

УДК 349.414(470):349.6

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕВОДА ЗЕМЕЛЬ
ИЗ ОДНОЙ КАТЕГОРИИ В ДРУГУЮ И РЕЗЕРВИРОВАНИЯ
ЗЕМЕЛЬ
ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

А.М. Хурчак

Тверской государственной университет

Сделана попытка оценить с позиций теории такие институты, как «резервирование земель для государственных и муниципальных нужд» и «перевод земельных участков из одной категории в другую», а также проанализировать процесс перевода зарезервированных земельных участков из одной категории в другую с учетом положений действующего законодательства и правоприменительной практики, выявить его особенности, проблемы осуществления.

***Ключевые слова:** резервирование земель для государственных и муниципальных нужд, перевод земель, категория земель, изъятие земель для государственных и муниципальных нужд, особо охраняемые территории.*

Общие положения, регламентирующие институт резервирования земель для государственных и муниципальных нужд

До настоящего времени не закончен переходный период развития российского земельного законодательства, характеризующийся наличием и широким распространением таких прав, как право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного (наследуемого) владения и т.п. Сейчас принимаются различные федеральные законы, уточняющие вопросы разрешенного использования земельных участков, содержания документов о правах на землю (Федеральные законы: от 13.05.2008 г. № 66-ФЗ; от 13.05.2008 г. № 68-ФЗ; от 14.07.2008 г. № 118-ФЗ; от 22.07.2008 г. № 141-ФЗ)¹.

Российская Федерация находится в активной стадии экономического развития, чему способствуют различные факторы. Бюджетами различных уровней в ближайшие годы запланировано финансирование крупных инфраструктурных проектов: строительство автомагистралей, объектов энергетики, связи; объектов, необходимых для проведения крупнейших международных мероприятий (таких, как XXII зимние Олимпийские игры и XI зимние Паралимпийские игры

¹ Королев Д.В., Окунев А.И. Административно-правовые аспекты резервирования земель для государственных или муниципальных нужд // Правовые вопросы строительства. 2008. № 2. С. 23.

2014 г. в г. Сочи, Форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в г. Владивостоке).

Для реализации таких проектов необходимы соответствующие земельные участки, зачастую уже имеющие собственника / землевладельца / землепользователя / арендатора и относящиеся к определенной категории земель.

Одним из эффективных и наименее затратных для бюджета механизмов обеспечения земельными ресурсами строительства таких объектов является резервирование земель для государственных или муниципальных нужд.

Резервирование земель – это реализуемая в определенном (административном) порядке процедура, при которой происходит ограничение прав на землю и оборотоспособности земельных участков на определенный срок в целях решения государственных или местных задач².

При этом в отличие от такого института земельного права, как изъятие земель для государственных и муниципальных нужд, существовавшего в советский период, воспринятого ЗК РСФСР 1991 г.³, затем ГК РФ⁴ (нормы которого регламентируют порядок выкупа земельного участка для государственных или муниципальных нужд у его собственника) и, наконец, закрепленного действующим ЗК РФ⁵, со времени принятия которого сложилась правоприменительная практика и появились научные разработки по вопросам изъятия земель, резервирование земель – понятие в законодательстве достаточно новое, что порождает некоторые проблемы.

Д.В.Королев, А.И. Окунев отмечают, что до недавнего времени нормы, которые регулировали бы институт резервирования земель для государственных и муниципальных нужд, в законодательстве фактически отсутствовали: нормы в ЗК РФ, имеющие отсылочный характер, обращались к еще не принятым специальным федеральным законам. Впоследствии законодатель внес изменения в нормативные положения, регламентирующие рассматриваемый институт⁶, исключив вышеуказанные отсылочные нормы и введя ст. 70.1 ЗК РФ.

² Там же.

³ Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 № 1103-1) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 06.04.2011) // Рос. газ. 1994. № 238-239.

⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 01.07.2011) // Парламентская газ. 2001. № 204-205.

⁶ Федеральный закон от 10.05.2007 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Российской Федерации от

Таким образом, уровень законодательного регулирования вопросов, связанных с резервированием земель, оказался ниже, чем, например, регулирование порядка перевода земель из одной категории в другую, который достаточно подробно определяется специальным федеральным законом. С точки зрения Е.Л. Мининой, ряд вопросов должен решаться только на законодательном уровне, в частности понятие резервирования земель для государственных и муниципальных нужд; объект, цели и сроки резервирования; ограничения прав собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов при резервировании земельных участков и условия возмещения убытков, понесенных вследствие резервирования⁷.

Ситуации перевода зарезервированных земель из одной категории в другую

Суть резервирования заключается в ограничении использования земель в границах зарезервированных территорий. В этой связи нельзя не согласиться с мнением Г.О. Грефа о том, что «проведение массовой приватизации земельных участков, особенно в крупных городах, может привести к ситуации, когда для развития коммунальной и социальной инфраструктуры, обеспечения экологической безопасности, решения других задач возникнет необходимость изъятия земельных участков, что повлечет за собой большие бюджетные расходы, необходимые для изъятия земельных участков»⁸.

Для успешных вложений в землю также важную роль играет процесс организации работ по изменению категории земельного участка или вида разрешенного использования. В этой связи встает ряд вопросов в отношении института перевода из одной категории в другую тех земель или земельных участков, которые были зарезервированы для государственных или муниципальных нужд.

Прежде всего следует отметить что, исходя из содержания ст. 70.1 ЗК РФ, можно говорить о двух ситуациях, в отношении которых возможна реализация процедуры резервирования (в зависимости от того, обременен ли земельный участок граждан и юридических лиц). Первая ситуация регламентирует резервирование земель всех форм собственности, в т.ч. находящихся у граждан и юридических лиц на правах постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного (наследуемого) владения, в связи с последующим изъятием земельных

22.07.2008 г. № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» // Рос. газ. № 2008. 160.

⁷ Минина Е.Л. Проблемы законодательства о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд // Журн. рос. права. 2008. № 8. С. 55.

⁸ Абузярова Д.Ф. Особенности резервирования земель для строительства автомобильных дорог // Транспортное право. 2009. № 4. С. 12.

участков, что обуславливает ссылку на установленные ст. 49 ЗК РФ случаи изъятия, а именно:

- 1) выполнение международных обязательств РФ;
- 2) размещение следующих объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов:
 - объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения;
 - объекты использования атомной энергии;
 - объекты обороны и безопасности;
 - объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения;
 - объекты, обеспечивающие космическую деятельность;
 - объекты, обеспечивающие статус и защиту государственной границы РФ;
 - линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;
 - объекты электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения;
 - автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения;
- 3) иные обстоятельства в установленных федеральными законами случаях, а применительно к изъятию земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов РФ или муниципальной собственности, – в случаях, установленных законами субъектов РФ.

В данном случае резервирование земельного участка и его последующее изъятие представляют собой как бы две стадии одного процесса перехода земельного участка к использованию иным лицом и в иных целях по сравнению с теми, для которых он был предоставлен.

К указанной ситуации применима норма ст. 6 ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»⁹, в которой сказано, что в случае необходимости изменения целевого назначения земельного участка в связи с его изъятием, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд перевод этого земельного участка из состава земель одной категории в другую осуществляется после его изъятия, выкупа.

⁹ Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 01.07.2011) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Рос. газ. № 290. 2004.

Таким образом, только после завершения процедуры изъятия земельного участка уполномоченным органом исполнительной власти может быть начата процедура перевода земли из одной категории в другую, осуществляемая согласно требованиям ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». Изъятый (выкупленный) земельный участок передается заинтересованному гражданину или юридическому лицу. Учитывая положения ст. 49 ЗК РФ, речь должна идти о юридическом лице, способном своими действиями удовлетворить государственные или муниципальные нужды. Изменение целевого назначения и категории земель может касаться, например, случаев изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения для строительства объектов инженерной и транспортной инфраструктур с соответствующим изменением категории земель (например, с сельскохозяйственного назначения на категорию земель промышленности и иного специального назначения).

Вторая процедура связана с резервированием земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам. В этом случае законодатель в дополнение к вышеуказанным случаям устанавливает такие случаи, как:

- размещение объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, объектов обороны и безопасности;
- создание особо охраняемых природных территорий;
- строительство водохранилищ и иных искусственных водных объектов, объектов инфраструктуры особой экономической зоны, предусмотренных планом обустройства и соответствующего материально-технического оснащения особой экономической зоны и прилегающей к ней территории.

В этом случае решение о резервировании должно означать ограничение принятия решений о распоряжении и управлении земельным участком в целях обеспечения его дальнейшего использования, т.е. ограничение права публичной собственности устанавливается самим собственником. Правовое значение такого ограничения заключается прежде всего в создании основ планирования использования земельных ресурсов. При этом резервирование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, должно являться информацией для заинтересованных лиц (инвесторов, предприятий, желающих приватизировать участок), прогнозирующих возможности использования земель в регионе¹⁰.

¹⁰ Минина Е.Л. Указ. соч. С. 57.

Ч. 5 ст. 95 ЗК РФ закрепляет еще один случай резервирования земель, также имеющий свои особенности. Данная норма регламентирует полномочие субъекта РФ принимать решение 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.

При этом законодатель акцентирует внимание на том, что предварительное резервирование земель для перевода в категорию особо охраняемых природных территорий не обязательно¹¹.

Как указывает О.Н. Кревер, нормы, устанавливающие порядок организации деятельности по созданию новых особо охраняемых природных территорий, в том числе установления порядка резервирования, изменения границ, изменения режима особой охраны, Федеральным законом об особо охраняемых природных территориях не детализованы. Данный закон не содержит отсылочных норм об установлении указанных процедур подзаконным актом либо ведомственным актом уполномоченного органа государственной власти, как и не содержит ссылок на необходимость установления порядка организации деятельности уполномоченного органа государственной власти по подготовке представления в Правительство Российской Федерации о создании новых особо охраняемых природных территорий, а также не содержит норм о составе материалов представления или отсылочных норм о необходимости установления состава материалов такого представления¹².

Указанное может свидетельствовать о незаинтересованности государства в развитии данной категории земель.

В то же время судебная практика придерживается иного мнения. В частности, в Определении Верховного Суда РФ от 06.06.2007 г. указано, что из смысла приведенных норм следует, что резервирование является одним из этапов отнесения земель к землям особо охраняемых территорий. Кроме того, как следует из содержания ст. 94 – 99 ЗК РФ, земли особо охраняемых природных территорий, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, природоохранного, рекреационного, историко-культурного назначения наделены четко определенным целевым назначением, в отношении указанных земель

¹¹ Бриков В.В. 250 актуальных вопросов практики применения земельного законодательства 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 344.; Определение Верховного Суда РФ от 26.09.2007 № 58-Г07-15 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный) / под ред. В.А. Бузова М., 2011. С. 67.

установлен особый правовой режим и условия использования указанных земель, изданы специальные федеральные законы¹³.

В контексте перечисленных ситуаций можно рассмотреть соотношение двух институтов земельного права – института перевода земель из одной категории земель в другую и института резервирования земель для государственной и муниципальной собственности.

Проблемы процедуры резервирования земель для государственных и муниципальных нужд и перевода из одной категории в другую

Процедура резервирования земель для государственных и муниципальных нужд регламентирована Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» и утвержденным им Положением о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд¹⁴.

Решение о резервировании земель для федеральных нужд принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на оказание государственных услуг и управление федеральным имуществом, в установленной сфере деятельности которого планируется осуществить резервирование (например, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство воздушного транспорта и т.д.). Решение о резервировании земель для государственных нужд субъекта РФ или муниципальных нужд принимается соответственно уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления. Так, например, Администрация (Правительство) Тверской области обладает, в том числе, такими полномочиями, как полномочия по отнесению земель или земельных участков к категориям и перевод земель или земельных участков из одной категории в другую в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

¹³ Определение Верховного Суда РФ от 06.06.2007 по делу № 56-Г07-11 «Об отмене решения Приморского краевого суда от 28.02.2007 и удовлетворении заявления в части признания п. 4 ст. 11 Закона Приморского края от 29.12.2003 «О регулировании земельных отношений в Приморском крае» в части слов «кадастровых отношений» и «недействующим и не подлежащим применению» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 22.07.2008 № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» (вместе с Положением о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд) // Рос. газ. 2008. № 160.

полномочия по принятию решения о резервировании земель в случаях и порядке, установленных федеральными законами¹⁵.

В свете данных положений интересна законодательная формулировка ч. 5 ст. 95 ЗК РФ, которая, отчасти дублируя п. 5 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»¹⁶, существенно ограничивает сферу применения механизма резервирования земель для создания особо охраняемых природных территорий и устанавливает в качестве уполномоченного на принятие решений о резервировании земель органа государственной власти субъектов РФ¹⁷, что входит в некоторое противоречие с остальными положениями указанного Закона (например, с тем же п. 6 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», который закрепляет федеральное, региональное или местное значение рассматриваемой категории земель, а также возможность нахождения в федеральной, региональной и муниципальной собственности).

Судебная практика также подчеркивает отсутствие рассматриваемых полномочий у органов местного самоуправления¹⁸. В связи с этим встает вопрос правомерности принятия решений органами государственной власти субъектов РФ о резервировании земель с целью перевода в категорию особо охраняемых природных территорий в отношении земель, находящихся в федеральной собственности.

Говоря о любой административной процедуре, влекущей за собой ограничение прав (в т.ч. о резервировании), необходимо отметить, что она должна быть обоснована с точки зрения обеспечения публичного интереса. С этой целью п. 4 ст. 9 ГрадК РФ¹⁹ запрещено принятие решений о резервировании земель, изъятии земель, переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов

¹⁵ Закон Тверской области от 09.04.2008 г. № 49-ЗО «О регулировании отдельных земельных отношений в Тверской области» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 01.01.2012) «Об особо охраняемых природных территориях» // Рос. газ. 1995. № 57.

¹⁷ В Проекте ФЗ от 13.10.2011 г. «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" рассматриваемое положение сформулировано следующим образом: «В целях создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе принимать решения о резервировании земель» // URL: <http://www.rg.ru/2011/10/13/zemlya-kategorii-site-dok.html>

¹⁸ Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 22 декабря 2003 г. по делу № А74-1499/03-К1-Ф02-4460/03-С2 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 01.07.2011) // Парламентская газ. 2005. № 5-6.

территориального планирования²⁰ (за исключением особо оговоренных законами случаев²¹). Положения указанной нормы направлены на недопущение злоупотреблений со стороны органов государственной власти или местного самоуправления при принятии решений, которые могут нарушить права владельцев конкретных земельных участков; при этом принятие таких документов территориального планирования осуществляется путем реализации ряда процедур (например, публичные слушания), при которых обеспечивается учет мнения населения и тем самым пресекаются возможные конфликтные ситуации.

Резервирование земель допускается в зонах планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, а также в пределах иных необходимых в соответствии с федеральными законами для обеспечения государственных или муниципальных нужд территорий (ч. 2 ст. 70.1 ЗК РФ). Иными словами, резервирование земельного участка возможно вследствие того, что в соответствии с генеральным планом развития города, поселка, иного населенного пункта, утвержденным до обращения собственника недвижимости с заявлением о выкупе земельного участка, на данном земельном участке предусмотрено строительство другого объекта.

Таким образом, решение о резервировании земельного участка для государственных или муниципальных нужд не может быть произвольным. Оно осуществляется только на основании градостроительной и землеустроительной документации, документов планирования, развития и использования земель, утвержденных в установленном порядке.

Однако при обращении к ч. 5 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» возникает вопрос о возможности и правомерности осуществления резервирования земель для создания особо охраняемых природных территорий на основании

²⁰ Согласно ст. 3 данного Закона указанное положение вводится в действие с 31 декабря 2012 года (Федеральный закон от 29.12.2004 № 191-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // Рос. газ. 2004. № 290.)

²¹ В частности, возможность резервирования земель при отсутствии документов территориального планирования предусмотрена Федеральным законом № 310-ФЗ от 01.12.2007 «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральным законом № 93-ФЗ от 08.03.2009 «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников Форума "Азиатско-Тихоокеанское Экономическое Сотрудничество" в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

документов территориального планирования и т.д. или все-таки основанием для решения о резервировании земель для создания особо охраняемых природных территорий будут являться только схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий или территориальные схемы охраны природы.

Итак, согласно Положению о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд основаниями принятия решения о резервировании земель являются:

а) документы территориального планирования. При наличии документации по планировке территории решение о резервировании земель принимается в соответствии с такой документацией;

б) решения об утверждении границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;

в) государственные программы геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр, утвержденные в установленном порядке (Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации)²².

Надо учитывать, что подготовка решения о резервировании земель осуществляется на основании сведений государственного кадастра недвижимости. П. 5 Положения устанавливает требования к решению о резервировании земель, которое должно содержать:

а) цели и сроки резервирования земель;

б) реквизиты документов, в соответствии с которыми осуществляется резервирование земель;

в) ограничения прав на зарезервированные земельные участки, устанавливаемые в соответствии с ЗК РФ и другими федеральными законами, необходимые для достижения целей резервирования земель;

г) сведения о месте и времени ознакомления заинтересованных лиц со схемой резервируемых земель, а также перечнем кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель.

Установление целей и сроков резервирования земель должно осуществляться при учете положений ст. 49, 70.1 ЗК РФ. При этом на практике, как правило, споры, возникающие из указанных правоотношений, связаны с правильностью определения целей резервирования²³.

²² Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. (в ред. от 19.01.2012 г.) «О недрах» // Рос.газ. 1995. № 52.

²³ Определение ВАС РФ от 27.02.2012 № ВАС-1199/12 по делу № А66-1916/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

В каждом конкретном случае сроки резервирования определяются с учетом установленных земельным законодательством максимальных сроков. В частности, земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам для строительства автомобильных дорог и других линейных объектов, могут быть зарезервированы на срок до 20 лет, а при резервировании земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и указанных в заявке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительно-распорядительного органа муниципального образования на создание особой экономической зоны в соответствии с ФЗ от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», на срок не более чем два года. В остальных случаях земли для государственных и муниципальных нужд могут резервироваться на срок не более чем семь лет.

Отсутствие конкретного срока в решении ограничивает права обладателей земельных участков, поскольку они лишаются возможности планировать использование земли. От срока, на который резервируются земли для государственных или муниципальных нужд, непосредственно зависит и срок, на который заключаются договоры по использованию земельных участков. Это подтверждается ч. 3.1 ст. 22 ЗК РФ, согласно которому договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и расположенного в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд, заключается на срок, продолжительность которого не может превышать срок резервирования таких земель.

Как уже отмечалось, в решении о резервировании в обязательном порядке указываются ограничения прав на зарезервированные земельные участки, устанавливаемые в соответствии с ЗК РФ и другими федеральными законами, необходимые для достижения целей резервирования земель.

Вопрос об ограничении прав собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов при резервировании земельных участков законодателем решен на уровне ЗК РФ, а именно ст. 56.1.

В соответствии с п. 1 данной статьи ЗК РФ права собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков на использование земельных участков **могут быть ограничены** в связи с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд. Подразумевается, во-первых, что резервирование само по себе не является ограничением прав на землю (объем устанавливаемых ограничений зависит от целей резервирования

земельного участка), а во-вторых, что резервирование не всегда непосредственно связано с последующим изъятием земельного участка.

Относительно ограничения права собственности и иных прав на земельные участки при резервировании закономерным является вопрос об объеме этих ограничений. А. Лазаревский отмечает, что тогда каждое решение о резервировании превращается в юридическое действие с произвольным содержанием и такая формулировка создает условия для административного манипулирования правами собственников²⁴.

Что касается процедуры перевода земельных участков из одной категории в другую, то она происходит в рамках процедуры резервирования земель для государственных и муниципальных нужд.

Ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» регламентирует обязанность исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления до предоставления заинтересованным гражданину или юридическому лицу изъятых, в том числе путем выкупа, земельного участка осуществить его перевод из состава земель определенной категории в категорию, обеспечивающую разрешенное использование этого земельного участка по целевому назначению. Применительно к землям, зарезервированным для государственных или муниципальных нужд, судебная практика также исходит из необходимости осуществления перевода из состава земель определенной категории в категорию, обеспечивающую разрешенное использование этого земельного участка по целевому назначению, исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления до предоставления заинтересованным гражданину или юридическому лицу (Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 19 января 2006 г. № КГ-А41/13557-05²⁵).

Ст. 2 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» установлено, что правом на подачу ходатайства о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую обладают заинтересованные лица, однако само понятие «заинтересованное лицо» не раскрывается.

По мнению В.А. Бутова, такое законодательное решение оправданно, поскольку невозможно детально и полно урегулировать все общественные отношения, которые отличаются многообразием

²⁴ Лазаревский А. Резервирование земельных участков // ЭЖ-Юрист. 2006. № 39. С. 34.

²⁵ Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 19 января 2006 г. № КГ-А41/13557-05 // СПС «КонсультантПлюс».

содержания, форм и методов правового закрепления²⁶. Следовательно, заинтересованным лицом является любое лицо (гражданин, организация, представитель органов власти и т. д.), которое может обосновать необходимость перевода и подтвердить свои права на землю. Под уполномоченными органами подразумеваются те исполнительные органы, в чьем ведении находится тот или иной участок (в рассматриваемом случае – зарезервированный земельный участок).

Законодательство предъявляет определенные требования к представляемому ходатайству о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую (ст. 2 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»), а также к документам, прилагаемым к указанному ходатайству. В частности, в ч. 4 среди таких документов закон называет согласие правообладателя земельного участка на перевод земельного участка из состава земель одной категории в другую; отсутствие такого согласия должно являться основанием для отказа в рассмотрении ходатайства о переводе (однако среди таких оснований в ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» не указано), а если акт о переводе принят – основанием для его признания недействительным.²⁷ Согласие правообладателя требуется в том случае, если инициатором ходатайства о переводе земель и земельных участков является землепользователь, землевладелец, арендатор земельного участка²⁸.

Когда же инициатором являются не указанные лица, а исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления, то законодательство закрепляет за ними право ходатайствовать о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую без согласия правообладателей земельных участков только в случаях перевода земельных участков из одной категории в другую для создания особо охраняемых природных территорий (при этом обязательным является условие об отсутствии цели изъятия земельных участков у их правообладателей, хотя определение особо охраняемых природных территорий в Преамбуле

²⁶ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный) / под ред. В.А. Бузова М., 2011. С. 37.

²⁷ Судебные акты Верховного Суда РФ № 8-Г09-1, 8-Г09-10, 8-Г09-14, , 8-Г09-21, 8-Г09-27, 8-Г09-28, 8-Г09-29, 8-Г09-36, 8-Г10-3, 8-Г10-5, 8-Г09-22 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ См.: Бельская А.А., Сухова Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный) 2-е изд., перераб. и доп. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009.

Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» указывает на такую характеристику определяемой категории земель, как обязательность полного или частичного изъятия) либо в связи с установлением или изменением черты населенных пунктов (ч. 5 ст. 2 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»)²⁹.

По мнению В.А. Бурова, указанная норма не лишает правообладателей земельных участков обратиться в суд за взысканием убытков, причиненных изменением категории участков помимо их воли и/или без их извещения: согласно ст. 62 ЗК РФ убытки, причиненные нарушением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, подлежат возмещению в полном объеме³⁰.

Решение о переводе земель из одной категории в другую принимает соответствующий исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления.

До вступления в силу Конституции РФ 1993 г.³¹ государственные полномочия по изменению категории земельных участков по общему правилу исполняли местные органы власти (например, ст. 5, 28, 29 ЗК РСФСР 1991 г.), поскольку до принятия Конституции РФ 1993 г. они входили в систему органов государственной власти. После вступления в силу Конституции РФ в актах регионального законодательства постепенно стали закрепляться полномочия субъектов РФ по изменению категории земельных участков. Данный процесс получил свое развитие после вынесения Постановления Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 г. № 1-П (п. 4), согласно которому по смыслу ст. 72 и ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ до издания федерального закона по тому или иному предмету совместного ведения субъект РФ вправе принять собственные нормативные акты, но после издания федерального закона такие акты должны быть приведены в соответствие с федеральным законом³². Субъектам РФ делегированы полномочия по установлению содержания ходатайства о переводе земель из одной категории в другую и состава прилагаемых к нему документов в отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности.

²⁹ Определение Верховного Суда РФ от 28.10.2009 № 8-Г09-28 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный) / под ред. Бурова В.А. М.: Юстицинформ. 2011. С. 29.

³¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Рос. газ. 2009. № 7.

³² Буров В. Указ. соч. С. 46.

Таким образом, содержание ходатайства о переводе земель из одной категории в другую и состав прилагаемых к нему документов подлежат определению в нормативно-правовом акте того субъекта, который правомочен осуществлять такой перевод³³. При этом оспорить такие региональные акты возможно, если их действие распространено на земли нескольких категорий. Так, Архангельский областной суд по делу № 3-9434 отметил, что «расширение перечня объектов нормативного регулирования, к которым, несомненно, относится и документация, служащая неотъемлемой частью для реализации процедуры перевода земель из одной категории в другую, по сравнению с исчерпывающим перечнем документации, установленным на федеральном уровне соответствующим законом, влечет не только дополнительное усложнение как самой процедуры перевода земель из одной категории в другую, но и неправомерное обременение для субъектов, имеющих право направлять ходатайства для осуществления такого перевода».

В связи с вышеизложенным целесообразно исключить из Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» положения, устанавливающие полномочия субъектов РФ по определению содержания ходатайства о изменении назначения земель и списка прилагаемых к нему документов.

Список литературы

1. Абузярова Д.Ф. Особенности резервирования земель для строительства автомобильных дорог // Транспортное право. 2009. № 4. С. 11 – 17.
2. Бриксов В.В. 250 актуальных вопросов практики применения земельного законодательства 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009.
3. Буров В.А. Некоторые вопросы применения и совершенствования законодательства об изменении целевого назначения земельных участков // Законодательство и экономика. 2009. № 8. С. 43 – 48.
4. Королев Д.В., Окунев А.И. Административно-правовые аспекты резервирования земель для государственных или муниципальных нужд // Правовые вопросы строительства. 2008. № 2. С. 21 – 29.
5. Кузнецов И.С. Теоретические и практические проблемы изменения целевого назначения и видов разрешенного использования земельных участков // СПС «КонсультантПлюс».

³³ Кузнецов И.С. Теоретические и практические проблемы изменения целевого назначения и видов разрешенного использования земельных участков // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ Решение Архангельского областного суда по делу № 3-94 от 9 августа 2005 г. // URL: <http://www.arhcourt.ru/?DocumeNts/Civ/ONoe/2005/200508091530>.

6. Лазаревский А. Резервирование земельных участков // ЭЖ-Юрист. 2006. № 39. С. 34 – 36.
7. Минина Е.Л. Проблемы законодательства о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд // Журн. рос. права. 2008. № 8. С. 53 – 60.
8. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный) / под ред. В.А. Бурова М., 2011.

ASPECTS OF TRANSFER OF THE LANDS FROM ONE CATEGORY IN ANOTHER AND RESERVATION OF LANDS FOR THE STATE AND MUNICIPAL NEEDS

A.M.Hurchak

Tver State University

The given article attempts to estimate such institutes as «land reservation for the state and municipal needs» and «land transfer from one category into another» out of theory positions, and also to analyse translation process of the reserved lands from one category into another considering the current legislation and law practice, to reveal its features and some implementation problems.

Keywords: *reservation of lands for the state and municipal needs, transfer of lands, category of lands, withdrawal of lands for the state and municipal needs, especially protected territories.*

Об авторе:

ХУРЧАК Александра Михайловна – студентка IV курса юридического факультета Тверского государственного университета, e-mail: microbina@inbox.ru; 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33.