

УДК 349.41

## **Возникновение и изменение правоотношений по использованию и охране земель: вопросы теории**

**Анисимов Алексей Павлович**

Доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры гражданского права и процесса,  
Волгоградский институт бизнеса,  
400048, г. Волгоград, ул. Южно-украинская, 2;  
e-mail: anisimovap@mail.ru

**Чаркин Сергей Анатольевич**

Кандидат юридических наук,  
заместитель председателя Волгоградского областного суда,  
судья второго квалификационного класса,  
400131, г. Волгоград, проспект Ленина, 8;  
e-mail: worry@yandex.ru

### **Аннотация**

В статье рассматриваются основания и порядок возникновения правоотношений частной собственности и аренды на земельные участки. Авторы подробно исследуют процедуру предоставления земельных участков с предварительным согласованием мест размещения объектов и процедуру их предоставления без предварительного согласования мест размещения объекта (на торгах). Аргументируется вывод о том, что в России фактически сложилась третья процедура возникновения земельных правоотношений собственности и аренды – без предварительного согласования мест размещения объектов и без торгов; исследуются ее особенности.

### **Ключевые слова**

Земельный участок; право собственности; юридический факт; правоотношение; предварительное согласование мест размещения объектов; торги; право аренды; градостроительный регламент.

## Введение

Правоотношения по приобретению в частную собственность (аренду) земельных участков являются межотраслевыми и регулируются нормами гражданского, земельного и административного права. Последние регламентируют правовое положение органов власти и ряд процедурных вопросов.

В зависимости от соотношения в существующих процедурах предоставления земельных участков в собственность или аренду событий и различных видов юридических фактов-действий, выделим три процедуры, в рамках которых, в основном, и происходит возникновение данных правоотношений.

### **Предоставление земельного участка с предварительным согласованием мест размещения объекта**

Процедура предоставления земельного участка с предварительным согласованием мест размещения объекта применяется при предоставлении земельных участков как для строительства, так и для целей, не

связанных со строительством. В отличие от процедуры предоставления земельного участка без предварительного согласования мест размещения объекта, когда право собственности или право аренды возникает исключительно по итогам торгов, в рамках рассматриваемой процедуры речь не идет о предоставлении земельных участков в собственность. Данные участки предоставляются в аренду (для подавляющего большинства случаев), постоянное (бессрочное) пользование (для государственных и муниципальных учреждений, казенных предприятий, центров исторического наследия президентов России, прекративших исполнение своих полномочий), и в безвозмездное срочное пользование (религиозным организациям для строительства зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения и т.д.).

Таким образом, в рамках данной процедуры земельные участки предоставляются как частным лицам, так и юридическим лицам публичного права. Цели предоставления земельных участков последним могут быть самыми различными – организация государственного природного заповедника (государственное учреждение); строительство военного заво-

да (казенное предприятие) и т. д. При этом заметим, что для строительства муниципального унитарного предприятия по переработке отходов земельный участок будет предоставлен ему не в постоянное (бессрочное) пользование, а в аренду.

Цели предоставления земельного участка на выбор процедуры его предоставления непосредственно не влияют. Это означает, что само по себе наличие государственных функций у юридического лица публичного права, которому предоставляется земельный участок, не имеет значения. Например, публичная экологическая функция заповедника не вызывает сомнений, и действует рассматриваемая процедура. Однако в случае строительства автодороги земельный участок предоставляется Росавтодору в аренду по другой процедуре – без предварительного согласования и без торгов.

В рамках исследуемой процедуры законодатель предусматривает следующий сложный фактический состав: выбор земельного участка и принятие решения о предварительном согласовании места размещения объекта; выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ, осуществление его государственно-

го кадастрового учета; принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства. Таким образом, предоставление земельного участка осуществляется после накопления всех предусмотренных ЗК РФ юридических фактов-действий, или, если быть более точным, совокупности земельно-административных юридических актов.

Рассматривая процедуру предварительного согласования мест размещения объектов, следует отметить постепенное сужение сферы ее действия. В свете действующей редакции ЗК РФ она распространяется на случаи строительства нежилых объектов капитального строительства (промышленных объектов, кемпингов, объектов дорожного сервиса, религиозных объектов, офисов государственных учреждений и т. д.), поскольку с 1 октября 2005 г. предоставление участков для возведения объектов жилищного строительства осуществляется исключительно на торгах (ст. 30.1 и 30.2 ЗК РФ).

Более того, новая концепция градорегулирования, предполагающая отмену ряда коррупционных схем в сфере предоставления земельных участков из публичной собственности, обусловила появление п. 11 ст. 30

ЗК РФ, исключившего необходимость проведения процедуры предварительного согласования при размещении объекта в границах населенного пункта в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий). Следовательно, если в границах города необходимо размещение религиозного объекта (на пустыре – незастроенной территории), то происходит выбор земельного участка для строительства (ст. 31 ЗК РФ) без определения параметров такого объекта, ибо таковые уже определены правилами землепользования и застройки (высота, процент застройки, наличие вспомогательных объектов и т. д.), и их выбор правообладатель участка осуществляет самостоятельно (ст. 7 ЗК РФ)<sup>1</sup>.

Рассматриваемая земельная процедура имеет ряд разновидностей, а также практических проблем в части непосредственной реализации:

1) Частным случаем данной процедуры является создание искусственного земельного участка на водных объектах, под которым понимается сооружение, создаваемое на

<sup>1</sup> См. подробнее: Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Чаркин С.А. Земельное право России: учебник для бакалавров. – М.: Юрайт, 2012. – С.140-141.

водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части путем намыва или отсыпки грунта либо использования иных технологий и признаваемое после ввода его в эксплуатацию также земельным участком<sup>2</sup>. Кроме того, если по данной процедуре предоставляется земельный участок с расположенными на нем (под ним) природными ресурсами, это также требует проведения ряда дополнительных согласований<sup>3</sup>.

2) Одним из нерешенных вопросов остается предусмотренное ЗК РФ обязательное информирование населения. Как отмечалось в научной литературе, «необходимо четко понимать, что закон не требует получать согласие населения на предоставление участков для строительства. Представляется, что орган власти вправе отказать в предварительном согласовании места размещения объекта и предо-

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 30 (часть 1). – Ст. 4594.

<sup>3</sup> См.: Дмитриев В.В. Новый Водный кодекс Российской Федерации и проблемы предоставления земельных участков и лесов в водоохранных зонах // Адвокат. – 2007. – № 5. – С. 62-67.

ставлении земельного участка только в исключительных случаях, если протест населения носит массовый и обоснованный характер. В противном случае частный интерес не должен препятствовать реализации общего». Не должны служить основанием для отказа: кажущаяся нецелесообразность размещения объекта (например, по мнению граждан, в данном районе имеется достаточное количество торговых предприятий и больше их не нужно); неподтвержденная потенциальная опасность нанесения вреда объектом (например, граждане могут необоснованно полагать, что промышленное предприятие будет загрязнять окружающую среду, несмотря на то, что получены положительные заключения экологической экспертизы)<sup>4</sup>.

Соглашаясь с Т. В. Волковой и А. И. Гребенниковым в части необходимости четких критериев учета мнения населения, в то же время мы считаем предложенный ими критерий (массовый обоснованный протест) недостаточно определенным и имеющим слишком оценочный харак-

тер. Более обоснованными являются предложения о том, чтобы «в целях соблюдения прав и законных интересов населения в области обеспечения доступа к информации о предстоящем (возможном) строительстве, установления единых требований к процедуре информирования общественности о намечаемой градостроительной деятельности, ее общественного обсуждения ... разработать и утвердить на федеральном уровне порядок проведения общественных слушаний и формы составляемых при этом документов»<sup>5</sup>. Не менее перспективным вариантом информационных процедур и критериев обязательности учета мнения населения может стать развитие института местного референдума.

3) Отдельного упоминания заслуживает ситуация, когда на один участок по процедуре предварительного согласования претендуют два и более лица. Четкого законодательного решения такого конфликта интересов нет. На наш взгляд, если два коммерческих юридических лица претендуют на получение земельного участка

4 Волкова Т.В., Гребенников А.И. Правовой порядок предоставления земельных участков для целей, связанных со строительством: теоретические и практические аспекты // Экологическое право. – 2010. – № 4. – С. 27-31.

5 Беляева С.В. Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности // Законодательство и экономика. – 2005. – № 10. – С. 54-60.

в аренду, то способом восполнения данного пробела в праве могла бы быть аналогия закона о проведении торгов (до внесения изменений в ЗК РФ). Ситуация усложняется, когда на один и тот же земельный участок претендуют коммерческое юридическое лицо (на получение его в аренду) и государственное учреждение (в постоянное (бессрочное) пользование). В подобных случаях применение аналогии закона уже невозможно.

### **Проблемы предоставления земельных участков без предварительного согласования мест размещения объектов (на торгах)**

Процедура предоставления земельных участков без предварительного согласования мест размещения объектов (на торгах) включает в себя три разновидности, выделяемые по критерию количества и вида юридических фактов: предоставление земельных участков для жилищного строительства (индивидуального жилищного и многоквартирного); предоставление земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства; предоставле-

ние земельного участка в соответствии с договором о развитии застроенной территории. В отличие от предыдущей процедуры, состоящей исключительно из земельно-административных юридических актов, рассматриваемая процедура носит более сложный характер.

Нормы права и юридические факты, определяющие порядок проведения и действительность торгов по продаже земельных участков (права их аренды), представляют собой совокупность сменяющих друг друга односторонних сделок, событий и административных актов: проведение работ по формированию земельного участка; определение разрешенного использования земельного участка; определение технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за подключение к ним; принятие решения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или предоставлении земельных участков без их проведения; публикация сообщения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или приеме заявлений о предоставлении земельных участков без их проведения; истечение установленного в сообщении срока; проведение торгов (конкурсов, аукционов) по про-

даже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды земельного участка или предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов на основании заявления гражданина или юридического лица; подписание протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) или подписание договора аренды земельного участка в результате предоставления земельного участка без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

Главным юридическим фактом в рассматриваемом фактическом составе является объявление о проведении торгов, порождающее ряд односторонних обязанностей у соответствующего органа публичной власти. Как отмечалось в научной литературе, опубликование извещения о проведении торгов не является офертой. Оно «является приглашением делать оферты, это одностороннее действие организатора торгов, в силу которого возникают предусмотренные законом последствия»<sup>6</sup>. Следовательно, предшествующие такому опубликованию действия по формированию

земельного участка можно рассматривать в качестве условий, необходимых для проведения торгов.

Субъектами данных правоотношений являются орган публичной власти (в случае с неразграниченными государственными землями это обычно орган местного самоуправления, а в случае с бывшими федеральными землями – Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства) и специализированная организация, а также заинтересованные в приобретении земельных участков в собственность или аренду граждане и юридические лица.

По своей юридической природе данные правоотношения не являются административными или гражданско-правовыми (обязательственными), а носят комплексный (межотраслевой) характер. Обязательственными они становятся лишь после подписания сторонами договора аренды по итогам торгов.

Следует заметить, что проведение торгов по продаже земельных участков – это заключительная стадия более сложных (земельно-управленческих) публичных правоотношений. Суть последних заключается в следующем. В ходе подготовки документов территориального плани-

6 Дихтяр А.И., Попова И.В. Приобретение прав на земельный участок из государственных и муниципальных земель на торгах: вопросы теории и практики // СПС «Гарант», 2009.

рования федерального, регионального и муниципального уровней (схем территориального планирования и генеральных планов) определяются объекты федерального (регионального, муниципального) значения и карты планируемого их размещения. Это могут быть объекты транспорта, образования, здравоохранения, места размещения отходов и т. д. На картах отображается местоположение существующих и строящихся объектов, а также объекты и зоны, повлиявшие на выбор места их размещения. С учетом их положений органы местного самоуправления принимают Правила землепользования и застройки, включающие карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты. В границах территории муниципалитета выделяются территориальные зоны, для которых градостроительным регламентом определяются виды разрешенного использования земельных участков, их предельные размеры и предельные параметры разрешенного строительства (реконструкции) объектов капитального строительства, а также ограничения в их использовании.

Для установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального

строительства, либо границ участков, предназначенных для строительства, производится подготовка документации по планировке территории (ст. 41 Градостроительного кодекса РФ). В составе проектов планировки территории (или отдельным документом) подготавливается проект межевания территории в целях установления границ незастроенных земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства, а также границ земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения (ч. 2 ст. 43 ГрадК РФ).

В результате проведения указанных мероприятий создаются необходимые градостроительные предпосылки для формирования земельных участков и их последующей продажи на торгах (аукционах и конкурсах).

В рамках такой общей стратегии следует выделить две разновидности рассматриваемой процедуры. В рамках первой из них (ст. 38.2 ЗК РФ) проводится аукцион по продаже права на заключение договора аренды земельного участка (но не в частную собственность) из земель, находящихся в государственной или муниципальной

собственности, для его комплексного освоения в целях жилищного строительства. Последнее означает, что земельный участок предоставляется не для «точечной постройки» отдельно взятого многоквартирного дома, а для строительства целого квартала (микрорайона) со всеми объектами социальной, транспортной и иной инфраструктуры.

Это обуславливает установление дополнительных требований к участникам торгов. В извещении о проведении аукциона, кроме обычных сведений, предусматривается необходимость указания способов обеспечения обязательств по комплексному освоению земельного участка в целях жилищного строительства и их объем; максимальные сроки подготовки проекта планировки территории и проекта межевания территории в границах такого земельного участка; максимальные сроки выполнения работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, подлежащих по окончании строительства передаче в государственную или муниципальную собственность, а также условия такой передачи.

Вторая разновидность данной процедуры заключается в предостав-

лении земельного участка в границах застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии. В самом общем виде суть этой процедуры заключается в сносе ветхого и аварийного жилья и строительстве на этом месте более современных жилых зданий. Участок для этих целей предоставляется без проведения торгов лицу, с которым в установленном порядке заключен договор о развитии застроенной территории. Указанный земельный участок по выбору такого лица предоставляется бесплатно в собственность или в аренду, а размер арендной платы соответствует земельному налогу. Таким образом, сложный фактический состав в данном случае дополняется рядом дополнительных юридических фактов, связанных как с заключением договора, содержащего перечень обязательств, так и наличием ряда административных актов (например, о признании домов ветхими и аварийными).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе устанавливать перечень случаев, когда предоставление находящихся в их собственности земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на ко-

торые не разграничена и которыми в соответствии с земельным законодательством они вправе распоряжаться, осуществляется исключительно на торгах. Наиболее перспективным развитием такой стратегии могло бы стать предоставление земельных участков в собственность или аренду гражданам для индивидуального жилищного строительства исключительно на торгах (аукционах).

Еще одной важной проблемой предоставления земельных участков в собственность или аренду для жилищного строительства является отсутствие на практике связанности органов местного самоуправления при предоставлении земельного участка под «точечную застройку» региональными и местными нормативами градостроительного проектирования, предусматривающими наличие определенного количества социальных (медицинских, образовательных и иных) объектов исходя из численности населения квартала (микрорайона). В результате возникает социальная напряженность в связи с отсутствием мест в школах и детских садах, поликлиниках и т. д., не рассчитанных на резкое увеличение численности населения такого микрорайона. Наметившаяся тенденция застройки больших

территорий с необходимыми социальными объектами является здесь единственно возможным решением.

### **Вопросы предоставления земельных участков в собственность или аренду без торгов и без предварительного согласования мест размещения объекта**

Предоставление земельных участков в собственность или аренду без торгов и без предварительного согласования мест размещения объекта. Данная процедура прямо не прописана в п. 1 ст. 30 ЗК РФ, но упоминается в ряде иных норм ЗК РФ и других федеральных законов. Данные нормы предусматривают предоставление земельных участков гражданам и юридическим лицам в собственность (взамен изъятых для государственных нужд), в связи со строительством олимпийских объектов в Сочи; предоставление Государственной компании «Российские автомобильные дороги» в аренду участков, необходимых для осуществления ее деятельности; предоставление земельных участков в границах особой экономической зоны или на прилегающей к ней террито-

рии для строительства объектов инфраструктуры и т. д.

Данный перечень можно продолжить. Из вышеизложенного следует, что в п. 1 ст. 30 ЗК РФ предусмотрена общая модель предоставления земельных участков из публичной собственности: с предварительным и без предварительного согласования мест размещения объектов (на торгах). Предусмотренные ЗК РФ и иными федеральными законами процедуры предоставления земельных участков без торгов и без предварительного согласования мест размещения объектов противоречат п. 1 ст. 30 ЗК РФ, не упоминающему о наличии такой базовой процедуры. Для устранения данной коллизии необходимо дополнить п. 1 ст. 30 ЗК РФ подпунктом 3 *«без проведения торгов и без предварительного согласования мест размещения объектов»*.

Кроме того, по аналогии с четким правовым механизмом предоставления земельных участков по итогам торгов и по процедуре предварительного согласования мест размещения объектов, ЗК РФ должен быть дополнен и четкой процедурой реализации данной (третьей) модели предоставления земельных участков. В настоящий момент это сделано только по част-

ным случаям (например, в отношении предоставления земельных участков Государственной компании «Российские автомобильные дороги»).

Продолжая анализ содержательной части рассматриваемой процедуры, заметим, что она не имеет единого порядка реализации и предусмотрена для самых различных случаев, не поддающихся единой разумной классификации. Так, если считать, что она преследует цель упростить предоставление земельных участков юридическим лицам публичного права, создаваемым, как известно, для решения важнейших государственных или муниципальных задач, то тогда логично включение в одну классификационную группу фонда Сколково и государственной компании Росавтодор, но непонятно отсутствие государственных учреждений, управляющих природными заповедниками.

С другой стороны, можно предположить, что данная процедура направлена на упрощение порядка реализации гражданами земельных льгот (на такой вывод наводит анализ п. 2 ст. 28 ЗК РФ, согласно которому граждане, имеющие трех и более детей, имеют право приобрести бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства, *без торгов и*

*предварительного согласования мест размещения объектов* находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки).

При этом под льготами мы понимаем правомерное облегчение положения субъекта, позволяющее ему полнее удовлетворить свои интересы и выражающееся как в предоставлении дополнительных особых прав (преимуществ), так и в освобождении от некоторых обязанностей<sup>7</sup>.

Вместе с тем, согласиться с такой гипотезой мешает то обстоятельство, что все остальные социально незащищенные земельные льготники (например, Герои СССР и России) вынуждены пытаться получать земельные участки по процедуре предварительного согласования мест размещения объекта, что связано с огромными техническими и бюрократическими трудностями.

Изучение рассматриваемой процедуры и ее окончательное нормативное оформление требуют проведения дальнейших исследований. В рамках же наших целей и задач можно выдвинуть следующие предложения по ее содержанию:

<sup>7</sup> Малько А.В., Морозова И.С. Привилегии как специфическая разновидность правовых льгот // Правоведение. – 1999. – № 4. – С. 143-155.

1) правом на предоставление земельных участков в собственность бесплатно без торгов и без предварительного согласования должны обладать не только многодетные граждане, но и все категории лиц, которым предусмотрены земельные льготы, причем ссылки должностных лиц местных администраций на «отсутствие возможностей» их предоставления не правомерны;

2) правом на предоставление земельных участков (не обязательно в собственность, но и на иных вещных правах или в аренду) в рамках этой процедуры должны обладать все юридические лица публичного права, независимо от того, какую именно государственную функцию они реализуют;

3) по рассматриваемой процедуре должны предоставляться бесплатно в собственность земельные участки всем гражданам и юридическим лицам взамен изъятых для государственных или муниципальных нужд (в настоящий момент такая норма действует только на территории г. Сочи);

4) правом на предоставление земельных участков бесплатно в собственность по данной процедуре должны обладать граждане и юриди-

ческие лица, пострадавшие от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Последний вывод обуславливает повторяющаяся ежегодно ситуация с лесными пожарами, в результате которых выгорают целые деревни. Государство предоставляет погорельцам новые земельные участки и бесплатно строит там новые жилые дома, однако данная (упрощенная) процедура прямо не закреплена в федеральном земельном законодательстве.

### Выводы

В свете изложенной выше стратегии градостроительного регулирования развития территорий, процедура предварительного согласования мест размещения объектов, сформировавшаяся еще в недрах советской

правовой системы и ставшая в новых условиях коррупционным тормозом развития рыночной экономики, должна прекратить свое существование. Две последних процедуры должны придти ей на смену в полном объеме.

Таким образом, возникновение правоотношений по использованию земель автоматически означает прекращение или изменение прежних (абсолютных или обязательственных) и появление новых правоотношений (собственности или аренды). При этом право государственной (муниципальной) собственности на земельный участок может прекращаться (например, в случае, если гражданин или юридическое лицо получили по итогам торгов участок в собственность) или изменяться (если получили их в аренду).

### Список литературных источников

1. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Чаркин С.А. Земельное право России: учебник для бакалавров. – М.: Юрайт, 2012. – 703 с.
2. Беляева С.В. Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности // Законодательство и экономика. – 2005. – № 10. – С. 54-60.
3. Волкова Т.В., Гребенников А.И. Правовой порядок предоставления земельных участков для целей, связанных со строительством: теоретические и практические аспекты // Экологическое право. – 2010. – № 4. – С. 27-31.

4. Дихтяр А.И., Попова И.В. Приобретение прав на земельный участок из государственных и муниципальных земель на торгах: вопросы теории и практики // СПС «Гарант», 2009.
5. Дмитриев В.В. Новый Водный кодекс Российской Федерации и проблемы предоставления земельных участков и лесов в водоохранных зонах // Адвокат. – 2007. – № 5. – С. 62-67.
6. Малько А.В., Морозова И.С. Привилегии как специфическая разновидность правовых льгот // Правоведение. – 1999. – № 4. – С. 143-155.
7. Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 30 (часть 1). – Ст. 4594.

## **Origination and changing of legal relationship for uses of the land and its guarding services: issues of theory**

**Anisimov Aleksey Pavlovich**

Doctor of Law, Professor,  
Civil Law and Process Department,  
Volgograd Institute of Business,  
P.O. Box, 400048, Yuzhno-Ukrainskaya Street, 2, Volgograd, Russia;  
e-mail: anisimovap@mail.ru

**Charkin Sergej Anatol'evich**

PhD (Law),  
deputy chairman of Volgograd regional court;  
P.O. Box 400131, Lenina Avenue, 8, Volgograd, Russia;  
e-mail: worry@yandex.ru

### **Abstract**

The article discusses the grounds and procedure of origination of legal relationship in private ownership and land leasing. The authors explore in detail the

procedure for granting land to a preliminary placement of objects and process of placing them into disposal without the provision of facilities location (at auction).

Depending on the ratio of existing procedures for land allocation or lease of property developments and the different types of the legal facts-actions, the authors identify three procedures which result in stemming this kind of legal relationship:

– the procedure for granting land to the preliminary location of the object (in this procedure, plots of land are available only to property or rent);

– the procedure of land allocation without prior placement of objects (at auction) includes three varieties, defined by the criterion of the amount and type of legal facts: the provision of land for housing (individual housing and multifamily); provision of land for their integrated development for housing, provision of land in accordance with the contract on the development of built-up area. In contrast to the previous procedure, which consists solely of land-administrative legal acts, this process is more complicated;

– provision of land in the ownership or lease without bidding and without prior placement of the object (at the present moment it is mentioned in a number of federal laws, but there is no overall consolidation of it in the the Land Code).

Having considered the strategy of regulation of urban development areas, the authors conclude that the procedure of preliminary location of objects that formed back in the depths of Soviet legal system, that has become a corrupt brake in the new conditions of the development of a market economy, will soon cease to exist.

### **Keywords**

Land; ownership, a legal fact, a legal relationship, preliminary location of objects; auction, the right to lease town-planning regulations.

### **References**

1. Anisimov, A.P., Ryzhenkov, A.Ja., Charkin, S.A. (2012), *Land law in Russia: a textbook for undergraduate students [Zemel'noe pravo Rossii: uchebnik dlja bakalavrov]*, Jurajt, Moscow, 703 p.

2. Beljaeva, S.V. (2005), "Providing land for construction out of state or municipal property resources" ["Predostavlenie zemel'nyh uchastkov dlja stroitel'stva iz zemel', nahodjajushsja v gosudarstvennoj ili municipal'noj sobstvennosti"], *Zakonodatel'stvo i jekonomika*, No. 10, pp. 54-60.
3. Dihtjar, A.I., Popova, I.V. (2009), "Acquisition of rights to land from state and municipal land at auction: Theory and Practice" ["Priobretenie prav na zemel'nyj uchastok iz gosudarstvennyh i municipal'nyh zemel' na torgah: voprosy teorii i praktiki"], *SPS "Garant"*.
4. Dmitriev, V.V. (2007), "The new Water Code of the Russian Federation and the problem of land allocation and forest protection zones" ["Novyj Vodnyj kodeks Rossijskoj Federacii i problemy predostavlenija zemel'nyh uchastkov i lesov v vodohrannyh zonah"], *Advokat*, No. 5, pp. 62-67.
5. "Federal Law of July, 19, 2011, № 246-FZ "On of artificial plots established in water bodies, federally owned, and on amendments to some legislative acts of the Russian Federation" ["Federal'nyj zakon ot 19 ijulja 2011 g. № 246-FZ "Ob iskusstvennyh zemel'nyh uchastkah, sozdannyh na vodnyh ob#ektah, nahodjajushsja v federal'noj sobstvennosti, i o vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii" ], *Code of laws of Russian Federation*, 2011, No. 30 (Part 1), Art. 4594.
6. Mal'ko, A.V., Morozova, I.S. (1999), "Privileges as a specific kind of legal benefits" ["Privilegii kak specificheskaja raznovidnost' pravovyh l'got"], *Pravovedenie*, No. 4, pp. 143-155.
7. Volkova, T.V., Grebennikov, A.I. (2010), "The legal procedure for granting land for purposes connected with the building: theoretical and practical aspects" ["Pravovoj porjadok predostavlenija zemel'nyh uchastkov dlja celej, svjazannyh so stroitel'stvom: teoreticheskie i prakticheskie aspekty"], *Jekologicheskoe pravo*, No. 4, pp. 27-31.