**Оглавление**

Введение

1. Теоретико-правовые основы земель обороны и безопасности и их правового режима

1.1 Понятие земель и правового режима земель

1.2 Понятие и правовой режим земель обороны и безопасности

2. Особенности правового режима земель органов федеральной Службы безопасности России

2.1 Понятие и содержание правового режима земель органов федеральной службы безопасности

2.2 Особенности использования земель пограничной службы органов федеральной службы безопасности на примере земель пограничных органов

Заключение

Список нормативных актов и литературы

**правовой режим земля оборона**

**Введение**

Актуальность темы. Испокон времён каждому государству необходимо было защищаться от внешних врагов, оборонять свои территории и границы, а следовательно для решения этих задач необходимо было содержать армию. Россия - самое большое государство в мире, протяжённость её границ составляет полтора экватора. Разумеется, такому государству необходима большая сильная армия. Но для её размещения и функционирования, охраны границ необходимы специальные территории. В современных условиях, когда проводится военная реформа и всё серьёзнее встают проблемы государственной безопасности – как никогда возрастает значение вопросов правового регулирования режима земель обороны и безопасности.

Степень изученности. Правовой режим земель обороны и безопасности в научной и учебной литературе глубоко не рассматривается. Составные элементы правового режима данных земель закреплены в земельном законодательстве, других законах, а окончательно регламентируются в ведомственных актах. Рассмотреть правовой режим земель обороны и безопасности полностью в каком–либо нормативно-правовом акте невозможно. Он регулируется не одной отраслью права, а целой совокупностью. Проблемами правового режима земель обороны и безопасности занимались такие учённые как С.А. Боголюбов, В.Х. Улюкаев, О.И. Крассов, Б.В. Ерофеев, А.А. Минаева, А.Г. Грандберг, И.С. Лящевский, А.С. Белых и другие.

В основу исследования положены такие методы, как сравнительно-правовой, аналитический, синтез и другие. Теоретической базой послужили работы видных авторов в области земельного и гражданского права.

Структура работы. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав по три и два параграфа в каждой соответственно, заключения, списка используемых нормативно-правовых актов и учебной и научной литературы. В первой главе работы рассмотрены понятия земель, земельных участков, правового режима земель, понятие земель обороны и безопасности, особенности их правового режима, проблемы применения норм земельного права в отношении земель обороны и безопасности и пути их решения. Во второй главе освещены особенности правового режима земель органов ФСБ России, как составной части земель обороны и безопасности, вопросы владения органами ФСБ России землями для обеспечения охраны государства, проблемы правового регулирования данных земель.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере регулирования и соблюдения правового режима земель обороны и безопасности.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, регулирующие земельные, гражданско-правовые и иные отношения, возникающие по поводу земель обороны и безопасности.

Цель настоящей работы состоит в том, чтобы на основе изучения законодательства, судебной практики и соответствующей юридической литературы наиболее полно раскрыть содержание правового режима земель обороны и безопасности и в особенности режим земель органов ФСБ России.

Исходя из цели, мною перед дипломной работой ставятся следующие задачи:

1.Выявить проблемы применения норм земельного права в отношении земель обороны и безопасности, а также проблем правового регулирования земель органов ФСБ России.

2.Вывести определение правового режима земель органов ФСБ России.

3.Рассмотреть понятие “правовой режим земель” и его составные элементы.

4.Раскрыть особенности правового режима земель обороны и безопасности.

Научная новизна выпускной квалификационной работы состоит в том, что она представляет собой комплексное исследование, в котором произведено обобщение правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с землями обороны и безопасности. Выявлены особенности их правового режима. Рассмотрены проблемы применения земельно-правовых норм и пути их решения.

Исходя из поставленных задач, на защиту я выношу одно положение:

Земли обороны и безопасности являются категорией земель промышленности и иного специального назначения и обладают рядом особенностей, которые присущи им и отличают их от других земель.

1.Несмотря на довольно подробное регулирование правового режима земель обороны и безопасности существует ряд проблем, которые требуют решения и совершенствование законодательства.

2.Земли органов ФСБ России, как составную часть земель обороны и безопасности также можно классифицировать на земли необходимые для обеспечения национальной безопасности, и земли, необходимые для обеспечения деятельности органов ФСБ.

3. Органы федеральной службы безопасности могут использовать земли на основании различных видов прав (титулов).

**1. Теоретические основы земель обороны и безопасности и их правового режима**

**1.1 Понятие земель и правового режима земель**

Для наиболее полного раскрытия понятия “правовой режим земель обороны и безопасности”, необходимо рассмотреть такие понятия как: ”земли” и “правовой режим земель”.

Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ) выделяет три объекта земельных правоотношений: земля как природный ресурс; земельные участки; части земельных участков. Чаще всего встречается понятие “земельный участок”.

Во-первых, земля рассматривается в Кодексе как природный объект – главная составляющая природы. Под природными объектами в доктрине понимаются части (элементы, компоненты) природы, находящиеся между собой в системе естественных связей. Различают такие природные объекты, как земля, растительный и животный мир недра, воды, атмосферный воздух, леса. Согласно Федеральному закону от 10 января 2002 года "Об охране окружающей среды" природный объект - это "естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства". Земля и другие природные объекты от других элементов материального мира отличаются следующими признаками: нахождение в естественном состоянии, естественный (не в результате человеческого труда) характер происхождения,.

Во-вторых, земля понимается как природный ресурс - основа осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ.

Под природными ресурсами (от франц. ressource - вспомогательное средство) обычно понимаются: а) живые и неживые ресурсы, находящиеся в земле (почве), на земле, в недрах, в воде и других природных объектах; б) компоненты (элементы, части) природы (природных объектов), окружающей природной среды, используемые или предназначенные для использования человеком и обществом для удовлетворения своих потребностей. Легальное их определение дано в Федеральном законе "Об охране окружающей среды, в соответствии с которым "природные ресурсы - компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность" (ст. 1). Различают: лесные, земельные, водные ресурсы, ресурсы недр (минеральные ресурсы), ресурсы животного мира, растительные ресурсы, природные лечебные ресурсы и др.

Можно выделить две основные естественные функции земли как природного ресурса. Первая - способность земли служить в качестве естественного средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве. Вторая - способность выступать в качестве территориальной (пространственной) основы (базиса) осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ.

Земельный участок-часть поверхности земли, имеющая фиксированную границу, площадь, местоположение, правовой статус и другие характеристики, отражаемые в государственном земельном кадастре документах государственной регистрации прав на землю.

Земельный участок может быть неделимым и делимым. Делимым является земельный участок, который может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Части земельных участков могут выступать в качестве объектов земельных правоотношений только в случаях прямо предусмотренных законами.

В ст.9 Конституции РФ провозглашено «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.» Данный перечень форм собственности как мы видим не является исчерпывающим.

Земли той или иной формы собственности, не есть что-то безликое, неопределённое. Земельный фонд страны имеет определённую структуру. Согласно Земельного кодекса РФ земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории:

1) земли сельскохозяйственного назначения;

2) земли особо охраняемых территорий и объектов;

3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;

4) земли поселений;

5) земли лесного фонда;

6) земли водного фонда;

7) земли запаса.

Для уяснения тех правовых рычагов, с помощью которых земельное законодательство регулирует широкий спектр земельных отношений имеет принципиальное значение анализ понятия "правовой режим земель". Поскольку именно понятие "правовой режим земель" отражает особый характер правового регулирования использования и охраны земельных ресурсов, использование данной правовой категории позволяет выявить сущность всего земельного права.

Огромное практическое значение имеет содержание данного понятия. Суть правового режима конкретного земельного участка чрезвычайно важна для его собственника, владельца, пользователя или арендатора. Использующее земельный участок, лицо, по вполне понятным причинам должно знать, какие обязанности на него возлагаются, какими правами оно обладает.

Употребление этого термина в наше время стало привычным и обыденным. Однако вопрос о том, в чем заключается его значение, каково его содержание, остается недостаточно выясненным. С одной стороны, вопрос о сущности правового режима земель подвергался исследованию очень многими специалистами в области земельного права. Однако этот вопрос анализировался с позиций изучения права собственности на землю, права землепользования, управления в сфере использования и охраны земель и т.д. С другой стороны, имеется также довольно большое число работ, специально посвященных правовому режиму соответствующих категорий или видов земель. Тем не менее, в подавляющем большинстве этих работ суть именно этого понятия специально не затрагивалась, хотя содержание исследований сводилось в конечном счете к изучению правового режима земель. В то же время есть и работы, в которых их авторы специально концентрировали свое внимание на данном вопросе.

Актуальность затронутого нами вопроса обусловлена и тем, что понятие "правовой режим земель" используется ныне и в Земельном кодексе РФ, в нем предпринята попытка дать его определение.

Проанализируем понятие "правовой режим земель" с позиций теории земельного права. Представление о правовом режиме земель формировалось постепенно. Впервые вопрос о земельном режиме затронул И.И. Евтихиев. Он писал, что при общем правовом основании - государственной собственности на землю существуют разные и не совпадающие по объему земельные режимы для отдельных разрядов земель. Под земельным режимом понимается статус прав и обязанностей органов земельного управления в отношении данного разряда земель, то есть выполнение органами земельного управления основных функций - административной, юрисдикционной и нормативной . Таким образом, по его мнению, земельный режим (т.е. правовой режим земель, выражаясь современным языком) сводился к полномочиям органов управления землями.

В принципе аналогичного мнения придерживался А.В. Венедиктов. Рассматривая вопрос о различиях правового режима отдельных видов государственного имущества (земли, основных и оборотных средств), он считал, что все различия в характере и назначении этих объектов отражаются лишь на объеме прав и обязанностей отдельных госорганов, ими ведающих, то есть на правовом режиме соответствующих видов государственных имуществ.

Определение правового режима государственного земельного фонда в юридической литературе было предложено Н.И.Красновым. Немного позже он писал, что под правовым режимом государственного земельного фонда следует понимать установленный нормами советского права порядок должного поведения по отношению к земле как объекту права исключительной собственности государства, права землепользования и правовой охраны, направленный на обеспечение ее рационального использования как всеобщего условия труда и основного (главного) средства производства.

Н.И. Краснов в своём исследовании "Общая теория советского земельного права" указывает, что под правовым режимом государственного земельного фонда следует понимать установленный нормами советского земельного права порядок возможного или должного поведения по отношению к земле как объекту права исключительной собственности государства, государственного управления земельным фондом, права землепользования и правовой охраны, направленный на обеспечение ее рационального использования в качестве всеобщего условия труда и основного (главного) средства производства в сельском хозяйстве. После этого данный термин использовался в юридической литературе с учетом именно такого его содержания.

Г.А. Аксененок полагал, что определить правовой режим любой категории земель - это значит, во-первых, дать понятие этих земель как объекта данного земельного отношения, во-вторых, определить круг землепользователей этих земель, установить их права и обязанности, в-третьих, выявить порядок государственного управления этими землями, и, наконец, в-четвертых, указать на те формы и меры ответственности, которые определены законом для пользователей. В учебнике «Советское земельное право» 1981г. говорилось, что основу правового режима государственного земельного фонда составляют институты права исключительно государственной собственности, государственного управления, права землепользования и правовой охраны земли.

Правовой режим земель, по мнению И.А. Иконицкой - это установленное нормами права возможное и должное поведение по отношению к земле как к объекту права собственности и иных прав на земельные участки, объекту государственного управления земельными ресурсами и объекту правовой охраны земли как природного ресурса, выполняющего определенные Конституцией РФ важнейшие социально-экономические функции - основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Встречаются вместе с тем и иные точки зрения. Так, по мнению С.А. Боголюбова, правовой режим земель определяется совокупностью правил их использования и включения в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга, установленных земельным, градостроительным, лесным, водным, природоохранным и иным законодательством, законодательством о недрах, и распространяется на земли определенной категории.

Представление о правовом режиме земель как совокупности правовых норм, определяющих сущность и состав элементов этого понятия: права собственности на землю, прав на землю лиц - несобственников земельных участков, управления в сфере использования и охраны земель, правовой охраны земель, является общепризнанным. Нередко в состав данного понятия включаются также и меры ответственности за нарушение земельного законодательства.

Изменения в земельном законодательстве требуют уточнения понятия "правовой режим земель", сформулированного в науке земельного права в предшествующие годы, и его детализации.

Понятие правового режима следует применять как в отношении всех земель (правовой режим земли), так и отдельных категорий или видов земель (правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, земель поселений и т.д.). В данном контексте понятие "правовой режим земель" характеризуется как определенный режим законности и правопорядка, точнее говоря, как земельный правопорядок. Практическое значение понятия "правовой режим земель" заключается в том, что его употребление дает возможность определить порядок использования и охраны определенной категории земель, то есть установить особенности содержания права собственности в отношении той или иной категории земель, возможности использования земель на основании соответствующих титулов (права пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, аренды и др.), особенности управления использованием и охраной земель и т.д.

Развитие земельного, и в первую очередь градостроительного, законодательства привело к довольно значительному усложнению содержания понятия «правовой режим земель». Подпункт 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ гласит, что правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Практически аналогичная норма содержится в п. 2 ст. 7 ЗК РФ, согласно которой правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. Эти правовые нормы детализируют понятие "правовой режим земель" путем закрепления в законодательстве правовых средств определения его содержания. При этом следует иметь в виду по меньшей мере два важных момента.

Первое. Указанное представление о правовом режиме земель не охватывает всех правовых способов, с помощью которых обеспечивается установление соответствующего правового режима земель. В ЗК РФ говорится только о делении земель на категории, зонировании территории и разрешенном использовании. Между тем имеются иные важные и реально применяемые правовые инструменты: публичный сервитут (ст. 23 ЗК РФ), лесной, водный сервитуты и установление ограничений прав на землю (ст. 56 ЗК РФ).

Второе. Установленное в ЗК РФ представление о правовом режиме земель не имеет общего характера, оно неприменимо ко всем категориям земель, по крайней мере на данном этапе развития законодательства. Это объясняется тем, что разрешенное использование, определяемое путем территориального зонирования, устанавливается главным образом в отношении земель поселений. Соответственно его нельзя рассматривать в качестве общего принципа земельного законодательства.

Важным элементом правового режима земель являются ограничения прав лиц, использующих земельные участки, путем установления зон с особыми условиями использования земель, санитарных зон, охранных зон и т.п. Задача установления таких зон - ограничить права лиц, использующих земельные участки, обычно в публичных интересах. Правовой режим земель зависит также от того, установлен в отношении его публичный сервитут или нет.

Частный сервитут не может рассматриваться как элемент правового режима земель, поскольку он устанавливается в зависимости от сложившихся условий использования земельных участков в конкретной ситуации. Публичные сервитуты обычно устанавливаются в зависимости от условий использования соответствующих категорий земель, предусмотренных в законодательстве.

Целевое назначение соответствующих земель лежит в основе разграничения земель на категории. Определение целей, для которых могут использоваться земли, является той базой, на которой устанавливаются главные положения правового режима соответствующей категории земель. Средством уточнения и детализации правового режима конкретной категории земель служит зонирование территорий, предусмотренное в ЗК РФ и Градостроительном кодексе РФ. Следует также иметь в виду, что п. 2 ст. 7 ЗК предусматривает, что общие принципы и порядок проведения зонирования должны быть установлены федеральными законами.

Основой определения правового режима земель поселений является именно зонирование (п. 2 ст. 83 и ст. 85 ЗК). Являясь специфическим правовым инструментом определения правового режима земель, зонирование играет определенную роль для установления режима земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, для обеспечения космической деятельности, обороны, безопасности и иного специального назначения (п. 2 ст. 87 ЗК РФ) и земель историко-культурного назначения (п. 4 ст. 99 ЗК РФ). Что касается иных категорий земель, то в отношении их земельное законодательство не предусматривает необходимости территориального зонирования. Территориальное зонирование играет важную роль при предоставлении земельных участков (п. 3 ст. 34 ЗК РФ).

Разрешенное использование земельного участка - это также элемент понятия "правовой режим земель". Однако следует отметить, что речь идет только о тех категориях земель, в отношении которых осуществляется территориальное зонирование. Такой вывод логически следует из анализа земельного законодательства и смежных с ним отраслей.

В ЗК РФ разрешенное использование выступает в качестве критерия для признания земельного участка делимым (ст. 6 ЗК РФ). Разрешенное использование определяется при предоставлении земельного участка для строительства с его формированием без предварительного согласования (п. 4 ст. 30 ЗК РФ). Разрешенное использование - это правовая основа для возведения лицом, использующим земельный участок, жилых, производственных и т.п. зданий и сооружений, проведения оросительных, осушительных и т.п. работ (пп. 2 и 3 п. 1 ст. 40 ЗК РФ). В то же время собственник участка обязан использовать землю как в соответствии с целевым назначением, так и разрешенным использованием (п. 1 ст. 42 ЗК РФ).

Разрешенное использование представляет собой результат отнесения участка к соответствующей категории земель и территориального зонирования в отношении участка земли. Разрешенное использование земельного участка особенно важно для лица, использующего земельный участок. Следует подчеркнуть, что когда на основании зонирования определены виды разрешенного использования, то лицо, использующее земельный участок, вправе выбирать любой вид разрешенного использования без каких-либо дополнительных разрешений и согласований.

Содержание понятия "разрешенное использование" в законодательстве не раскрыто. Если попытаться раскрыть его содержание, основываясь на анализе положений действующего законодательства, то суть этого понятия связана с территориальным зонированием. Можно попытаться определить суть этого термина путем логического толкования, не подкрепляя рассуждения ссылками на правовые нормы, поскольку их просто нет. В этом случае вполне возможно прийти к выводу, что суть разрешенного использования составляют права лица по использованию земельного участка, то есть разрешенное использование - это конкретное разрешенное целевое использование земельного участка.

Нужно отметить, что термин "разрешенное использование" употребляется в Земельном кодексе РФ без учета высказанных соображений практически в отношении всех категорий земель, что по вполне понятным причинам не может не привести к затруднениям на практике.

Наряду с указанными выше факторами ЗК РФ предусматривает, что правовой режим соответствующих категорий устанавливается требованиями законодательства. Таким законодательством являются согласно ст. 3 ЗК РФ специальные федеральные законы о природных ресурсах, об охране окружающей природной среды и т.д. Например, правовой режим земель лесного фонда определяется не только земельным, но и лесным законодательством, земель водного фонда - водным законодательством и т.д.

Резюмируя изложенное, следует прийти к выводу о том, что правовой режим земель (всех земель, отдельных категорий и их видов) представляет собой определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, посредством установления основного целевого назначения земель, территориального зонирования, ограничения прав, публичных сервитутов и установления разрешенного использования.

Анализ понятия "правовой режим земельного участка" имеет особое практическое значение. Использование этого понятия применительно к конкретному земельному участку означает определение содержания прав и обязанностей лица, который использует участок на законных основаниях. Содержание понятий «правовой режим земель» и «правовой режим категории земель», рассмотренных выше, отлично от содержания понятия «правовой режим земельного участка».

Основными элементами содержания понятия «правовой режим земельного участка» являются права и обязанности его собственника, владельца, пользователя или арендатора. Правовой режим конкретного земельного участка в такой ситуации можно определить только на основе учета целого комплекса различных факторов. Посмотрим, каким образом определяются права и обязанности лиц, использующих земельные участки, под влиянием каких правовых условий они формируются и с помощью каких правовых способов.

Главным фактором, определяющим правовой режим земельного участка, является целевое назначение категории земель, в составе которой находится участок. Именно целевое назначение категории земель в свою очередь определяет возможность использования земли на соответствующем титуле: праве собственности или на титулах, производных от права собственности.

На определение правового режима земельного участка оказывает влияние осуществление управления в сфере использования и охраны земель лишь при осуществлении отдельных управленческих функций. Так, на содержание прав и обязанностей лица, использующего земельный участок, безусловно, может повлиять реализация функции изъятия земель для государственных и общественных нужд.

Оказывают воздействие на комплекс прав и обязанностей собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов результаты проведения землеустроительных работ. Например, при изменении границ земельных участков; изъятии земельных участков; определении границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства; перераспределении используемых гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства; выявлении нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям; проведении мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

Некоторые меры, осуществляемые в порядке территориального планирования использования земель , также могут иметь соответствующее значение для определения прав и обязанностей лиц, использующих земельные участки. Например, при изменении черты поселения и включении в состав земель этой категории какого-либо земельного участка.

Следует заметить, что правовое регулирование территориального планирования начинает только развиваться. В основном оно касается лишь градостроительного планирования.

В результате резервирования земель правовой режим участка земли может измениться. Так, осуществляется резервирование земель железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта. Порядок резервирования земель для указанных целей устанавливается федеральными законам и. Ст. 95 ЗК РФ (п. 5) предусматривает, что в целях создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий органы государственной власти субъектов РФ вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности. В пригородных зонах выделяются территории сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города (п. 2 ст. 86 ЗК РФ).Основное правовое последствие резервирования земельных участков заключается в следующем. Так, по общему правилу не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для строительства, за исключением случаев резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд (п. 4 ст. 28 ЗК РФ).

Правовой режим земельных участков на землях поселений прямо зависит от результатов зонирования территорий, от содержания градостроительных регламентов, закрепляющих виды разрешенного использования земельных участков и находящихся на них объектов недвижимости. На правовой режим земельного участка оказывает влияние наличие ограничений прав на землю и публичные сервитуты, правовая природа которых приближается к ограничениям. И, кроме того, нужно учитывать то обстоятельство, что возможно установление частных сервитутов, наличие или отсутствие которых также, естественно, влияет на правовой режим участка. Таким образом можно сделать следующие выводы:

1.Законодатель выделяет три объекта земельных правоотношений: земли как природный ресурс, земельные участки и части земельных участков.

2.Земля может рассматриваться в двух аспектах: как природный объект и как природный ресурс.

3 Правовой режим земель (всех земель, отдельных категорий и их видов) представляет собой определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, посредством установления основного целевого назначения земель, территориального зонирования, ограничения прав, публичных сервитутов и установления разрешенного использования.

**1.2 Понятие и правовой режим земель обороны и безопасности**

Как говорилось ранее земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на категории.

Особое место в системе земель Российской Федерации занимают земли обороны и безопасности.

Землями обороны и безопасности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции по вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, защите и охране Государственной границы Российской Федерации, информационной безопасности, другим видам безопасности в закрытых административно-территориальных образованиях, и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным земельным Кодексом, федеральными законами.

Земли обороны и безопасности являются подкатегорией (составной частью, элементом состава) категории "земли специального назначения", а их правовой режим опирается на единые для этой категории принципы .

Законодатель определяет земли специального назначения (а значит и для земель обороны и безопасности) , устанавливая три присущих им признака. Это земли: а) расположенные за чертой поселений; б) используемые или предназначенные для обеспечения деятельности определенного рода организаций и (или) эксплуатации определенного рода объектов, осуществления иных специальных задач; в) права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным Земельным Кодексом, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Рассматриваемые земли расположены за чертой поселений. Понятия поселений и черты поселений установлены ст. 83, 84 ЗК РФ . Этот признак позволяет отграничить данную категорию земель от схожих элементов состава земель поселений, отнесенных, например, к таким территориальным зонам, как: производственные, инженерные и транспортные инфраструктуры, специального назначения, военных объектов .Установление черты поселений проводится на основании утверждённой градостроительной и землеустроительной документации. Необходимо учитывать, что поселения постоянно расширяются, но согласно земельного законодательства включение земельных участков в черту поселений не влечёт за собой прекращение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Рассматриваемые земли используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, объектов для обеспечения космической деятельности, объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач. Этот признак (признак "специальных задач") позволяет отграничить данную категорию земель от земель всех иных категорий.

Нахождение земель в составе рассматриваемой категории обусловлено также тем, что права на них возникают только по основаниям, предусмотренным Земельным Кодексом , федеральными законами и законами субъектов РФ. Этот признак указывает на целевой характер возникновения прав на данную категорию земель.

Следует обратить внимание на то, что в сравнении с ЗК РСФСР 1991 года у этой подкатегории земель изменилось название: было добавлено слово «о безопасности». Современное название более полно отражает назначение этих земель в современных условиях.

В отличии от других земель промышленности и иного специального назначения права на земли обороны и безопасности возникают у участников земельных отношений лишь по основаниям предусмотренным Земельным Кодексом и иными федеральными законами. А это значит, что данные земли находятся в ведении Российской Федерации, а не в ведении субъектов РФ или совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Земли этой категории занимают достаточно большие площади (отчасти примыкают к землям для обеспечения космической деятельности), регулирование их использования и охраны осуществлено в земельном праве с надлежащей подробностью.

Часть земельных отношений, связанных с обеспечением обороны и безопасности, регулируется в других федеральных законах: содержащиеся в них нормы должны соответствовать земельному законодательству (п.1.ст.2 ЗК РФ)

Федеральным Законом «Об обороне» как и в Земельном Кодексе установлено, что земли, леса, воды и другие природные ресурсы, предоставленные Вооруженным Силам Российской Федерации, другим войскам, воинским формированиям и органам, находятся в федеральной собственности.

Право федеральной собственности на природные ресурсы означает, что они находятся в собственности Российской Федерации, а не государственных организаций и органов, за которыми они закреплены (или им предоставлены) во владение, пользование и распоряжение (п. 4 ст. 214 ГК РФ).

Согласно Постановлению Верховного Совета РФ "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" от 27 декабря 1991 г. N 3020-1 (с изменениями от 23 мая 1992 г., 27 января, 21 июля 1993 г.) виды собственности на землю и ее недра, водные ресурсы, лесной фонд, растительный и животный мир определяются в соответствии с законодательными актами Российской Федерации (п. 1).

36. Согласно Постановлению Верховного Совета РФ "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт - Петербурга и муниципальную собственность" от 27 декабря 1991 г. N 3020-1 (с изменениями от 23 мая 1992 г., 27 января, 21 июля 1993 г.) (Ведомости РФ. 1992. N 3. Ст. 89) виды собственности на землю и ее недра, водные ресурсы, лесной фонд, растительный и животный мир определяются в соответствии с законодательными актами Российской Федерации (п. 1).

Порядок предоставления земель, в том числе и для нужд обороны, ранее был установлен Земельным кодексом РСФСР от 25 апреля 1991 г. (с изменениями от 28 апреля 1993 г.), в соответствии с которым землями для нужд обороны признавались земли, предоставленные для размещения и постоянной деятельности войсковых частей, учреждений, военно - учебных заведений, предприятий и организаций Вооруженных Сил СССР, пограничных, внутренних и Железнодорожных войск.

Новым Земельным кодексом РФ (ст. 93) определено, что землями обороны и безопасности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, войск Пограничной службы Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции по вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, защите и охране Государственной границы Российской Федерации, информационной безопасности, другим видам безопасности в закрытых административно - территориальных образованиях, и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным указанным Кодексом, федеральными законами.

В целях обеспечения обороны могут предоставляться земельные участки для:

1) строительства, подготовки и поддержания в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов (размещение военных организаций, учреждений и других объектов, дислокация войск и сил флота, проведение учений и иных мероприятий);

2) разработки, производства и ремонта вооружения, военной, специальной, космической техники и боеприпасов (испытательных полигонов, мест уничтожения оружия и захоронения отходов);

3) создания запасов материальных ценностей в государственном и мобилизационном резервах (хранилища, склады и др.).

Земли, предоставленные для нужд обороны, должны использоваться в соответствии с тем назначением, которое было определено при их предоставлении. На воинские части могут возлагаться обязанности по проведению некоторых общехозяйственных мероприятий на закрепленных за ними землях - по уходу за насаждениями, имеющими научное или культурное значение, обеспечению их сохранности; по борьбе с сорняками и вредителями леса; по борьбе с лесными пожарами.

При необходимости временного использования земель (территорий) для проведения учений и других мероприятий, связанных с нуждами обороны, земельные участки у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются.

Порядок изъятия земель для нужд обороны в настоящее время установлен ст. 55 Земельного кодекса РФ, согласно которой принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда. Порядок выкупа земельного участка для государственных или муниципальных нужд у его собственника; порядок определения выкупной цены земельного участка, выкупаемого для государственных или муниципальных нужд; порядок прекращения прав владения и пользования земельным участком при его изъятии для государственных или муниципальных нужд, права собственника земельного участка, подлежащего выкупу для государственных или муниципальных нужд, устанавливаются гражданским законодательством.

Согласно ст. 279 ГК РФ земельный участок может быть изъят у собственника для государственных или муниципальных нужд путем выкупа.

Поскольку вопросы обороны относятся к ведению Российской Федерации, постольку выкуп осуществляется Российской Федерацией.

Решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд принимается федеральными органами исполнительной власти.

Собственник земельного участка должен быть не позднее чем за год до предстоящего изъятия земельного участка письменно уведомлен об этом органом, принявшим решение об изъятии. Выкуп земельного участка до истечения года со дня получения собственником такого уведомления допускается только с согласия собственника.

Решение государственного органа об изъятии земельного участка для государственных нужд подлежит государственной регистрации в органе, осуществляющем регистрацию прав на земельный участок. Собственник земельного участка должен быть извещен о произведенной регистрации с указанием ее даты.

Выкуп для государственных нужд части земельного участка допускается не иначе как с согласия собственника.

Права собственника земельного участка, подлежащего изъятию для государственных или муниципальных нужд, определены ст. 280 ГК РФ.

Согласно ст. 27 Земельного кодекса РФ земли, предоставленные для нужд обороны, изъяты из оборота, т.е. они не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством.

Порядок закрепления лесов, расположенных на землях обороны, за федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны утвержден Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. N 135.

Под закреплением лесов понимается передача федеральному органу исполнительной власти по вопросам обороны лесов, расположенных на землях обороны, в целях постоянного использования их для обеспечения нужд обороны.

Закреплению подлежат расположенные на землях обороны леса, ранее входившие в лесной фонд, по состоянию на 1 января 1998 г., а также леса, расположенные на землях, предоставляемых для нужд обороны после 1 января 1998 г.

Закрепленные за федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны леса исключаются из состава лесного фонда.

Закрепление лесов осуществляется на основе данных государственного земельного кадастра, государственного лесного кадастра и государственного учета лесного фонда об участках земель обороны, о расположенных на них лесах и об использующих эти земли и леса организациях федерального органа исполнительной власти по вопросам обороны.

Закреплению подлежат леса, расположенные на земельных участках, предоставленных для нужд обороны, в отношении которых имеются установленные законодательством документы, удостоверяющие их принадлежность к землям обороны. По земельным участкам, в отношении которых документы об их принадлежности к землям обороны отсутствуют, вопрос о закреплении расположенных на них лесов не рассматривается.

Закрепление лесов производится оформлением необходимых документов и составлением акта о передаче (приемке) лесов. В случае прекращения права пользования участками земель обороны прекращается и право пользования расположенными на них лесами. Эти леса подлежат возврату в лесной фонд.

Порядок ведения лесного хозяйства, а также порядок использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях обороны, определяются законодательством Российской Федерации в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации.

Пользование лесами должно осуществляться в соответствии с требованиями Федерального закона "Об охране окружающей среды":

экологические требования, предъявляемые законом к размещению, строительству, вводу в эксплуатацию и эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов, в полной мере относятся к военным и оборонным объектам, военной деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, к дислокации войск и военной техники (кроме особых ситуаций);

в соответствии с законодательством Российской Федерации военные органы обязаны возместить вред, причиненный окружающей природной среде и здоровью человека;

должностные лица органов государственного экологического контроля в соответствии с их полномочиями имеют право в установленном порядке посещать предприятия, учреждения, организации, независимо от форм собственности и подчинения, включая воинские части, специальные объекты и службы Вооруженных Сил, органов внутренних дел и государственной безопасности, знакомиться с документами, результатами анализов, иными материалами, необходимыми для выполнения их служебных обязанностей.

Поскольку на федеральный орган исполнительной власти по вопросам обороны возложено ведение лесного хозяйства и обеспечение рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях обороны, в системе Министерства обороны РФ на отведенных воинским частям землях организовываются военные лесные хозяйства или военные лесничества.

Лесопользование в пограничной полосе определяется Законом РФ "О Государственной границе Российской Федерации". Формы собственности на лесные участки в составе земель иных, кроме земель лесного фонда определяются в соответствии с земельным законодательством.В пограничную зону включаются: полоса местности шириной до 5 километров вдоль границы на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек, озер и других водоемов и островов на указанных водоемах. В пограничную полосу могут не включаться места массового отдыха, активного водо- и лесопользования, отправления религиозных обрядов и иные места массового традиционного пребывания граждан. Законом определяются особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведение массовых общественно - политических и культурных мероприятий в пограничной полосе, содержание и выпас скота у Государственной границы.

Государственный контроль за ведением лесного хозяйства, использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, расположенных на землях обороны, осуществляется федеральным органом управления лесным хозяйством и федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны.

Государственный контроль за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, расположенных на территориях режимных военных и оборонных объектов, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Положение об осуществлении государственного контроля за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, расположенных на территориях режимных военных и оборонных объектов, утверждено Постановлением Правительства РФ от 24 января 1998 г. N 77.

Предоставление водного объекта, находящегося в федеральной собственности, в пользование для обеспечения обороны страны и безопасности государства осуществляется на основании решения Правительства Российской Федерации.

Решение о предоставлении водного объекта в пользование должно содержать:

1) сведения о водопользователе;

2) цель, виды и условия использования водного объекта или его части (в том числе объем допустимого забора (изъятия) водных ресурсов) в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 11 настоящего Кодекса;

3) сведения о водном объекте, в том числе описание границ водного объекта, его части, в пределах которых предполагается осуществлять водопользование;

4) срок водопользования.

Для обеспечения безопасности хранения вооружения, другого военного имущества, защиты населения и объектов производственного и социально-бытового назначения, а также охраны окружающей природной среды при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного характера на прилегающих к арсеналам, базам и складам Вооруженных Сил РФ, воинских формирований и органов участках могут устанавливаться запретные зоны.

Для смежных с военным землями территорий могут вводиться ограничения, призванные обеспечить интересы обороны страны, экологическую безопасность населения и охрану окружающей среды. В пределах земель обороны и безопасности могут устанавливаться запретные зоны двух видов:

внутренние, расположенные внутри, в границах расположения военного объекта; в них допускается пропускной режим прохода и проезда;

внешние, устанавливаемые органами, которые издают акты об отводе земель; здесь вводятся ограничения на некоторые виды строительства, размещение объектов связи и иных средств информации, топографические и картографические работы.

Органы исполнительной власти, предусмотренные ст. 29 ЗК РФ, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, могут передавать отдельные земельные участки из земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности, в аренду или безвозмездное срочное пользование юридическим лицам и гражданам для сельскохозяйственного, лесохозяйственного и иного использования.

Для размещения объектов по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военных и иных объектов в закрытых административно-территориальных образованиях земельные участки предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду.

Использование земель закрытых административно-территориальных образований осуществляется на основании законодательства об этих образованиях, и прежде всего на основании Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании».

Земли, занимаемые предприятиями и объектами, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, находятся в федеральной собственности и передаются в постоянное (бессрочное) пользование этим предприятиям и объектам.

Земли закрытого административно-территориального образования, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, находятся в ведении органов местного самоуправления данного образования.

В закрытом административно-территориальном образовании в соответствии с законодательством Российской Федерации по согласованию с органами местного самоуправления может устанавливаться особый режим использования земель.

Особую часть земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности, представляют земли пограничной службы, но о них подробно будет рассказано во второй главе. Из всего вышесказанного можно сделать определённые выводы. К ним относятся:

Таким образом, можно по первой главе моей работы можно подвести следующие итоги.

1. Правовой режим земель обороны и безопасности представляет собой определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель обороны и безопасности, мер по их охране , посредством установления их основного целевого назначения , территориального зонирования, ограничения прав, публичных сервитутов и установления разрешенного использования ими.
2. Вопросы земель обороны и безопасности находятся исключительно в ведении Российской Федерации, что несомненно является особенностью их правового режима и отличает их от земель других категорий.
3. Земли обороны и безопасности являются подкатегорией земель специального назначения и это оказывает влияние на правовой режим земель обороны и безопасности.
4. Земли обороны и безопасности предназначены для решения специальных задач указанных в законе.
5. Вместе с землями в распоряжение воинских частей и формирований переходят леса и воды, расположенные на этих землях, что оставляет отпечаток на режиме пользования землями.

**2. Правовой режим земель органов федеральной службы безопасности**

**2.1 Понятие и содержания правового режима земель органов федеральной службы безопасности**

Обеспечение государственной безопасности является важнейшей внутренней функцией любого современного государства. Конституция Российской Федерации отнесла данную функцию к исключительной компетенции Российской Федерации. Государству политически необходимо осуществлять эффективное управление рядом объектов собственности и, в первую очередь, обеспечивающих стратегические и оборонные интересы, несмотря на то, что в последнее десятилетие земельное законодательство развивается в направлении частноправовых начал. Регулирование отношений, связанных с такими объектами, обеспечит безопасность личности, общества и государства. Земли органов Федеральной службы безопасности (далее – ФСБ) являются ярким тому примером. Определение особенностей правового режима таких земель способствует правильному применению правовых норм, совершенствованию земельного законодательства.

Понятие «правовой режим» было подробно рассмотрено в первой главе. Поэтому, изучив и проанализировав взгляды на это понятие различных учёных можно вывести следующее определение «правового режима земель органов ФСБ».

По мнению А.С.Белых под правовым режимом земель органов ФСБ предлагается понимать установленный нормами права круг титульных владельцев земель органов ФСБ, содержание вещных и обязательственных прав на земельные участки, механизм управления в сфере использования земель органов ФСБ и их правовую охрану на основе определения целевого назначения земель, установления видов разрешенного использования, территориального зонирования, ограничения прав землепользователей.

Однако для земель, переданных или предоставленных органам ФСБ, характерно установление элементов правового режима посредством норм не только земельного, гражданского, экологического права, но и военного, военно-административного права.

Правовой режим — это порядок регулирования, выраженный в комплексе правовых средств воздействия. Наличие особого объекта- земель пограничных органов- заставляет использовать адекватные правовые меры управления и охраны. На выбор правового режима огромное влияние имеют принципы земельного права. Определение круга субъектов, которые имеют право владеть, пользоваться и распоряжаться землями, также имеет значение для установления особенностей правового режима.

Земельные отношения могут регулироваться как императивными нормами, так и диспозитивными.

Императивное регулирование выражается в установлении круга органов публичной власти для осуществления управления в сфере использования и охраны земель, вопросов их компетенции, обязанности субъектов землепользования соблюдать нормы земельного права и нести за их неисполнение юридическую ответственность.

Диспозитивное регулирование дает возможность владеть землей на определенных законом основаниях, пользоваться ею в рамках разрешенного использования и распоряжаться в пределах правомочий на основании закона или договора

Резюмируя изложенное, к элементам правового режима той или иной категории (вида) земель необходимо отнести установление нормами права:

-объекта правового режима, т.е. круга земельных участков (их частей), составляющих определенную категорию (вид) земель;

-круга возможных титульных владельцев данной категории (вида) земель;

-содержания вещных и обязательственных правоотношений, объектом которых выступают земельные участки данной категории (вида);

-круга субъектов публичной власти, осуществляющих управление в сфере использования и охраны земель, их компетенция;

-механизма управления землями данной категории (вида), в том числе предоставление;

-мер по охране земель данной категории (вида).

Земли, предоставленные или переданные органам ФСБ для выполнения их функций, играют стратегическую роль в обеспечении национальной безопасности, что дает основание предполагать установление особенностей правового режима таких земель.

Особенности правового режима земель органов ФСБ от правового режима земель министерства обороны, выражаются: 1) в установлении в отношении земель органов ФСБ постоянного публичного сервитута; 2) в особом порядке предоставления земельных участков органам ФСБ для нужд государственной охраны.

Выделение земель органов ФСБ в отдельный вид земель обусловливается рядом объективных факторов и условий, заставляющих установить особенности как управления в сфере использования, так и в установлении оснований и порядка приобретения прав на землю, гарантий защиты титульных владельцев. Такими факторами и условиями являются:

-выполнение органами ФСБ на этих землях функций по обеспечению национальной безопасности;

- близость сопредельных государств;

-наличие обстоятельств, обусловливающих отнесение этих земель в иную отдельную категорию

Данные обстоятельства определяют следующие особенности земель органов ФСБ, обусловливающие характер земельных отношений, складывающихся как между органами публичной власти, так и между органами ФСБ с отдельными физическими и юридическими лицами.

1. Основное целевое назначение земель органов ФСБ — обеспечение национальной безопасности.

Являясь органами исполнительной власти, реализующими политику обеспечивающую безопасность государства, органы ФСБ организуют свою служебную деятельность в соответствии с публичной целью по следующим направлениям:

контрразведывательная деятельность;

борьба с терроризмом;

борьба с преступностью;

разведывательная деятельность;

пограничная деятельность;

обеспечение информационной безопасности.

Посредством указанной деятельности органы ФСБ отвечают за безопасность государства.

Закон определяет, что национальная безопасность - состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Определение национальной безопасности содержится также в Законе Российской Федерации «О безопасности» 1992 г. И определяется как состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Таким образом, национальная безопасность является комплексным понятием, приоритетным направлением обеспечения которой является защита личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. В данном контексте вся Российская Федерация является той территорией на которой должна обеспечиваться безопасность.

2. Земли органов ФСБ - земли со смешанным правовым режимом.

Современное земельное законодательство, разграничивая земли на различные категории, допускает как их дальнейшее деление внутри категории, так и использование земли не по целевому назначению. Подобный подход обусловливается тем, что одни и те же земли используются для различных целей. Закон определяет, что «земля и природные ресурсы используются органами федеральной службы безопасности в соответствии с федеральным законодательством». Земли органов ФСБ, находясь в большинстве случаев в составе земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения, фактически могут относиться и к другим категориям.

Примером может служить прохождение государственной границы по рекам (граница с Китайской Народной Республикой проходит по рекам Уссури и Амур). При этом земли, отведенные для надлежащего содержания государственной границы, будут одновременно землями водного фонда.

Землями поселений будет признаваться земля под объектом недвижимости органа ФСБ, находящимся в населенном пункте.

Нахождение в пределах особо охраняемой территории органов ФСБ заставляет соблюдать соответствующий режим. Например, правовой режим государственного природного заповедника предполагает получение разрешений со стороны дирекции государственных природных заповедников на использование земли в пределах такого заповедника.

Режим земель лесного фонда обязывает соблюдать соответствующие правила со стороны должностных лиц и иных сотрудников органов ФСБ.

Данное обстоятельство предопределяет вопрос: каким режимом следует руководствоваться. В конечном итоге на фактических землепользователей возлагается большее количество обязанностей и ограничений в целях охраны земельного участка со смешанным правовым режимом.

3. Территориальные пределы земельных участков, предоставленных органам ФСБ, устанавливаются правовыми актами.

Как было отмечено выше, в легальном и доктринальном определении национальной безопасности устанавливаются территориальные пределы деятельности органов ФСБ.

Если обратиться к источникам военного права, то в них эти территориальные пределы конкретизируются. Так, в соответствии со ст.7.1 Федерального закона Российской Федерации от 3 апреля 1995 г. «О Федеральной службе безопасности» «Земельные участки приобретенные за счет средств федерального бюджета и иных средств, являются федеральной собственностью. Земля используется органами федеральной службы безопасности в соответствии с федеральным законодательством. Органы федеральной службы безопасности освобождаются от всех форм платы за использование природных ресурсов». Как следует из закона, эти земли находятся на праве бессрочного (постоянного) пользования.

Рассмотрим данный вопрос на примере охраны государственной границы. Для охраны государственной границы в пределах приграничной территории пограничные органы имеют право на возведение необходимых инженерно-технических сооружений, осуществление строительства линий связи и коммуникаций, размещение техники и вооружения на предоставляемых в бессрочное (постоянное) пользование землях по установленным нормам.

Закон о Государственной границе определяет, что приграничной территорией признается пограничная зона, российская часть вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, где установлен пограничный режим, пункты пропуска через Государственную границу, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и другие территории, прилегающие к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря или пунктам пропуска.

Для осуществления своих функций ФСБ России имеет право на возведение зданий, строений и иных сооружений. Такая недвижимость, как правило, находится на территории воинской части, пределы которой определяются на основании ведомственных актов.

Для проведения пограничного контроля организуются пункты пропуска через государственную границу, порядок установления границ которых определяется Правительством Российской Федерации.

4. Ограничение земель органов ФСБ в гражданском обороте.

В связи с тем, что земли органов ФСБ используются в большинстве случаев для обеспечения национальной безопасности, заключение гражданско-правовых договоров в отношении этих земель, установление публичных и частных сервитутов на этих землях ограниченно или вовсе запрещено.

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации изъяты из оборота находящиеся в федеральной собственности земли, занятые объектами (зданиями, сооружениями и др.) ФСБ России; земли, занятые инженерно-техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями, возведенными в интересах защиты и охраны государственной границы Российской Федерации. Иные земли, используемые в интересах охраны государственной границы, ограничены в обороте, то есть земли в пределах пограничной зоны и некоторые иные в пределах приграничной территории.

5.Органы публичной власти как преобладающие собственники земель органов ФСБ.

В соответствии с положениями земельного законодательства, законодательства о разграничении государственной земельной собственности, земли обороны и безопасности, а также земли, на которых находятся объекты организаций ФСБ России, являются федеральной собственностью.

Однако земли пограничных органов могут находиться и в иной собственности: частной, муниципальной или государственной собственности субъектов Российской Федерации. Такие земли передаются пограничным органам на ограниченном вещном праве или на праве, вытекающем из договора (обязательственном праве). Между тем Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» (далее — Закон о федеральной службе безопасности) устанавливает, что земельные участки, приобретенные или приобретаемые за счет средств федерального бюджета или иных средств, являются федеральной собственностью.

6.Возможность установления охранных и запретных зон на землях органов ФСБ.

Одной из задач пограничных органов является недопущение проникновения через государственную границу эпидемий, негативных природных явлений, преступности. Это заставляет уделять особое внимание сохранению в приграничном пространстве природной среды в целом, создавать особые зоны охраны и проводить мероприятия по контролю за соблюдением пограничного режима, режима государственной границы и режима в пунктах пропуска.

Кроме того, в целях обеспечения безопасности хранения вооружения и военной техники, другого военного имущества, защиты населения и объектов производственного, социально-бытового и иного назначения, а также охраны окружающей среды при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера на прилегающих к арсеналам, базам и складам органов ФСБ земельных участках могут устанавливаться запретные зоны .

7.Бесплатность предоставления или передачи земель органам ФСБ.

В соответствии с законодательством органы федеральной службы безопасности освобождаются от всех форм платы за использование природных ресурсов.

Таким образом, можно утверждать, что земли органов ФСБ имеют свои особенности правового режима, которые в своей совокупности позволяют выделять отдельный вид земель.

Землями органов ФСБ необходимо признавать ограниченные в гражданском обороте земли со смешанным правовым режимом, переданные или безвозмездно предоставленные в пространственных пределах, установленных правовыми актами, органам ФСБ на основании закона или договора для выполнения ими задач по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и связанных с этими задачами функций, на которых возможно выделение особых охранных и запретных зон.

Земли органов ФСБ не целесообразно признавать отдельной категорией земель. Как указывалось выше, большинство земельных участков относятся к землям обороны и безопасности, которые, в свою очередь, входят в состав земель промышленности и иного специального назначения. Такие земельные участки должны являться федеральной собственностью. Однако земли, используемые для обеспечения национальной безопасности, находящиеся в черте города (села, поселка и т.д.), признаются землями поселений. Но во многом их режим сходен с режимом земель специального назначения (установление ограничений передвижения, ограничение хозяйственной и иной деятельности).

Нормативное закрепление правового режима земель органов ФСБ осуществляется как на различных уровнях (федеральном, региональном и муниципальном), так и различными отраслями права (земельным, военным, гражданским, экологическим и т.д.).

К числу нормативных правовых актов федерального уровня относится, прежде всего, Конституция Российской Федерации, которая, закрепляя основные принципы земельных отношений, создает предпосылки для создания эффективного механизма правового регулирования в специальном законодательстве.

Немаловажное значение для определения правового режима земель органов ФСБ, находящихся непосредственно у участка государственной границы с тем или иным сопредельным государством, имеют международные договоры. Они не только могут устанавливать территориальную сферу действия норм национального права, но и определять режим использования природных ресурсов, в том числе земли.

В специальном и военном законодательстве определены основы правового режима земель органов ФСБ.

Федеральный закон «Об обороне» устанавливает, что земли, предоставленные органам федеральной службы безопасности, являются федеральной собственностью. В обусловленных задачами обороны случаях необходимые земельные участки могут быть изъяты у иных собственников (муниципалитетов, граждан или юридических лиц).

Законом о федеральной службе безопасности определяется, что органы федеральной службы безопасности вправе «создавать в установленном законодательством Российской Федерации порядке предприятия, учреждения, организации и подразделения, необходимые для выполнения обязанностей, возложенных на органы федеральной службы безопасности, и обеспечения деятельности указанных органов». Земли, расположенные под зданиями данных предприятий, учреждений, организаций и подразделений, а также, территории, необходимые для их деятельности, также предоставляются или передаются пограничным органам и участвуют прямо или косвенно в обеспечении пограничной безопасности государства.

Нормативное регулирование круга титульных владельцев, содержания права собственности и иных вещных и обязательственных прав на земли органов ФСБ находит свое выражение в нормах как гражданского, земельного, так и военного права. Гражданский кодекс Российской Федерации устанавливает общие положения о вещных правах на землю: основания возникновения вещных прав, круг субъектов, субъективные права и обязанности титульных владельцев, рассматривая землю как объект гражданских прав. Земельное законодательство устанавливает дополнительные обязанности владельцев, условия и ограничения использования, основания прекращения титульных прав на землю. Военное законодательство устанавливает специфические особенности органов военного управления, воинских частей как участников гражданских, административных, земельных и иных правоотношений.

Нормативное регулирование управления в сфере использования земель органов ФСБ осуществляется посредством законодательства и подзаконных нормативных актов органов исполнительной власти, принятых в целях реализации федерального законодательства. К числу основных федеральных законов следует отнести:

-от 21 декабря 2004 г. «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»;

-от 18 июня 2001 г. «О землеустройстве»;

- от 2 января 2000 г. «О государственном земельном кадастре»;

- от 10 января 1996 г. «О мелиорации земель».

Нормативное закрепление правового режима земель органов ФСБ на региональном и местном уровнях незначительное. К их ведению отнесены немногие вопросы, в частности, определение порядка предоставления земель из своего фонда.

Несомненно, действующая на сегодняшний день система нормативных актов, регулирующих правовой режим земель органов ФСБ, создала необходимые предпосылки для эффективного использования этих земель, но некоторые нормативные положения до сих пор остаются не соответствующими друг другу и неадекватными действительности.

Так, в соответствии с законодательством органам ФСБ предоставляется земли на праве постоянного (бессрочного) пользования. Данное вещное право закреплено гражданским и земельным законодательством (ст. 20 ЗК РФ и ст. 270 ГК РФ). Гражданское законодательство определяет, что субъекты права постоянного (бессрочного) пользования имеют право передать участок в аренду или в срочное безвозмездное пользование с согласия собственника. Однако ЗК РФ запрещает какое-либо распоряжение земельными участками, находящимися в постоянном (бессрочном) пользовании.

ЗК РФ устанавливает правило, согласно которому «нормы отвода земельных полос, размеры земельных участков, необходимых для обеспечения защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, порядок их использования, включая особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, определяются законодательством Российской Федерации»1. В то же время Закон о Государственной границе определяет, что нормы отвода земли для содержания Государственной границы устанавливаются Правительством Российской Федерации.

На ведомственном уровне в области нормативного закрепления механизма управления землями пограничных органов остаются большие недоработки. В системе нормативных актов ранее существовавшей Федеральной пограничной службы Российской Федерации и ФСБ России в настоящее время нет ни одного системного нормативного акта, регулирующего отношения управления по использованию и охране земель. Данное положение в некоторой части исправляется принятием индивидуальных распорядительных актов и отдельными инициативными действиями на местах.

В заключение рассмотрения вопроса о нормативном закреплении содержания правового режима земель органов ФСБ необходимо отметить актуальность принятия федерального закона, регулирующего правовой статус приграничной территории. Это объясняется тем, что на данной территории имеется возможность установления ограничений прав и свобод гражданина и человека, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации должно быть урегулировано федеральным законодательством. Тем более, законодатель сам косвенно упоминает об этом. В частности, в ст. 82 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отмечено, что «особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях устанавливаются федеральным законом, определяющим режим приграничной территории».

Результатом анализа понятия и нормативного закрепления содержания правового режима земель органов ФСБ является ряд выводов:

1.С изменением социально-экономических условий хозяйствования понятие правового режима также претерпело трансформацию. Под правовым режимом земель органов ФСБ следует понимать установленный нормами права круг титульных владельцев земель органов ФСБ, содержание вещных и обязательственных прав на земельные участки, механизм управления в сфере использования земель органов ФСБ и их правовую охрану на основе определения целевого назначения земель, установления видов разрешенного использования, территориального зонирования, ограничения прав землепользователей.

1. Объективные факторы и условия позволяют выделить отдельный вид земель — земли органов ФСБ и понимать под ними ограниченные в гражданском обороте земли со смешанным правовым режимом, переданные или безвозмездно предоставленные в пространственных пределах, установленных правовыми актами, органам ФСБ на основании закона или договора для выполнения ими задач по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и связанных с этими задачами функций, на которых возможно выделение особых охранных и запретных зон.
2. Несмотря на то, что сложившаяся система нормативных актов создала необходимые предпосылки для успешного закрепления правового режима земель органов ФСБ, следует признать за ней в отдельных вопросах не адекватность и противоречивость.

**1.2 Особенности использования земель органов федеральной службы безопасности на примере земель пограничных органов**

Земля, будучи основой хозяйствования и экономического оборота, местом проживания населения, в том числе и малочисленных народов, основой его

жизни и деятельности, является также пространственным территориальным базисом деятельности государственных органов. Земли пограничных органов предназначены именно для выполнения функций органов государственной власти в области обеспечения пограничной безопасности. Важно разобраться, какие органы в структуре пограничной службы ФСБ России имеют достаточные качества, позволяющие рассматривать их как титульных владельцев земель рассматриваемого вида.

Являясь публично-правовым образованием, Российская Федерация имеет ряд функций как внутреннего, так и внешнего характера. Данные функции закреплены в Конституции России. В соответствии с положениями Конституции Российской Федерации к ее ведению относится «определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации». Для осуществления полномочий федеральные органы исполнительной власти «могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц». Таким образом, создание и функционирование пограничных органов обусловлено национальными задачами государства.

Утвержденная Президентом Российской Федерации обновленная структура федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации предусматривает отнесение пограничных органов к федеральной службе безопасности.

Известно, что пограничные органы являются основным элементом органа исполнительной власти в сфере безопасности, реализующим пограничную политику государства.

Изучение Закона о Федеральной службе безопасности, Закона о Государственной границе, Федерального закона от 30 ноября 1995 года «О континентальном шельфе Российской Федерации», позволяет выявить цели пограничных органов, для выполнения которых им необходимы земельные участки. Такими целями являются:

* охрана государственной границы на суше, море, реках, озерах и иных
водоемах, в пунктах пропуска через государственную границу;
* осуществление пропуска через государственную границу;
* охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны
и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за предела
ми исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации.

В интересах реализации указанных целей перед пограничными органами поставлены следующие задачи:

-обеспечение всеми имеющимися мерами недопущения противоправного
изменения прохождения государственной границы на местности;

-осуществление контроля за соблюдением имеющих разрешительный
или уведомительный характер правил режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу и федерального законодательства о внутренних морских водах, территориальном море, об исключительной экономической зоне и о континентальном шельфе Российской Федерации, а также об использовании и охране объектов животного мира и среды их обитания;

-проведение войсковой, разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной, режимно-пропускной и военно-технической деятельности;

-участие в деятельности пограничных представителей Российской Федерации;

-проведение при необходимости пограничных поисков и операций .

Для выполнения этих задач пограничные органы наделяются как общими правам и обязанностями, присущими всем органам федеральной службы безопасности, так и специальными, определенными законодательством о государственной границе.

Правовой статус органов федеральной службы безопасности, в том числе и пограничных органов, определяется Законом о федеральной службы безопасности, указами Президента Российской Федерации. Анализ этих нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что взаимоотношения с иными органами исполнительной власти государства строятся на основе сотрудничества в рамках административного права.

Федеральные органы государственной власти и их территориальные представительства могут осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности наравне с юридическими лицами, если об этом непосредственно указано в нормативных правовых актах. Следовательно, пограничные органы наделяются государством правом вступать во взаимоотношения по предоставлению или передаче земель путем принятия нормативных правовых актов, определяющих их правовой статус (но с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о регистрации в качестве юридического лица) (п. 3 ст. 49 ГК РФ).

Земли, использующиеся для выполнения перечисленных выше задач, осуществления пограничными органами своих полномочий, имеют исключительный статус, который выражается не только в предназначении — обеспечить суверенитет и неприкосновенность страны на государственной границе Российской Федерации, о и в установлении условий для обеспечения безопасности в военной, экономической, экологической, социальной, международной и иных сферах. Для создания таких условий устанавливаются и обеспечиваются особые административные режимы — государственной границы, пограничный и в пунктах пропуска. Нарушение правил указанных режимов влечет за собой меры как административной, так и уголовной ответственности.

Меры, посредством которых достигаются поставленные перед пограничными органами задачи по охране государственной границы входят в систему мер безопасности, осуществляемых в рамках единой государственной политики обеспечения безопасности и соответствующих угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства. Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что к мерам, осуществляемым с использованием земельных участков, относятся:

1. возведение необходимых инженерно-технических сооружений, осуществление строительства линий связи и коммуникаций, размещение и использование техники и вооружения;
2. установка, сохранение и поддержание в исправном состоянии пограничных знаков, оборудование и содержание пограничных просек, проведение совместных с сопредельным государством проверок прохождения государственной границы;
3. осуществление пограничного контроля;
4. осуществление деятельности по урегулированию инцидентов на государственной границе (погранпредставительская деятельность);
5. выдача лицам индивидуальных или коллективных пропусков для въезда (прохода) в пограничную зону;

6)выдача разрешений для проведения хозяйственной, промысловой и иной деятельности, массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий, выпаса скота в пределах пятикилометровой полосы местности или до рубежа инженерно-технических сооружений;

1. нахождение на любых участках местности и передвижение по ним при исполнении служебных обязанностей;
2. требование от владельцев, пользователей земельных участков в пограничной зоне выделения мест для передвижения пограничных нарядов, оборудования и содержания в надлежащем состоянии проходов через ограждения, переходов через другие препятствия;
3. проверка необходимых документов у лиц и документов транспортных средств, произведение досмотра (осмотра) транспортных средств и перевозимых на них грузов;
4. содержание лиц, подвергнутых административному задержанию в помещениях пограничных органов, а также лиц, задержанных в уголовно-процессуальном порядке;
5. приглашение лиц в подразделения пограничных органов и получение от них объяснения об известных им обстоятельствах незаконного пересечения государственной границы или иного нарушения режима государственной границы, нарушения пограничного режима или режима в пунктах пропуска через государственную границу;

простановка в документах на право пересечения государственной граицы соответствующих отметок;

13)запрещение допуска граждан на отдельные участки местности, обязывание их остаться там или покинуть эти участки в целях защиты здоровья и жизни людей при проведении пограничных поисков и операций, иных розыскных действий, а также действий по уголовным делам и делам об административных правонарушениях;

1. временное ограничение производства различных работ, за исключением работ оборонного значения и работ, связанных со стихийными бедствиями или особо опасными инфекционными болезнями;
2. проникновение в любое время суток в жилые и иные помещения граждан, на территории и в помещения предприятий, учреждений, организаций, кроме имеющих дипломатический иммунитет, и осмотр их при преследовании лиц, в отношении которых имеются достаточные основания подозревать их в нарушении режима государственной границы;
3. проведение регистрации лиц и учета фактических данных, статистики и использовать для этих целей информационные системы;

Для осуществления перечисленных мер по охране государственной границы (пограничных мер) пограничным органам передаются на определенном титуле земельные участки в пределах приграничной территории.

Между тем пограничные органы правомочны выполнять отдельные меры за пределами приграничной территории (преследование судна-нарушителя, задержание и сопровождение в порт судна-нарушителя, воздушное патрулирование). Данные меры осуществляются с целью охраны экономических и иных законных интересов Российской Федерации. При этом земельные участки (например, для размещения радиолокационных станций, вертолетных площадок, пунктов наблюдения) не используются исключительно для достижения этой цели. Такое использование осуществляется, прежде всего, с целью охраны государственной границы.

Основываясь на изложенном, можно выделить из земель пограничных органов их подвид - земли, необходимые для охраны государственной границы.

Следует учитывать, что земли, которые используются пограничными органами для решения задач, не всегда находятся непосредственно вблизи государственной границы, но могут находиться и в глубине страны. Примером могут служить пункты пропуска в аэропортах, принимающих международные рейсы.

Такие земли могут передаваться на различных титулах. Так, законом установлено, что «...пограничным органам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, отводится в бессрочное (постоянное) пользование земельная полоса, проходящая непосредственно вдоль Государственной границы на суше, а при необходимости - по берегу российской части вод пограничной реки, озера или иного водоема...». А для охраны государственной границы в пределах приграничной территории пограничные органы имеют право на возведение необходимых инженерно-технических сооружений, осуществление строительства линий связи и коммуникаций, размещение техники и вооружения на предоставляемых в бессрочное (постоянное) пользование землях по установленным нормам. Очевидно, что данные земельные полосы и участки передаются на праве бессрочного (постоянного) пользования. Также на этом праве предоставляются земельные участки, на которых находятся объекты недвижимости пограничных органов.

Статья 30 Закона о Государственной границе определяет, что должностные лица пограничных органов имеют право находиться на любых участках местности и передвигаться по ним при исполнении служебных обязанностей. Эта норма, по существу, устанавливает публичный сервитут в интересах пограничных органов. Кроме того, ограниченное использование земли пограничными органами в пределах пункта пропуска также подпадает под понятие сервитута.

Кроме этого, законодательство допускает для выполнения функций пограничных органов привлечение земельных ресурсов из государственного и муниципального фонда на праве срочного безвозмездного пользования .

Таким образом, земли, необходимые для охраны государственной границы, не однородны по своему правовому статусу, а именно по объему вещных прав на них у пограничных органов. Следовательно, эти земли возможно разделять на:

* земли, на которые у пограничных органов возникает право постоянного (бессрочного) пользования;
* земли, на которые у пограничных органов возникает право
безвозмездного срочного пользования;
* земли, на которые у пограничных органов возникает право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитутное право);

Выбор между этими вещными правами зависит от нескольких факторов: во-первых, от срока использования; во-вторых, от конкретной цели использования земельных участков. При этом должны обеспечиваться общенациональные интересы в сочетании с уважением частной собственности.

Для соблюдения и реализации конституционных принципов, прав и свобод граждан, обеспечения эффективности международного сотрудничества и деятельности пограничных органов необходимо нормативно установить пространственные пределы деятельности пограничных органов. Определение таких пределов позволит установить круг земельных участков, входящих в состав земель пограничных органов, необходимых для охраны государственной границы.

В национальном законодательстве дано определение приграничной территории, к ней отнесена «пограничная зона, российская часть вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, где установлен пограничный режим, пункты пропуска через Государственную границу, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и другие территории, прилегающие к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря или пунктам пропуска».

Именно в данном контексте применяется это понятие в национальных нормативных правовых актах .

Интересно мнение А.Г. Гранберга, который отмечает сложность оформления унифицированного определения приграничной территории. По его мнению, приграничье может пониматься по-разному, в зависимости от широты выбранного подхода:

* на макроуровне в него включаются все субъекты Федерации, имеющие выход к государственным границам. Как правильно отмечает автор, многие приграничные и прибрежные субъекты Федерации занимают огромные территории, значительная часть которых не испытывает существенного воздействия границ, из-за чего нецелесообразно разрабатывать какую-то особую приграничную политику для столь обширных территорий, тем более какой-либо особый приграничный статус;
* на мезоуровне включаются административные районы в составе субъектов Федерации, часть территории которых прилегает к государственной границе;
* на микроуровне включается приграничная полоса, включающая населенные пункты, непосредственно выходящие на государственную границу.

Концептуально необходимо согласиться с автором: нельзя выделить общее понятие приграничной территории, ведь ее правовой статус складывался исторически с учетом сложных политических, экономических и социальных факторов. Становление проходит и сейчас. Можно лишь определить конкретный перечень таких территорий.

Как отмечалось выше, особенностью приграничной территории, несомненно, является применение органами государственной власти на этих землях специальных мер, что обусловливает возможность ограничения прав и свобод граждан, в том числе прав собственности на землю посредством установления публичных сервитутов в интересах пограничных органов.

В этой связи интересен анализ Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Конституция Российской Федерации устанавливает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государств.

Как уже отмечалось, земли пограничных органов, необходимые для охраны государственной границы, могут находиться и в «тылу» страны. В связи с этим непонятной представляется формулировка приграничной территории, в которую включаются «...территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и другие территории, прилегающие к ... пунктам пропуска». Следуя норме, к приграничной территории должны относиться территории всех городов, где расположены терминалы для принятия международных рейсов. Однако для задержания нарушителей режима в пунктах пропуска у пограничных органов, дислоцированных непосредственно в аэропортах, не хватит сил. Более того, целесообразно возложить в данной ситуации обязанности по их задержанию на взаимодействующие органы внутренних дел.

В своей диссертационной работе Д.Н.Белых отмечает, что в разрабатываемом проекте федерального закона «О статусе и защите государственной границы Российской Федерации» исключено понятие «приграничная территория». Он считает, что следует не согласиться с разработчиками, потому что, во-первых, данное понятие применяется не только в национальном законодательстве, но и в международных правовых актах, во-вторых, в отсутствии приграничной территории остается неясным пространственный предел территорий для функционирования пограничных органов. Включение определения приграничной территории в текст законопроекта по его мнению необходимо:

* для установления пределов правомерной деятельности пограничных органов и, как следствие, установление территорий, где может ограничиваться право собственности публичными сервитутами в интересах обеспечения пограничной безопасности;
* для обеспечения эффективности взаимодействия пограничных органов с иными органами власти, осуществляющими защиту государственной границы.

С учетом изложенного он предлагает включить определение приграничной территории в проект разрабатываемого федерального закона и изменить часть 4 статьи 3 Закона о Государственной границе, изложив ее в следующей редакции: «Защита Государственной границы обеспечивает жизненно важные интересы личности, общества и государства на Государственной границе в пределах приграничной территории (пограничной зоны, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, где установлен пограничный режим, пунктов пропуска через Государственную границу, а также территорий административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря или пунктам пропуска, находящимся непосредственно вблизи Государственной границы) и осуществляется всеми федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями, установленными законодательством Российской Федерации» .

Следующим понятием, требующим исследования, является термин «пограничная зона». Исторически сложилось, что пограничной зоной признается территория, на которой действуют более строгие правила, по сравнению с остальными территориями, прилегающими к Государственной границе. В Законе СССР «О Государственной границе» содержалось определение пограничной зоны, которое не претерпело существенных изменений и в действующем законодательстве. Под ней понимается местность «...в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государственной границе на суше, морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, и в пределах территорий островов на указанных водоемах. В пограничную зону по предложениям органов местного самоуправления поселений могут не включаться отдельные территории населенных пунктов поселений и санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан». В проекте нового закона пограничная зона определяется как «части территории Российской Федерации (шириной не менее 5 километров), прилегающие к Государственной границе и включающие, как правило, территории муниципальных образований, пограничные реки, озера и иные водоемы, внутренние морские воды, территориальное море Российской Федерации, расположенные в них острова, пункты пропуска, а также прилегающие к указанным водным объектам и пунктам пропуска территории муниципальных образований, в которых устанавливается соответствующий режим». Последнее определение представляется более удачным, т.к. исключены территории, ограниченные для включения в пограничную зону, и определена минимальная ширина пограничной зоны в километров. Это позволяет избежать разногласий при установлении пространственных пределов пограничной зоны между органами, обеспечивающими пограничную безопасность, и органами власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Интересными представляются изменения законодательства, которые коснулись субъектов, устанавливающих конкретные пространственные, временные пределы действия, содержание правил режима пограничных зон. До принятия изменений в Федеральный закон «О Государственной границе Российской Федерации» эти вопросы определялись решением органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по представлениям старших должностных лиц пограничных органов и пограничных войск на территориях субъектов Российской Федерации. В настоящее время их устанавливает уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области безопасности по представлениям старших должностных лиц пограничных органов на территориях субъектов Российской Федерации. Расплывчатая формулировка «уполномоченные федеральные органы исполнительной власти» дает основание полагать о включении в перечень полномочий одного из органов исполнительной власти прав в отношении определения статуса пограничной зоны. Но, как показал анализ нормативных правовых актов, ни в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», ни в Положениях об иных органах исполнительной власти, принятых в соответствии с Указом Президента Российской Федерации, определяющих структуру федеральных органов исполнительной власти, таких полномочий не содержится.

Возложение этих полномочий на федеральные органы исполнительной власти обоснованно, т.к. имевшиеся ранее у субъектов Российской Федерации широкие полномочия по определению статуса пограничной зоны противоречили Конституции Российской Федерации, которая определяет исключительные полномочия Российской Федерации по определению статуса и защиты государственной границы. Исходя из того, что пограничная зона служит созданию условий для охраны государственной границы и находится непосредственно в соприкосновении с ней, эти вопросы должны решаться на федеральном уровне Правительством Российской Федерации. На практике, во многих приграничных субъектах Российской Федерации вопрос о пограничной зоне регулируется нормативными актами органов власти субъекта, из-за отсутствия актов ФСБ РФ. Ещё один вопрос состоит в том, что никаким образом не решается вопрос об учете мнения местного населения. Нередко приграничный субъект занимает огромную территорию. В его масштабе проблемы местного населения приграничных районов могут не учитываться. Учитывая национальные особенности населения некоторых приграничных районов необходимо законодательно закрепить конкретное содержание правил режима пограничных зон, исходя из особенностей приграничных районов.

Естественно, прямые задачи, решаемые пограничными органами в целях обеспечения пограничной безопасности, не могут быть признаны исключительными. Дополнительно пограничные органы выполняют и иные функции. В частности:

-управление;

-обеспечение собственной безопасности;

-хранение военного имущества;

-подготовка личного состава (проведение учений, боевых стрельб вдали от границы на учебных центрах и полигонах; обучение курсантов в учебных заведениях;

- осуществление повышения квалификации и переподготовки и т.д.) ;

-расквартирование личного состава;

-проведение лечебных, профилактических, реабилитационных мероприятий;

-проведение научных, социологических исследований в целях изучения пограничной ситуации, личного состава;

-материальное обеспечение деятельности пограничных органов. Выполнение вспомогательных функций требует использования земельных

ресурсов не только вблизи государственной границы, но и внутри страны. Поэтому земли, необходимые для выполнения вышеназванных функций пограничных органов, предлагается назвать землями для обеспечения деятельности пограничных органов.

В состав земель, необходимых для обеспечения деятельности пограничных органов, входят земли в территориальных пределах военных городков воинских частей, как правило, дислоцированных вдали от государственной границы.

Такие земли предоставляются в соответствии со ст. 120 и 296 ГК РФ, как и всем государственным учреждениям с учетом специфических особенностей

воинской части1 и назначения. Порядок определен ведомственными актами, зачастую эти акты были приняты ещё в советский период .

Кроме того, пограничные органы могут получать земли для выше названных целей на основании договора аренды или ссуды.

Исходя из вышеизложенного, целесообразно сделать следующие выводы:

1. В состав земель пограничных органов входят: Земли, необходимые для охраны государственной границы:

1.Земли, находящиеся вблизи государственной границы в пределах пограничной зоны и (или) приграничной территории, в том числе:

-земли, на которые у пограничных органов возникает право постоянного (бессрочного) пользования;

-земли, на которые у пограничных органов возникает право срочного безвозмездного пользования;

-земли, на которые у пограничных органов возникает право сервитута в пределах приграничной территории или пограничной зоны.

2.Земли не в пограничной зоне (приграничной территории) в пределах пунктов пропуска на речном и воздушном транспорте, на которые у пограничных органов возникает право сервитута.

Земли, необходимые для обеспечения деятельности пограничных органов:

1. В территориальных пределах военных городков воинской части на праве постоянного (бессрочного) пользования.
2. За пределами военных городков воинской части на праве:

-срочного безвозмездного пользования;

-аренды;

-ссуды.

Таким образом, основываясь на анализе теоретических положений о правовом режиме земель органов ФСБ можно сделать следующие выводы:

1. Правовым режимом земель пограничных органов следует признать установленный нормами права круг титульных владельцев земель органов ФСБ, содержание вещных и обязательственных прав на земельные участки, механизм управления в сфере использования земель пограничных органов и их правовую охрану на основе определения целевого назначения земель, установления видов разрешенного использования, территориального зонирования, ограничения прав землепользователей.
2. Анализ особенностей земель пограничных органов позволяет сформулировать определение таких земель. Под землями органов ФСБ предлагается понимать ограниченные в гражданском обороте земли со смешанным правовым режимом, переданные или безвозмездно предоставленные в пространственных пределах, установленных правовыми актами, пограничным органам на основании закона или договора для выполнения ими задач по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и связанных с этими задачами функций, на которых возможно выделение особых охранных и запретных зон.
3. Анализ функций органов ФСБ дает основание классифицировать земли рассматриваемого вида на земли, необходимые для обеспечения национальной безопасности, и земли, необходимые для обеспечения деятельности органов ФСБ.

4.Анализ современного законодательства и подзаконных нормативных актов различного уровня показывает, что в Российской Федерации в целом создана система правовых норм, устанавливающих правовой режим земель органов ФСБ. Вместе с тем отдельные вопросы являются не достаточно регламентированными и требуют своего разрешения.

**Заключение**

Рассмотрев все вопросы моей дипломной работы считаю, что задачи поставленные перед работой выполнены, цель работы достигнута в полном объёме. Поэтому можно подвести краткий итог рассмотренной проблематики.

Итак, правовой режим земель (всех земель, отдельных категорий и их видов) представляет собой определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, посредством установления основного целевого назначения земель, территориального зонирования, ограничения прав, публичных сервитутов и установления разрешенного использования.

Земли обороны и безопасности в свою очередь являются подкатегорией земель промышленности и иного специального назначения. Это обстоятельство предопределяет факт того, что на рассматриваемые земли распространяются правовые положения о землях промышленности и иного специального назначения.

Земли обороны и безопасности предназначены для решения специальных задач, возложенных на федеральные органы исполнительной власти в области обороны, безопасности и других областях. Эти задачи определены федеральным законодательством. Благодаря им земли обороны и безопасности можно выделить в отдельную подкатегорию, именно они предопределяют специфику данных земель.

Вопросы по поводу земель обороны и безопасности находятся в ведении исключительно Российской Федерации, что несомненно составляет особенности их правового режима.

Вместе с землями в ведение воинских частей и формирований переходят леса и воды, что также накладывает свой отпечаток на вопросы, связанные с использованием ими земель.

Краткий анализ затронутых некоторых проблемных вопросов, связанных с регулированием земельных правоотношений с участием военных организаций, свидетельствует о том, что правовое регулирование земель обороны, определяемое ЗК РФ, нуждается в совершенствовании. Режим земель обороны и безопасности, определенный ст. 93 ЗК РФ, применительно к государственным учреждениям Минобороны России не в полной мере учитывает специфику деятельности указанных организаций по обеспечению обороны и безопасности государства. Так, особый режим использования земель, занятых военными объектами, предусмотрен в основном только в закрытых административно-территориальных образованиях.

С изменением социально-экономических условий хозяйствования понятие правового режима также претерпело трансформацию. Под правовым режимом земель органов ФСБ следует понимать установленный нормами права круг титульных владельцев земель органов ФСБ, содержание вещных и обязательственных прав на земельные участки, механизм управления в сфере использования земель органов ФСБ и их правовую охрану на основе определения целевого назначения земель, установления видов разрешенного использования, территориального зонирования, ограничения прав землепользователей.

Объективные факторы и условия позволяют выделить отдельный вид
земель — земли органов ФСБ и понимать под ними ограниченные в гражданском обороте земли со смешанным правовым режимом, переданные или безвозмездно предоставленные в пространственных пределах, установленных правовыми актами, органам ФСБ на основании закона или договора для выполнения ими задач по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации исвязанных с этими задачами функций, на которых возможно выделение особых охранных изапретных зон.

Несмотря на то, что сложившаяся система нормативных актов создала необходимые предпосылки для успешного закрепления правового режима земель органов ФСБ, следует признать за ней в отдельных вопросах неадекватность и противоречивость.

Правовым режимом земель органов ФСБ следует признать установленный нормами права круг титульных владельцев земель органов ФСБ, содержание вещных и обязательственных прав на земельные участки, механизм управления в сфере использования земель органов ФСБ и их правовую охрану на основе определения целевого назначения земель, установления видов разрешенного использования, территориального зонирования, ограничения прав землепользователей.

Анализ особенностей земель органов ФСБ позволяет сформулировать определение таких земель. Под землями органов ФСБ предлагается понимать ограниченные в гражданском обороте земли со смешанным правовым режимом, переданные или безвозмездно предоставленные в пространственных пределах, установленных правовыми актами, органам ФСБ на основании закона или договора для выполнения ими задач по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и связанных с этими задачами функций, на которых возможно выделение особых охранных и запретных зон.

Анализ функций органов ФСБ дает основание классифицировать земли рассматриваемого вида на земли, необходимые для обеспечения национальной безопасности и земли необходимые для обеспечения деятельности органов ФСБ.

Анализ современного законодательства и подзаконных нормативных актов различного уровня показывает, что в Российской Федерации в целом создана система правовых норм, устанавливающих правовой режим земель органов ФСБ. Вместе с тем отдельные вопросы являются не достаточно регламентированными и требуют своего разрешения.

правовой земля оборона безопасность

**Список нормативных актов и литературы**

**Нормативные акты**

1.Конституция Российской Федерации 12.10.1993 г.// "Российская газета".- № 237.- 25.12.1993;

2.Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ с изм. от 7.06.2005 г.//«Собрание законодательства РФ».- 22.12.1997.- N 51.- ст. 5712;

3.Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001г. № 136-ФЗ с изм. от 16.10.2001 г.// «Собрание законодательства РФ».- 29.10.2001.- № 44.- ст. 4147;

4Лесной кодекс Российской Федерации от 4.12. 2006 г. N 200-ФЗ с изм. от 24 июля 2009 г.п.2 ст.8 // «Российская газета».- №277.- 8.12.2006г;

5.Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006г. //«Собрание законодательства РФ».-,5.06 2006.-№23.- ст.2381;

6. Гражданский кодекс РФ от 30.11.1994г. №57-ФЗ с изм. от 3.11.2006г.// «Российская газета».-1.12.1994г.- №238;

7. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004г. №190-ФЗ с изм. от 27.02.2006г.// «Российская газета».- 30.12.2004г.- №290;

8.Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 г. №3297-1 с изм. от 10.01.2006 г. // «Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета РФ».- 20.08.1992.- № 33.- ст. 1915;

9.Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» от 1.04.1993 г. №4730-1 изм. от 15.06.2006 г.// «Российская газета».- № 84.- 04.05.1993;

10.Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002г. №7-ФЗ с изм. от 31.12.2005 г.// «Собрание законодательства РФ».- 14.01.2002.- № .-, ст. 133.

11.Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» от 3.04.1995 г. с изм. от 27.07.2006 г.// «Собрание законодательства РФ», 10.04.1995, № 15, ст. 1269;

12.Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ с изм. от 3.06.2006 г. // «Российская газета».-30.12.2004 г.-№ 290;

13.Федеральный закон «О мелиорации земель» от 10.01.1996 г. № 4-ФЗ сизм. от 29.12.2004 г. // «Собрание законодательства Российской Федерации» .- 1996. - №3. -Ст. 142;

14.Федеральный закон «О землеустройстве» от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ с изм. от 10.06.2005 г.// «Собрание законодательства РФ»- 25.06.2001.- № 26.- ст. 2582;

15.Федеральный Закон «Об обороне» от 31.07.1996 г. № 61-ФЗ с изм. от 6.07.2006 г.// «Собрание законодательства РФ».- 03.06.1996.- №23.- ст. 2750;

16.Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ с изм. от 17.10.2006 г.// «Собрание законодательства Российской Федерации» .- 2003.- № 40. - Ст. 3822;

18.Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.1995 г. №187-Фз с изм. от 4.11.2006 г.// « Собрание законодательства Российской Федерации», 1995. -№ 49.- Ст. 4694;

19.Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 20.05.2004 г. № 649 с изм. от 26.12.2006 г. // «Собрание законодательства Российской Федерации».- 2004.- № 21.- Ст. 2023;

20.Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» от 11.08.2003 г. № 960 с изм. от 30.06.2006 г. // «Собрание законодательства Российской Федерации» - 2003. - № 33. - Ст. 3254;

21.Основы пограничной политики Российской Федерации, утв. Президентом Российской Федерации // « Российская газета» , 6.11.1996;

22.Постановление Правительства Российской Федерации «О закреплении лесов, расположенных на землях обороны за федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны» от 2.02.1998 г. № 135 // «Собрание законодательства РФ».- 09.02.1998.№ 6.- ст. 758;

23.Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения об осуществлении государственного контроля за использованием, охраной, защитой и воспроизведением лесов, расположенных на территории режимных военных и оборонных объектов» от 24.01.1998 г. № 77 с изм. от 13.06.2005 г. // «Собрание законодательства РФ».- 13.02.2006- № 7.- ст. 78;

24.Постановление правительства Российской Федерации «Об утверждении положения об установлении запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах вооружённых сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» от 17.02.2000 г. № 135 с изм. от 8.08.2003 г.// «Собрание законодательства РФ».- 21.02.2000. № 8.- ст. 967;

25. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» от 19.01.1998 г. № 60 с изм. от 2.02.2002 г. // « Собрание законодательства Российской Федерации» .- 1998.- № 4.- Ст. 485;

26. Приказ Минприроды России № 525, Роскомзема № 67 от 22.12.1995 г. «Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы»,// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", № 4, 1996г.

27.Постановление Правительства Российской Федерации от 23 февраля 1994 г. № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы»// «Собрание законодательства РФ».- 11.03.2002.- № 10- ст. 1001.;

28.Постановление Верховного Совета РФ «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 (с изменениями от 23 мая 1992 г., 27 января, 21 июля 1993 г.) «Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР№.- 16.01.1992.- № 3.- ст. 89.;

29.Земельный кодекс РСФСР от 25.04.1991г.//Ведомости Съезда народных депутатов Верховного Совета РСФСР от 30.05.1991г. №22 ст.768 (утратил силу).

**Комментарии к нормативным актам**

1.Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса РФ. Волков Г.А., Голиченков Г.А., Козырь О.М. М:-2002

2.Комментарий к Федеральному закону «Об обороне». Под ред. Кудашкина А.В. М:-2002г.

**Судебная практика**

1.Постановление кассационной инстанции по проверке законности и обоснованности решений (определений, постановлений) арбитражных судов, вступивших в законную силу № А55-2435/2004-30 (Документ опубликован не был)// СПС «Консультант Плюс» (по состоянию на 2007г.)

**Учебная и научная литература**

1.Аксененок Г.А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения // Сельское хозяйство и право в СССР и Италии. М., 1977. С. 55.

2.Белых Д.Н. Правовой режим земель пограничных органов ФСБ России: Дис. Канд. юр. наук.

3.Боголюбов С.А., Земельное право М: Высшее образование-2006г.с.349

4.Боголюбов С.А.Земля и право: Пособие для российских землевладельцев. М., 1997. С. 34, 35.

5.Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С. 352.

6.Ерофеев Б.Е., Земельное право России, М: 2001 с.514

7.Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации. М., 1999. С. 181.

8.Краснов Н.И.Земельное право: Учебник. М., 1969. С. 250.

9.Крассов О.И., Земельное право М: Юристъ-2006, с.514

10.Щербаков А.С. Пограничная безопасность России в современных условиях: Дис. д-ра полит, наук. - М., 1994. - С.141

11.Земельное право, под ред.С.А. Боголюбова,”Проспект”,М-2006, с.337

**Периодическая печать**

1.И.С. Лящевский «О некоторых проблемах реализации норм земельного права Российской Федерации»// "Право в Вооруженных Силах", № 5, май 2004

2.Минаева А.А. «Понятие правовой режим земель и его значение в земельном праве»// «Экономика и право», №11, ноябрь 2003 г.