

П. В. Анисимов, Л. А. К. Гасимова

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Статья посвящена исследованию норм земельного права, регулирующих деление земельного фонда России на категории, а также практике их применения. Рассматривается содержание принципа деления земель на категории по целевому назначению, высказываются предложения по совершенствованию порядка перевода земель или земельных участков из одной категории земель в другую. Анализируются проблемы, которые возникнут в случае отмены принципа деления земель на категории, формулируется ряд предложений по совершенствованию земельно-правового терминологического аппарата.

Ключевые слова: категория земель, земля, земельный участок, разрешенное использование, целевое назначение, правовой режим земель, земли сельскохозяйственного назначения, зонирование территорий, виды разрешенного использования земельных участков.

P. V. Anisimov, L. A. K. Gasymova

LEGAL REGIME OF THE LAND LOTS: SOME QUESTIONS OF THE THEORY

The article examines the norms of land law regulating the division of Russian land fund into categories and the practice of their use.

It defines the content of the principle of land division into categories on its purpose and makes proposals to improve the order of moving land and land lots from one category into the other. The authors analyze the problems arising in case of abolishing the principle of land division into categories and formulate a number of proposals on improving land- legal terminology.

Key words: land categories, land, land lot, authorized use, purpose, legal regime of land, land for agricultural purpose, territory zoning, types of authorized use of land lots.

Вопрос о правовом положении земли и других природных ресурсов всегда являлся весьма острым и актуальным, поскольку земля как общенародное благо занимает особое, специфическое положение среди иных объектов правоотношений, что закреплено конституционно-правовыми нормами. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, земля — это основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9). Для организации рационального использования и охраны земель все земли в нашей стране подразделяются на различные категории [1].

Действующий Земельный кодекс РФ (далее — ЗК РФ) различает семь категорий земель, выделяемых по основному целевому назначению

[2]. В настоящий момент Правительством РФ внесен на рассмотрение Государственной думы РФ проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части отмены отдельных категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» [3].

В соответствии с данным законопроектом предлагается сохранить только три категории земельных участков: земли особо охраняемых природных территорий, земли лесного фонда и земли водного фонда. Остальная территория должна подлежать зонированию, как считают эксперты. Законопроект выделяет 13 земельных зон: жилые, промышленные, сельскохозяйственные,

зоны энергетической, транспорта, связи, рекреационные и т. д.

Авторы законопроекта полагают, что разные категории земель — никому не нужная норма, которая приводит к коррупции и поборам за перевод земель из одной категории в другую. Закрепить целевое использование земли можно в рамках территориального планирования и градостроительного зонирования.

На сегодняшний день органы государственной власти уже начинают предпринимать определенные действия, направленные на исключение из земельного законодательства принципа деления земель на категории исходя из их целевого назначения. Так, своим распоряжением от 3 марта 2012 г. № 297-р, утвердившим Основы государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012—2017 гг., Правительство предлагает исключить из земельного законодательства принцип деления земель на категории по их целевому назначению в целях совершенствования порядка определения правового режима земельных участков, предлагая определять правовой режим земельных участков на основании видов разрешенного использования в соответствии с документами территориального планирования.

Полагаем, что институты территориального планирования и градостроительного зонирования не могут полностью заменить категоризацию земель по целевому назначению.

Категоризация земель является основой их правового режима, так как в зависимости от категории земель могут быть установлены виды прав на земельные участки для тех или иных субъектов (например, только право аренды земель сельскохозяйственного назначения для иностранных граждан и юридических лиц), конкретные права и обязанности правообладателей земельных участков, оборотоспособность земельных участков.

Реализация данного законопроекта потребует на практике кардинальной переработки ЗК РФ, устанавливающего правовой режим земель в зависимости от их принадлежности к той или иной категории. Потребуется длительное время для

переоформления правоустанавливающих документов на земельные участки, что ляжет тяжким бременем на правообладателей земельных участков, появятся новые препятствия при осуществлении предпринимательской деятельности, возникнет ряд коллизий в правоприменительной практике.

Кроме того, в случае принятия такого решения институт разрешенного использования земельных участков должен будет взять на себя те функции, которые сегодня выполняет институт деления земель на категории по принципу их целевого назначения. Например, в целях сохранения наиболее ценных земель — сельскохозяйственных угодий, особо охраняемых природных территорий — необходимо будет установить не менее жесткий порядок изменения их разрешенного использования, чем действующий порядок перевода в другую категорию. Отмена категории земель нарушит преемственность в законодательстве и не исправит недостатки в деятельности органов публичной власти.

Категории земель разрабатываются и вводятся для учета земель и принятия решений по управлению землями.

Зонирование территорий в России является вторичным по отношению к подразделению земель на категории и выступает дополнительным способом регулирования использования земель, осуществляясь в рамках категорий земель.

Посредством зонирования проводится уточнение правового режима земельных участков, детализируются правила использования и охраны земель, регулируется порядок хозяйственной деятельности на землях отдельных категорий.

В текущей ситуации было бы логичнее регламентировать и упорядочить существующую классификацию земель, а не разрушать ее до основания.

В настоящий момент в основе выделения категорий земель лежит их целевое назначение. Определение целей, для которых могут использоваться земли, является «объективно необходимым, с тем, чтобы правильно организовать процесс их использования» [5, с. 25].

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.

Например, в пределах земель природоохранного назначения вводится особый правовой режим использования земель, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, которые несовместимы с основным назначением этих земель (п. 4 ст. 97 ЗК РФ).

Как видно из приведенного анализа принципов земельного законодательства, принцип деления земель на категории и дифференцированный подход к установлению правового режима земель тесно взаимосвязаны. Если первый закрепляет, что правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования, то второй устанавливается, что при определении правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы. Полагаем, что было бы целесообразно объединить два этих принципа и условно обозначить их как **принцип дифференциации правового режима земель**, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства, с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов.

В настоящее время в правовой науке, законодательстве и правоприменительной практике отсутствует единообразное понимание сущности таких важных правовых конструкций земельного законодательства, как «правовой режим земель», «целевое назначение» и «разрешенное использование земельных участков», что негативно сказывается на практике, приводит к нарушению прав и законных интересов граждан.

Если взять, к примеру, земельное законодательство Республики Беларусь, то можно увидеть, что в Кодексе Республики Беларусь о

земле (далее Кодекс о земле) в отличие от ЗК РФ содержится легальное определение таких значимых понятий, как «целевое назначение земельных участков», «категория земель», «земля», «земельный участок», что позволяет избежать неточностей и неясностей в правоприменительной практике, чего, к сожалению, не наблюдается в ЗК РФ [6].

Следует отметить, что суть правового режима конкретного земельного участка чрезвычайно важна для его собственника, владельца, пользователя или арендатора. Лицо, использующее земельный участок, должно знать, какими правами на него оно обладает, какие обязанности на него возлагаются. В настоящее время употребление этого термина стало привычным и обыденным. Однако вопрос о том, в чем заключается его значение, каково его содержание, остается недостаточно выясненным.

В итоге, например, Е. А. Суханова понимает целевое назначение как «установление законом определенных границ содержания самого права собственности, которое в любом случае не может быть беспредельным» [7, с. 78].

С другой стороны, целевое назначение земель включает «определение параметров и вариантов рационального использования и охраны земельных участков для их правообладателей, которые следует рассматривать в качестве родовых признаков».

Важность категории «целевого назначения» отметил Конституционный суд РФ: при определении пределов действия имущественного (исполнительского) иммунитета применительно к земельным участкам, не используемым в предпринимательских целях, законодатель должен принимать во внимание не только само по себе отсутствие у лица (должника) статуса индивидуального предпринимателя, но и общие количественные и качественные характеристики, целевое назначение и фактическое использование земельных участков [9].

Использование земельных участков не в соответствии с целевым назначением является основанием прекращения прав на земельный участок (ст. 45—47 ЗК РФ, ст. 285 ГК РФ), а также

образует состав административного правонарушения (ст. 8.6 КоАП РФ) [10].

Дело в том, что органы, осуществляющие государственный земельный контроль, выявив, что использование земельного участка не соответствует той конкретной цели, для которой он был предоставлен, привлекают правообладателя земельного участка к административной ответственности. Естественно, что правообладатели часто не соглашались с таким решением и обращаются за защитой своих прав в суд с заявлениями об обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности. При этом суды, рассматривая того рода споры, часто выносят совершенно противоположные друг другу решения. Приведем примеры.

Так, общество с ограниченной ответственностью «Евроавто» (далее — ООО «Евроавто») обратилось в Арбитражный суд Тюменской области с заявлением к Управлению Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Тюменской области, территориальный отдел по г. Тюмени (далее контролирующий орган), о признании незаконным и отмене постановления о привлечении к административной ответственности. Как следует из материалов дела, на основании распоряжения администрации г. Тюмени земельный участок был предоставлен ООО «Евроавто» для проведения проектно-изыскательских работ по размещению автомобильного центра по продаже отечественных автомобилей, но фактически на предоставленном земельном участке расположена платная автостоянка и ведется продажа импортных автомобилей. Арбитражный суд кассационной инстанции оставил ранее принятые решения без изменения, а кассационную жалобу без удовлетворения, мотивировав свое решение тем, что имеет место нарушение ст. 42 ЗК РФ. Суд отметил, что «использование земельного участка в соответствии с целевым назначением предполагает фактическое использование участка в целях, установленных при его предоставлении» [11].

Совсем иная точка зрения содержится в Постановлении Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.09.2011 г. № А57-7454/2011. Суд удовлетворил требование индивидуального предпринимателя о признании незаконным и отмене постановления о назначении административного наказания. Нижестоящий суд правомерно указал, что то обстоятельство, что индивидуальный предприниматель использует земельный участок не под магазин хозяйственно-строительных товаров и автозапчастей с парковкой, а осуществляет предпринимательскую деятельность по реализации напитков и продуктов питания, само по себе не свидетельствует об использовании земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием.

Отсюда возникает вопрос: какой из этих подходов является верным? Ведь отсутствие единообразного правоприменения нарушает основные принципы действующего законодательства РФ, в том числе такие, как равенство всех перед законом, справедливость судебного разбирательства.

Мы не найдем в ЗК РФ норм, которые прямо или косвенно приравнивали бы целевое назначение к конкретной цели, ради которой земельный участок предоставлен.

В соответствии со ст. 1 и 7 ЗК РФ целевое назначение является критерием, на основании которого происходит деление земель на категории. Таким образом, целевое назначение устанавливается для категории земель в целом.

Полагаем, что для единообразного подхода к применению рассматриваемой ст. 8. 8 КоАП необходимо, во-первых, чтобы высшие органы судебной власти разработали необходимые руководящие разъяснения по указанному вопросу.

Считаем, что следует придерживаться на практике подхода, что если изменение направленности деятельности, осуществляемой на земельном участке, не выходит за рамки целевого назначения, установленного для той или иной категории земель, то и нет оснований для

привлечения к административной ответственности.

Как верно отмечает Г. С. Васильев, «для понимания института целевого назначения важно уяснить, что по общему правилу назначение задается не для конкретного предмета, а для классов явлений» [13, с. 8].

Самостоятельным элементом правового режима является также соблюдение порядка разрешенного использования конкретного земельного участка.

На сегодняшний день содержание рассматриваемого понятия ни в земельном законодательстве, ни в юридической науке также не раскрыто.

А. С. Трифонов пишет, что «разрешенное использование представляет собой результат отнесения участка к соответствующей категории земель и территориального зонирования в отношении участка земли» [14, с. 25].

Другой позиции придерживается Г. А. Мисник: «Обязанность соблюдения разрешенного вида пользования земельным участком стесняет возможности по использованию земельного участка и рассматривается как ограничение права» [15, с. 15—16].

В свою очередь, Верховный суд РФ в одном из определений отметил целевое назначение и разрешенное использование как «предел эксплуатации земель» [16].

Полагаем, что установление правил разрешенного использования земли представляет собой не ограничение права частной собственности на землю, а уточнение его содержания, т. е. установление его пределов (границ).

Таким образом, в целях совершенствования действующего земельного законодательства необходимо принятие ряда мер:

Во-первых, законодательное закрепление дефиниций «правовой режим земель», «категория земель», «целевое назначение земель», «разрешенное использование».

Можно предложить в качестве вариантов определения, которые, как мы полагаем, адекватно выражают сущность данных правовых конструкций:

— **правовой режим земель** — определенный нормами земельного, гражданского, экологического и иного законодательства дифференцированный порядок рационального использования и охраны определенных категорий земель;

— **категория земель** — часть земельного фонда страны, выделяемая по основному целевому назначению, имеющая особый правовой режим использования и охраны;

— **целевое назначение земель** — юридически установленный для определенной части земельного массива страны (категории земель) основной характер ее использования, определяемый в зависимости от выполняемых ею функций с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов;

— **разрешенное использование** — совокупность параметров и видов использования земельных участков, а также всего, что находится над и под их поверхностью, установленных градостроительным регламентом либо в ином порядке, предусмотренном законодательством, для возведения объектов капитального строительства, производства сельскохозяйственной продукции, охраны ценных природных объектов и в иных целях.

Во-вторых, при переводе земельного участка из одной категории в другую обычно встает вопрос и об изменении его разрешенного использования. Между тем разрешенное использование, заключающееся в установлении определенных параметров и видов деятельности, допускаемых на земельном участке, не устанавливается для всех категорий и субкатегорий земель. И даже для тех категорий земель, где разрешенное использование должно быть, нет нормативных процедур его установления (например, для сельскохозяйственных угодий). В связи с этим необходима разработка правил и процедур определения видов разрешенного использования для всех категорий земель.

В-третьих, следует в ускоренные сроки утвердить предложенный Министерством экономического развития РФ Классификатор,

определяющий виды разрешенного
использования земельных участков.

Список библиографических ссылок

1. Анисимов А. П. О делении земельного фонда на категории // Правоведение. 2006. № 5.
2. Васильев Г. С. Переход права собственности на движимые вещи по договору: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: СПбГУ, 2006.
3. Волков Г. А. Правовые проблемы разграничения земель на категории по целевому назначению // Экологическое право. 2005. № 2.
4. Гражданское право: учебник. Т. 2. Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права / под ред. Е. А. Суханова. М.: Волтерс Клувер, 2008.
5. Минаева А. А. Понятие «правовой режим земель» и его значение в земельном праве // Правовые вопросы недвижимости. 2011. № 1.
6. Мисник Г. А. Публичный сервитут в земельном праве: содержание, основания возникновения и прекращения // Правовые вопросы связи. 2010. № 1.
7. Сухова Е. А. Справочник юриста по земельному праву. СПб.: ООО «Питер Пресс», 2007.
8. Анисимов А.П. О делении земельного фонда на категории // Правоведение. 2006. № 5. С. 65—78.
9. По делу о проверке конституционности положения абзаца третьей части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В. В. Безменова и Н. В. Калабуна: постановление от 12 июля 2007 г. № 10-П // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3998.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2012 г.) // Рос. газ. 2001. № 256; 2012. № 94.
1. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22.12.2005 г. по делу № Ф04-9113/2005(18027-А70-29) // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс», 2012.
2. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.09.2011 г. № А57-7454/2011 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Васильев Г.С. Переход права собственности на движимые вещи по договору: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: СПбГУ, 2006. С. 8.
4. Трифонов А. С. О правовом режиме земель, входящих в категорию земель промышленности // Современное право. 2005. № 8. С. 25.
5. Мисник Г. А. Публичный сервитут в земельном праве: содержание, основания возникновения и прекращения // Правовые вопросы связи. 2010. № 1. С. 15—16.
6. Определение Верховного Суда РФ от 19 сентября 2007 г. № 5-В07-51 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс», 2012.

© П. В. Анисимов, Л. А. К. Гасимова, 2012