

УДК 347.26

DOI 10.25688/2076-9113.2020.37.1.05

**Г.В. Романова**

## **Проблемы реализации правовых норм, регламентирующих порядок перевода земель различных категорий**

В статье проводится анализ норм земельного и градостроительного законодательства, регулирующего перевод в земли населенных пунктов земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда. Автором дается и обосновывается оценка проблем, возникающих на практике при переводе земель в земли населенных пунктов, а также при переводе земель лесного фонда и земель сельскохозяйственного назначения в другие категории земель.

*Ключевые слова:* категории земель; перевод земель; земли населенных пунктов; земли лесного фонда; земли сельскохозяйственного назначения.

**В** современных условиях, несмотря на развитие новых технологий и тенденций в экономике, вопросы, связанные с оборотом земли и земельным правом, сохраняют свою актуальность. Правовое регулирование земельных отношений непосредственным образом связано с вопросом продовольственной безопасности страны, с развитием экономического оборота в аграрном секторе [3, с. 11]. Более того, президент Российской Федерации В.В. Путин рассматривает развитие агропромышленного комплекса в качестве одной из национальных целей нашего государства [4, с. 2]. Поэтому различные аспекты совершенствования земельного законодательства и практики его применения требуют дальнейшего исследования с позиций современной юридической науки.

Изучая проблемы, возникающие на практике при переводе земель в земли населенных пунктов, лесных земель и земель сельскохозяйственного назначения в иные категории земель, следует отметить рост их количества, что объяснимо, поскольку в России такая практика пока находится на начальной стадии своего формирования. Разноуровневое правовое регулирование процесса перевода земель в земли населенных пунктов, в том числе и перевод земель лесного фонда и сельскохозяйственного назначения в иные категории земель, представляется первой проблемой подобной правовой конструкции, что отражается и в судебной практике. В частности, определением Верховного суда РФ от 18.12.2013 № 4-АПГ13-14 удовлетворено заявление о признании недействующими постановлений правительства Московской области от 04.05.2012 № 664/17, от 04.05.2012 № 665/17, от 04.05.2012 № 666/17,

поскольку оспариваемые акты приняты с нарушением процесса утверждения разрешения о включении земельных участков в границы конкретного населенного пункта: соответствующее решение участников долевой собственности согласно п. 1 ст. 14 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не испрашивалось.

С учетом вышеизложенного, следует отметить, что запрет на строительство может быть установлен только собственником земли, что важно, так как органы государственной власти и местного самоуправления нередко злоупотребляют таким правом. Например, Высшим арбитражным судом РФ (далее — ВАС РФ) в определении от 22.11.2010 № ВАС-15461/10 по делу № А40-163837/09-106-1004 отказано в передаче дела по заявлению о признании противоречащим закону решения администрации муниципального образования об установлении запрета на строительство и реконструкцию принадлежащих обществу объектов недвижимости на земельном участке, поскольку суд сделал обоснованный вывод о том, что после продажи земельного участка местная администрация лишилась полномочий по владению, пользованию и распоряжению этим участком, тем самым она не вправе устанавливать новому собственнику какие-либо обременения, в том числе и ограничения в виде запрета на строительство, а также реконструкцию принадлежащих ему строений.

Подобное решение в отношении порядка установления запрета на строительство вынесено в определении ВАС РФ от 21.10.2011 № ВАС-13185/11 по делу № А40-119241/10-152-693, согласно которому наличие у органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочий на принятие распоряжения и установление запрета на строительство может включать право предоставления земельных участков по льготной цене.

Пробелы в законодательстве относительно полномочий органов власти и муниципалитетов следует указать второй проблемой этой правовой конструкции, что также отражает судебная практика.

Таким образом, земельные участки как категория недвижимого имущества выступают объектом земельных отношений, а земельные отношения, возникающие в связи с охраной и использованием полезных свойств земли, являются имущественными отношениями, а значит, во многом они будут родственными гражданско-имущественным отношениям. Следовательно, при регулировании земельно-имущественных отношений применение гражданско-правовых норм допускается с учетом особенностей экологического, земельного и природоресурсного законодательства. В свою очередь, применение при регулировании земельных отношений административно-правовых норм ограничивает сферу государственного контроля и надзора (в том числе и государственного управления) в исследуемой области.

Вместе с этим следует отметить, что в содержании Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (далее — ЗК РФ) и других документов федерального уровня не обозначены конструкция и описание непосредственно земельного фонда и, соответственно, не прописаны отношения, связанные с его формиро-

ванием и регламентацией. Все это свидетельствует о необходимости продолжения земельной реформы и отсутствии общей системы управления земельными участками всех категорий как исходных элементов земельного фонда, что можно обозначить третьей проблемой правового регулирования перевода земель в земли населенных пунктов, а также земель лесного фонда и земель сельскохозяйственного назначения в другие категории земель.

Следовательно, в настоящее время по трем основным направлениям формируется и развивается содержание системы государственного регулирования земельно-имущественных отношений: 1) регулирование порядка использования частей земельных участков; 2) регулирование сохранности и использования земли как природного ресурса; 3) регламентирование оборота земельных участков [5; с. 28].

Обусловленная взаимосвязь земельного права с гражданской и административной правовыми системами вызвана сходством предмета и целевой направленностью правового регулирования этих отраслей права. В данной связи Ю.Г. Жариков подчеркивает [2, с. 300]:

- 1) предмет гражданского права в виде имущественных и личных неимущественных отношений;
- 2) предмет административного права в виде отношений по управлению, включая градостроительные отношения;
- 3) предмет земельного права в виде земельных отношений, представляющих собой комплекс имущественно-управленческих отношений, связанных с земельными участками.

Целесообразно не отождествлять намеченные три вида общественных отношений, но, по крайней мере, нельзя не замечать их единство. Следовательно, четвертой проблемой правового регулирования перевода земель в земли населенных пунктов, а также земель лесного фонда и земель сельскохозяйственного назначения в другие категории земель следует указать необходимость взаимодействия и соответствия разноотраслевых правовых задач.

К основным особенностям государственного регулирования земельно-имущественных отношений относится порядок перевода земельных участков и земель из одной категории в другую. Во-первых, в определенной части земельно-имущественные отношения, если иное не предусмотрено нормами земельного права, регулируются нормами гражданского права. Во-вторых, имеет место применение метода административного права с его императивными предписаниями, когда земля выступает объектом властных полномочий, следовательно, регулирование земельно-имущественных отношений требует соблюдения норм о порядке распределения земель по территориальному планированию, зонированию, целевому использованию, ведению реестра земель, государственной регистрации земельных участков и т. п.

Согласно п. 1 ст. 8 ЗК РФ категорирование (отнесение земель к соответствующим категориям) и перевод земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда в другую категорию относятся к полномочиям:

- 1) Правительства РФ — в отношении земель, находящихся в собственности РФ;
- 2) органов исполнительной власти субъектов Федерации — в отношении земель, находящихся в их собственности;
- 3) органов местного самоуправления — в отношении земель, находящихся в собственности муниципальных образований (исключение составляют земли сельхозназначения);
- 4) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации — в отношении земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности;
- 5) органов местного самоуправления — в отношении земель иного назначения.

Вместе с тем Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее — Закон № 172-ФЗ) предусматривает процедуру прямого перевода земель или земельных участков из одной категории в другую, а также содержит подробный перечень правовых конструкций такого перевода:

- 1) перевод земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;
- 2) перевод земельных участков из земель населенных пунктов, а также в земли населенных пунктов;
- 3) перевод земельных участков из земель промышленности;
- 4) перевод земельных участков, занятых защитными лесами;
- 5) перевод земельного участка из состава земель запаса.

Следует сказать, что землями населенных пунктов специалисты в области земельного права признают:

- земельные участки, предназначенные и используемые для застройки и развития транспортной инфраструктуры в городских и сельских поселениях;
- земельные участки, отделенные от земель других категорий;
- земельные участки, границы которых совпадают с границами земельных участков, предоставленных гражданам и юридическим лицам.

Границы городского и сельского населенных пунктов отделяют эти земельные участки от земель транспорта и земель сельскохозяйственного назначения. Такие границы устанавливаются правилами застройки и землепользования. Индивидуально для каждой территориальной зоны устанавливается градостроительный регламент в соответствии с утвержденной градостроительной и землеустроительной документацией.

Земли сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов, промышленности и иного специального назначения относятся к самостоятельным категориям земель, как это обозначено в ст. 7 ЗК РФ.

На практике особое внимание уделяется проблеме перевода земельных участков из земель лесного фонда, находящихся в пределах земель населенного пункта. Отсутствие надлежащего правового регулирования изменения границ городского и сельского населенных пунктов остается главной проблемой правового регулирования перевода лесных земель в иную категорию земель. Суды отмечают, что Закон № 172-ФЗ не дает возможности изменения границ городского

и сельского населенных пунктов без соблюдения правовой процедуры перевода земель лесного фонда в земли населенных пунктов. Следовательно, при изменении границы сельского или городского населенного пункта целесообразно подавать одновременно ходатайства о переводе земель лесного фонда в земли населенных пунктов.

В результате такого изменения в ряде случаев часть единого участка оказывается в новой черте городского населенного пункта, а другая его часть остается за чертой сельского населенного пункта. На практике нередко возникают вопросы о праве органов местного самоуправления изменять границы городского или сельского населенного пункта. Справедливо возникает вопрос: является ли это изменение основанием для перевода части земельного участка, оказавшейся в черте городского поселения, в категорию земель населенных пунктов? Ведь в то же время оставшаяся часть такого участка относится к прежней категории [1].

Органы местного самоуправления не вправе изменить границу городского или сельского населенного пункта так, что часть земельного участка окажется включена в новую черту городского или сельского населенного пункта, а другая его часть останется за чертой городского или сельского населенного пункта. Следовательно, говорить об отсутствии оснований для перевода части земельного участка из земель населенных пунктов, например, в земли промышленности, можно, однако такое положение неизбежно влечет за собой перевод земельного участка из земель промышленности в земли населенных пунктов.

Поэтому на практике следствием четкого соблюдения требований ст. 84 ЗК РФ при соответствующем утверждении (изменении) градостроительной и землеустроительной документации будет являться фактический переход земель промышленности в земли населенных пунктов.

На основе материалов судебной практики можно сделать вывод о том, что при переводе земель сельскохозяйственного назначения и земель лесного фонда в иную категорию земель требуется неукоснительное соблюдение норм лесного и земельного законодательства, поскольку для перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли лесного фонда недостаточно только высказанного мнения правообладателя земельного участка, необходимо получить его официальное согласие на осуществление такого перевода земель.

При переводе земель в земли лесного фонда проявляется проблема правового регулирования перевода земель лесного фонда в другую категорию земель. Здесь нередко права собственника земли нарушаются (в том числе и иного правообладателя). Например, определением от 11.11.2009 № 8-Г09-30 Верховный суд РФ пояснил, что уклонение от законного порядка перевода земель из одной категории в другую, установленного федеральным законодательством, следует относить к основаниям для признания недействительным акта об отнесении земли к категории (перевода земельных участков и земель из одной категории в другую).

В определении Верховного суда РФ от 03.03.2010 № 8-Г10-1 подтверждена правомерность решения Ярославского областного суда от 11.12.2009, которым

признан недействующим п. 196 постановления правительства Ярославской области от 09.10.2008 № 537-п., поскольку он противоречит федеральному законодательству.

Многими судебными решениями неоднократно подчеркивалось, что перевод лесных земель в нелесные в лесах первой группы с учетом их высокой экологической ценности может осуществляться только Правительством РФ (либо региональным органом при делегировании соответствующего полномочия). Гарантией объективности подобного решения должна служить процедура экологической экспертизы, регламентированной Федеральным законом от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

В данном отношении следует добавить, что в соответствии с п. 4 постановления Правительства РФ № 736 от 2010 г. Рослесхоз в срок до 01.01.2015 г. в пределах своей компетенции обязан:

- провести государственный учет лесных участков в составе земель лесного фонда, находящихся в границах лесопарков и лесничеств;
- согласовать порядок включения земель лесного фонда в границы населенных пунктов, а также их исключение из границ городских или сельских населенных пунктов;
- включить в состав земель лесного фонда;
- установить изменение разрешенного использования земельных участков в составе земель лесного фонда;
- рассмотреть, согласовать и утвердить проекты границ территориальных зон планируемого размещения на землях лесного фонда объектов капитального строительства.

Таким образом действующее законодательство, подтверждаемое судебной практикой, отражает государственную заботу об особо ценных лесах первой группы.

Механизмы градостроительного зонирования, обозначенные в гл. 4 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ, могут служить основанием для перевода земель лесного фонда в другую категорию земель, что в настоящее время проблематично ввиду отсутствия соответствующего организационно-правового механизма в ЗК РФ.

Подводя итог проведенному анализу, можно сказать следующее: в статье аргументированы некоторые проблемы, возникающие на практике при переводе земель в земли населенных пунктов, а также при переводе в иную категорию земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда: 1) продолжение земельной реформы и отсутствие общей системы управления земельными участками всех категорий как исходных элементов земельного фонда; 2) разноуровневое правовое регулирование процесса перевода земель; 3) при переводе земель лесного фонда и земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию возникает необходимость контроля за взаимодействием и соответствием правовых задач разных отраслей права; 4) наличие пробелов в действующем земельном и градостроительном законодательстве касемо



полномочий органов местного самоуправления, относящихся к процедуре перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли населенных пунктов и земель лесного фонда в земли населенных пунктов; 5) отсутствие надлежащей правовой процедуры изменения границ городских населенных пунктов в субъектах Российской Федерации.

### *Литература*

1. Балкаров А. Метаморфозы земельных участков // Юрист. № 11, март 2012 г. [mobileonline.garant.ru].
2. Земельный участок: вопросы и ответы / Е. Галиновская [и др.]. М.: Юстицинформ, 2015. 336 с.
3. Пашенцев Д.А. Земельное право в правовой системе России: историко-правовой аспект // Основные тенденции и перспективы развития современного права: материалы ежегодной Международной конференции памяти проф. Ф.М. Рудинского. М.: МГПУ, 2018. С. 11–13.
4. Пашенцев Д.А., Ситдикова Л.Б. Правовые средства реализации национальных целей Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) // Российская юстиция. 2019. № 8. С. 2–4.
5. Романова Г.В. Общая характеристика прав пользователей земельными участками // Юрист. 2006. № 7. С. 26–30.

### *Literatura*

1. Balkarov A. Metamorfozy' zemel'ny'x uchastkov // Yurist. № 11, mart 2012 g. [mobileonline.garant.ru].
2. Zemel'ny'j uchastok: voprosy' i otvety' / E. Galinovskaya [i dr.]. M.: Yusticinform, 2015. 336 s.
3. Pashencev D.A. Zemel'noe pravo v pravovoj sisteme Rossii: istoriko-pravovoj aspekt // Osnovny'e tendencii i perspektivy' razvitiya sovremennogo prava: materialy' ezhegodnoj Mezhdunarodnoj konferencii pamyati prof. F.M. Rudinskogo. M.: MGPU, 2018. S. 11–13.
4. Pashencev D.A., Sitdikova L.B. Pravovy'e sredstva realizacii nacional'ny'x celej Rossijskoj Federacii (teoretiko-pravovoj aspekt) // Rossijskaya yusticiya. 2019. № 8. S. 2–4.
5. Romanova G.V. Obshhaya xarakteristika prav pol'zovatelej zemel'ny'mi uchastkami // Yurist. 2006. № 7. S. 26–30.

**G.V. Romanova**

### **Problems of Implementing Legal Norms Governing the Transfer of Land of Various Categories**

The article analyzes the norms of land and urban planning legislation governing the transfer of agricultural land and forest fund to the land of settlements. The author gives and justifies an assessment of the problems that arise in practice when transferring land to the lands of settlements, as well as when transferring forest land and agricultural land to other land categories

*Keywords:* land categories; land transfer; land of settlements; land of the forest fund; agricultural land.