК.05.953.П.000147.12.02. от 10.12.2002.

Издательско-полиграфический центр СГУГиТ
630108, Новосибирск, ул. Плахотного, 10.

Отпечатано в издательско-полиграфическом центре СГУГиТ
630108, Новосибирск, ул. Плахотного, 8