

Правовые проблемы разграничения земель на категории по целевому назначению

Г.А. Волков

Основой разграничения земель на категории по целевому назначению является принцип земельного законодательства о делении земель по целевому назначению на категории, закрепленный в ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ), согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Принцип деления земель по целевому назначению на категории дополнен принципом дифференцированного подхода к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы. Содержание принципа деления земель по целевому назначению на категории выявляется во многих статьях ЗК РФ, прежде всего в ст. 7 и 8.

Общее предписание об использовании земельных участков по целевому назначению содержится в п. 2 ст. 7 ЗК РФ. 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. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

В настоящее время еще весьма редко можно найти утвержденные и действующие правовые акты о зонировании территорий (территориальном зонировании). Поэтому до разработки, утверждения и вступления в силу правовых актов о зонировании территорий (территориальном зонировании) на конкретной территории (например, в административном районе) разрешенное использование земельного участка определяется актами о его предоставлении. В большинстве случаев это единственный вид разрешенного использования земельного участка.

Важнейшим положением, раскрывающим рассматриваемый принцип, является требование об использовании земель в соответствии с установленным для них целевым назначением.

Использование земельных участков по целевому назначению реализуется также через систему мер государственного регулирования, устанавливающих ограничения по изменению целевого назначения соответствующей категории земель и разрешенного использования земельного участка, а также через применение мер юридической ответственности за нарушения земельного законодательства.



Первые включают установленные законом условия изменения целевого назначения земель, ограничения по изменению разрешенного использования земельного участка, например, по видам земель сельскохозяйственного назначения (ценные и особо ценные земли сельскохозяйственного назначения), порядок изменения целевого назначения земель.

К ограничивающим условиям следует отнести возложение обязанности на лиц, которым предоставляются земли сельскохозяйственного назначения для использования их в целях, не связанных с ведением сельского хозяйства, по возмещению потерь сельскохозяйственного производства (ст. 58 ЗК РФ).

Ограничения по изменению разрешенного использования по видам земель сельскохозяйственного назначения действуют в отношении сельскохозяйственных угодий в соответствии со ст. 79 ЗК РФ.

Согласно ст. 8 ЗК РФ, отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую осуществляются: в отношении земель, находящихся в федеральной собственности, — Правительством РФ; земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, — органами исполнительной власти субъектов Федерации; земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, — органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Здесь видно, что в отношении земель сельскохозяйственного назначения усложнен порядок изменения целевого назначения земель.

В п. 1 ст. 8 ЗК РФ установлено, что порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами.

Для случаев до разграничения государственной собственности на землю действует правило статьи 6 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Изданные до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации и регулирующие земельные отношения нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации применяются в части, не противоречащей Земельному кодексу Российской Федерации.

Некоторое время изменение целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения до разграничения государственной собственности на землю регулировалось пунктом 8 Указа Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», в соответствии с которым продажа земельных участков, используемых в сельскохозяйственном производстве, с изменением целевого назначения производится по решению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Однако этот Указ Президента РФ¹ утратил силу.

Длительное отсутствие федерального закона, призванного урегулировать порядок перевода земель из одной категории в другую, вынудило субъекты Российской Федерации, хоть и с нарушением федерального закона, принимать собственные законы. Следуя принципу дифференцированного

¹ Указ Президента РФ от 25 февраля 2003 г. № 250 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 9. Ст. 851.



подхода к установлению правового режима земель, в федеральном законе, который призван урегулировать порядок перевода земель из одной категории в другую, должны быть правовые нормы, направленные на учет природных, социальных, экономических и иных факторов при таком переводе.

Поскольку в силу императивной правовой нормы ЗК РФ полномочия субъектов Российской Федерации на регулирование порядка перевода земель из одной категории в другую ограничены, восполнение этого пробела законами субъектов Российской Федерации является формальным нарушением федерального закона.

Так, порядок перевода земель из одной категории в другую урегулирован в законах: Ленинградской области от 25 ноября 2003 г. № 97-ОЗ «О порядке перевода земель из одной категории в другую в Ленинградской области», Владимирской области от 8 января 2004 г. № 1-ОЗ «О порядке перевода земель из одной категории в другую», Ярославской области от 23 октября 2003 г. № 56-З «О порядке перевода земель из одной категории в другую на территории Ярославской области», Республики Алтай от 6 февраля 2004 г. № 6-РЗ «О порядке перевода земель из одной категории в другую», Псковской области от 29 июля 2004 г. № 368-ОЗ «О порядке перевода земель из одной категории в другую на территории Псковской области», Красноярского края от 6 июля 2004 г. № 11-2182 «О порядке перевода земель из одной категории в другую на территории края».

Теперь рассматриваемые отношения урегулированы Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». Положения этого федерального закона могут быть применимы при строительстве объектов, необходимых для недропользования, трубопроводов, дорог и других объектов социальной и инженерной инфраструктуры.

Отнесение земельных участков к той или иной категории земель, принадлежность зе-

мельного участка к определенной категории земель непосредственно влияют на оборотоспособность земельных участков.

На практике эта проблема особенно актуальна в тех случаях, когда земельный участок по местоположению граничит с категорией земель, которая резко отличается от приграничной своей оборотоспособностью. Например, когда к землям поселений примыкают земли сельскохозяйственного назначения или земли лесного фонда.

Часто на местности граница деления земель на категории не устанавливалась. В таких случаях могут иметь место как неясность с принадлежностью земельных участков к той или иной категории, так и различные злоупотребления со стороны должностных лиц. Все это вызывает проблемы в правоприменении, увеличивает риски на рынке недвижимости.

Некоторую путаницу вносят и отдельные положения ЗК РФ. В нем не было последовательно проведено деление земель на категории по целевому назначению. Прежде всего это связано с тем, что отказаться от существовавшего деления земель на категории по целевому назначению и оперативно перейти к другим правовым инструментам планирования использования земель и определения их правового режима (например, с помощью территориального зонирования) было невозможно.

В ст. 7 ЗК РФ сделано разграничение земель на семь категорий по целевому назначению. Здесь повторена имевшая место ранее логическая ошибка. Классификация земель сделана по разным основаниям: шесть категорий разделены по целевому назначению, а седьмая категория (земли запаса) целевого назначения не имеет.

ЗК РФ не дает точного ответа на вопрос, могут ли пересекаться земли различных категорий. Например, если в ст. 83 и 101 говорится об отграничении земель поселений и земель лесного фонда от земель иных категорий, то положения главы XVII (земли особо охраняемых территорий и объектов) и ст. 102 (земли водного фонда) могут быть истолкованы та-

ким образом, что земли отдельных категорий земель могут пересекаться.

В некоторых случаях неясность в решении вопроса об отнесении земельных участков к той или иной категории вносят положения других федеральных законов.

Например, в Водном кодексе РФ поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект (ст. 7 и 9). Следовательно, берега водного объекта также должны относиться к землям водного фонда. Однако точного значения, что понимается под берегом водного объекта, в законодательстве нет.

В ЗК РФ указаны пределы берега поверхностного водного объекта, который входит в состав земель водного фонда, — земли водоохраных зон водных объектов. Поэтому можно сделать вывод, что водоохраные зоны, как неразрывно связанные с водным объектом, находятся в составе земель водного фонда².

Вместе с тем в ст. 111 Водного кодекса РФ дано определение водоохранной зоны. Это территория, примыкающая к акватории водного объекта, на которой устанавливается специальный режим использования и охраны природных ресурсов и осуществления иной хозяйственной деятельности. Водоохранные зоны водных объектов, являющихся источниками питьевого водоснабжения или местами нереста ценных видов рыб, объявляются особо охраняемыми территориями в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Земли водоохраных зон рек и водоемов в соответствии со ст. 97 ЗК РФ, относятся также к землям природоохранного назначе-

ния. При этом на землях природоохранного назначения допускается ограниченная хозяйственная деятельность при соблюдении установленного режима охраны этих земель.

Таким образом, земельные участки в пределах водоохраных зон могут иметь правовой режим земель водного фонда и земель природоохранного назначения, а в некоторых случаях и иных категорий земель. При возникновении коллизии правовых норм следует исходить из принципов, установленных в ст. 1 ЗК РФ.

Может ли земельный участок быть продан, предоставлен в пользование, передан в аренду, если категория земель не установлена?

В соответствии с п. 2 ст. 7 ЗК РФ земли, указанные в пункте 1 настоящей статьи, используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. 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.

Как следует из ст. 1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», в результате кадастрового учета земельного участка происходит его описание и индивидуализация объекта, в результате чего он получает такие характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других объектов недвижимого имущества.

Необходимость кадастрового учета перед принятием решения о предоставлении зе-

² Территория водоохраных зон была включена в состав земель водного фонда при прохождении законопроекта в Государственной Думе Федерального Собрания РФ после принятия Земельного кодекса РФ в первом чтении. Для сравнения см.: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 15 июня 2001 г. № 1655-III ГД «О проекте № 85788-3 Земельного Кодекса Российской Федерации» // Парламентская газета. 2001. 7 июля. № 124-125.)



мельного участка, в том числе в аренду, прямо предусмотрена в п. 4 и 5 ст. 30, п. 5 и 7 ст. 36 ЗК РФ.

Согласно п. 2 ст. 14 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре», в Едином государственном реестре земель содержатся сведения о земельных участках, в том числе о категории земель и разрешенном использовании земельных участков.

Отсутствие указания на категорию земель в документах государственного земельного кадастра, в кадастровом плане земельного участка может послужить основанием для признания незаконными правовых актов о предоставлении земельного участка, недействительными — договоров, предметом которых являются земельные участки, так как в зависимости от категории земель определяется правовой режим земельного участка, в том числе его оборотоспособность. От категории земель зависят порядок предоставления земельных участков и определение надлежащего субъекта, имеющего полномочие на распоряжение земельным участком, в случае предоставления земельного участка из земель, находящихся в государственной собственности.

Если категория земель не установлена, то в соответствии со ст. 103 ЗК РФ земельный участок, не имеющий целевого назначения, может быть отнесен лишь к землям запаса — единственной категории, не имеющей целевого назначения. Однако использование земель запаса допускается после перевода их в другую категорию.

Таким образом, если категория земель не установлена, земельный участок не может быть предоставлен в аренду или предоставлен для использования на ином праве.

Согласно п. 2 ст. 8 ЗК РФ, категория земель указывается в:

1) актах федеральных органов исполнительной власти, актах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и актах органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков;

2) договорах, предметом которых являются земельные участки;

3) документах государственного земельного кадастра;

4) документах о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

5) иных документах в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 168 Гражданского кодекса РФ сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна, если закон не устанавливает, что такая сделка оспорима или не предусматривает иных последствий нарушения.

Таким образом, договоры, предметом которых являются земельные участки и в которых не указана категория земель, могут быть квалифицированы как недействительные (ничтожные) сделки.

В целях обеспечения стабильности оборота земельных участков, гарантирования прав его добросовестных участников, снижения проявлений коррупционности можно предложить следующие меры:

1) внести дополнение в Федеральный закон «О государственном земельном кадастре», устанавливающее императивное требование о включении в документы государственного земельного кадастра, а также в выписку из государственного земельного кадастра в форме кадастрового плана земельного участка реквизитов правового акта, на основании которого данный земельный участок был отнесен к соответствующей категории земель или переведен из одной категории земель в другую;

2) установить в п. 3 ст. 8 ЗК РФ специальный срок на признание недействительными правовых актов об отнесении земельного участка к той или иной категории или о его переводе из одной категории в другую, права на который были зарегистрированы в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП), — три года.