

комментарий специалиста



В. А. Буров

О ПЕРЕВОДЕ ЗЕМЕЛЬ ИЛИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ИЗ ОДНОЙ КАТЕГОРИИ В ДРУГУЮ

Постатейный научно-практический
комментарий
к Федеральному закону

- Особенности перевода из категории в категорию
- Подготовка документов для перевода
- Правоприменительная практика в регионах
- Тенденции судебной практики

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Владимир Буров

**Постатейный научно-
практический комментарий к
Федеральному закону «О переводе
земель или земельных участков
из одной категории в другую»**

«Юстицинформ»

2011

Буров В. А.

Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» / В. А. Буров — «Юстицинформ», 2011

ISBN 978-5-7205-1087-9

В предлагаемом комментарии дается толкование норм одного из важнейших законов, регулирующих земельные отношения – Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». В текст комментария включены примеры из судебной практики и необходимые статистические данные. Данное издание в первую очередь будет интересно для специалистов, работающих в сфере недвижимости, а также практикующих юристов. Однако оно будет полезно и студентам высших учебных заведений юридического профиля, аспирантам, научным работникам, а также профессорско-преподавательскому составу. Автор будет благодарен за любые предложения и замечания по высказанным в комментарии позициям.

ISBN 978-5-7205-1087-9

© Буров В. А., 2011
© Юстицинформ, 2011

Содержание

Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»	5
Глава 1	6
Статья 1. Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую	6
Статья 2. Состав и порядок подготовки документов для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую	13
Конец ознакомительного фрагмента.	15

В. А. Буров
Постатейный научно-практический
комментарий к Федеральному закону
«О переводе земель или земельных
участков из одной категории в другую»

Научно-практический комментарий к
Федеральному закону от 21 декабря 2004 г.
№ 172-ФЗ «О переводе земель или земельных
участков из одной категории в другую»

(в ред. федеральных законов от 21 июля 2005 г. № 111-ФЗ, от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ, от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ, от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ, от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ, от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ, от 30 октября 2007 г. № 240-ФЗ, от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ, от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 14 марта 2009 г. № 32-ФЗ, от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ, от 25 декабря 2009 г. № 340-ФЗ)

5 января 2005 г. вступил в силу Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – Закон о переводе), принятый во исполнение п. 1 ст. 8 Земельного кодекса РФ, устанавливающего необходимость урегулирования отношений по переводу земель и земельных участков из одной категории в другую специальным федеральным законом.

С принятием Закона о переводе связывались значительные ожидания, обусловленные необходимостью четкой регламентации процедуры изменения целевого назначения земельных участков (основного способа определения их правового режима), достижения разумного баланса частных и публичных интересов при реализации данного государственного полномочия.

С момента принятия Закон о переводе претерпел 10 редакций, однако поправки не привели к единообразной практике применения его положений, поскольку в качестве оснований совершения тех или иных действий Закон оперирует оценочными критериями и терминами, значение которых легально не закреплено.

Все это приводит к многочисленным трудностям в уяснении смысла статей Закона о переводе и произволу со стороны правоприменителей.

Изложенное обусловило интерес к подготовке данного Комментария, содержащего поста-тейное толкование положений Закона о переводе земель и являющегося попыткой дать разум-ные ориентиры для правоприменительной практики.

Глава 1

Общие положения

Статья 1. Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую

Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, осуществляется Земельным кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Действующей Конституцией РФ¹ (ст. 36) установлено право федерального законодателя определять особые правила, порядок и условия землепользования.

Реализуя указанные правомочия, федеральный законодатель закрепил в действующем Земельном кодексе РФ² принцип целевого характера землепользования, согласно которому назначение является основанием деления земель на категории и основным способом определения прав и обязанностей участников земельных правоотношений (ст. 1, 7, 8).

В развитие данного принципа установлена обязанность правообладателей использовать земельные участки в соответствии с установленным назначением (ст. 40—42 ЗК РФ), а нарушение данной обязанности отнесено к основаниям прекращения прав на земельные участки (ст. 45—47 ЗК РФ).

В связи с этим институт деления земель на категории по критерию их целевого назначения является, по нашему мнению, основополагающим институтом отечественного земельного права, его «концептуальным каркасом».

Нормы, регулирующие отношения по переводу земель и земельных участков, а также последствия такого перевода, содержатся в настоящее время в следующих федеральных нормативных правовых актах:

Земельном кодексе Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ³ (ст. 1, 7, 8, 14, 42, 45, 46, 57, п. 3 ст. 95, п. 2 ст. 99);

Градостроительном кодексе Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ⁴ (ст. 9, 10, 14, 19, 23, 34);

Гражданском кодексе Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ⁵ (п. 2 ст. 260, 263, 276, 280, 284, 285);

¹ Российская газета. — 1993. — № 237.

² Там же. — 2001. — № 211—212.

³ Российская газета. — 2001. — № 211—212.

⁴ Там же. — 2004. — № 290.

⁵ Там же. — 1994. — № 238—239.

Федеральном законе от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»⁶ (ст. 4.1);

Федеральном законе от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»;⁷

Федеральном законе от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»⁸ (ст. 9);

Федеральном законе от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹ (ст. 6, 39);

Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰ (подп. 10 п. 2 ст. 26.3);

Федеральном законе от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «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»¹¹ (п. 13.1 ст. 15);

Федеральном законе от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «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 внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹² (п. 9 ст. 6);

Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹³ (п. 6 ст. 12);

Федеральном законе от 24 июля 2002 г. № 101 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹⁴ (п. 1 ст. 4);

постановлении Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 48 «О составе и порядке подготовки документации о переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий»;¹⁵

постановлении Правительства РФ от 23 марта 2008 г. № 198 «О порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации»;¹⁶

постановлении Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. № 316 «Об утверждении правил проведения государственной кадастровой оценки» (п. 4);

постановлении Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. № 219 «Об утверждении правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (п. 67);

Методических указаниях по определению кадастровой стоимости вновь образуемых земельных участков и существующих земельных участках в случаях изменения категории земель, вида разрешенного использования или уточнения площади земельного участка (утв. приказом Минэкономразвития России от 12 августа 2006 г. № 222);

⁶ Там же. – 2004. – № 290.

⁷ Там же.

⁸ Там же. – 2006. – № 277.

⁹ Там же. – 2007. – № 254.

¹⁰ Там же. – 1999. – № 206.

¹¹ Там же. – 2007. – № 272.

¹² СЗ РФ. – 2009. – № 19. – Ст. 2283.

¹³ Российская газета. – 1997. – № 145.

¹⁴ Там же. – 2002. – № 137.

¹⁵ Там же. – 2006. – № 37.

¹⁶ СЗ РФ. – 2008. – № 13. – Ст. 1303.

ГОСТ 26640-85 «Земли. Термины и определения» (утв. постановлением Госстандарта СССР от 28 октября 1985 г. № 3453).¹⁷

В 39 субъектах РФ также приняты правовые акты, регламентирующие содержание ходатайства о переводе земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий и устанавливающие уполномоченные на изменение категории земель и земельных участков исполнительные органы государственной власти.

В силу прямого указания в Земельном кодексе РФ (п. 1 ст. 8) процедура изменения категории земель и земельных участков может регламентироваться только федеральным законодательством.

Указанное подтверждается судебной практикой, например, решением Калининградского областного суда от 10 мая 2007 г. № 3-77/07 признаны недействующими и не подлежащими применению с момента вступления в силу решения суда нормы Закона Калининградской области от 21 декабря 2006 г. № 105 «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Калининградской области», предоставляющие правительству Калининградской области устанавливать порядок рассмотрения ходатайств о переводе.

Как указал суд, порядок рассмотрения ходатайств о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую регламентирован ст. 3 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ.

При этом указание на необходимость дополнительного правового регулирования субъектом Российской Федерации установленного федеральным законодательством порядка рассмотрения ходатайства о переводе земель из одной категории в другую (в отличие от содержания такого ходатайства) в федеральном законодательстве отсутствует.

Относительно возможности принятия органами местного самоуправления нормативных правовых актов, регламентирующих применение изучаемых институтов, считаем верным суждение М.В. Попова о том, что, по смыслу действующего законодательства (ст. 1 Закона о переводе), правовое регулирование отношений в области перевода земель из одной категории в другую не может осуществляться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.¹⁸

В связи с этим сомнительна юридическая сила таких нормативных правовых актов, как Положение о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую на территории Орехово-Зуевского муниципального района Московской области (утв. Советом депутатов Орехово-Зуевского муниципального района Московской области 28 июня 2007 г. № 60/6).¹⁹

Поскольку нормы закона являются в том числе и совокупностью понятий, для целей их надлежащего применения к общественным отношениям важно надлежащее понимание используемого понятийного аппарата, включая определение терминов «целевое назначение земель» и «категории земель».

При обсуждении проекта действующего Закона о переводе из него, несмотря на заключения отраслевых комитетов, была необоснованно исключена статья, закреплявшая легальные определения использовавшихся в законе понятий.

В частности, в ней раскрывалось и содержание термина «категория земель» как «части земель в Российской Федерации, характеризующейся единым целевым назначением земельных участков, включенных в нее».²⁰

¹⁷ Государственные стандарты. Охрана природы. Земли. – М.: ИПК Изд-во стандартов, 1998. – С. 29.

¹⁸ Попов М.В. Комментарий к Федеральному закону от 23 декабря 2004 г. «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. – С. 17.

¹⁹ Документ официально не был опубликован.

²⁰ Проект федерального закона № 358797-3 «О переводе земель из одной категории в другую» (ред., принятая ГД ФС РФ в первом чтении 4 февраля 2004 г.).

В связи с этим в части, не противоречащей действующему законодательству, сохраняет силу легальное определение категории земель, закрепленное в ГОСТ 26640-85 «Земли. Термины и определения» (утв. постановлением Госстандарта СССР 28 октября 1985 г. № 3453), как части единого государственного земельного фонда, выделяемой по основному целевому назначению и имеющей определенный правовой режим.

Данным легальным определением до настоящего времени оперируют некоторые правоприменительные органы, в частности Счетная палата РФ.²¹

Понятие «перевод земель» выработано в настоящее время судебной практикой и раскрывается как «установление порядка, условий, предела эксплуатации земель для конкретных целей в соответствии с категориями земель».²²

Собственно, под термином «земли» предлагаем понимать всю земную поверхность в границах государства, являющуюся совокупным объектом земельных правоотношений, а целевым назначением земель – юридически закрепленный общий, основной характер их использования, устанавливаемый в зависимости от выполняемой в общественных отношениях роли и с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов.

В земельно-правовой литературе природа целевого назначения земель трактуется преимущественно с позиций публичного права как способа реализации управленческой функции государства.

Так, О.И. Крассов квалифицирует деление земель на категории по целевому назначению как основной способ определения правового режима земель.²³

Е.А. Галиновская, в свою очередь, также указывает, что деление земель по целевому назначению является одним из основных методов регулирования земельных отношений: установление в земельном законодательстве закрытого перечня категорий земель и возможность изменения их количества только в самом Земельном кодексе РФ (а не актами органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления) позволяют проводить единую государственную земельную политику, направленную на выполнение организующей функции государства по «регулированию хозяйственной деятельности», обеспечению «различных видов хозяйствования и социальной жизни определенной территориальной базы».²⁴

С.А. Боголюбов характеризует целевое назначение как «основу определения особенностей правовых режимов охраны и использования земель».²⁵

А.П. Анисимов указывает, что деление земельного фонда на категории является «элементом публично-правового регулирования земельных отношений», порождающим «четкие правовые последствия, выражающиеся в особом содержании их прав и обязанностей по использованию и охране земель».²⁶

Правомочие устанавливать целевое назначение связывается большинством отечественных ученых с полномочиями государства по управлению земельными ресурсами и проведением государственной земельной политики.²⁷

²¹ Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Правовое обеспечение владения, пользования и распоряжения земельными участками и отдельные вопросы деятельности государственной власти и местного самоуправления по управлению землей в Российской Федерации» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2008. – № 10 (130).

²² Так раскрывается значение данного термина в Определении Верховного Суда РФ от 19 сентября 2007 г. № 5-В07-51, постановлении ФАС Центрального округа от 18 августа 2009 г. по делу № А68-1276/2009.

²³ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2006. – С. 60.

²⁴ Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой / под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Юрайт-Издат, 2006. – Комментарий к ст. 1.

²⁵ Боголюбов С.А. Земельное право: Учебник – М.: Высшее образование, 2007. – С. 76.

²⁶ Анисимов А.П. О делении земельного фонда на категории // Правоведение. – 2006. – № 5.

²⁷ Аксененко Г.А. Земельные правоотношения в СССР. – М.: Госюриздат, 1958. – С. 355; Фабри В. Некоторые вопросы чехословацкого земельного права // Советское государство и право. – 1965. – № 4. – С. 138—143; Галиновская Е.А. Кто в

Согласно доктринальному толкованию Конституционного Суда РФ²⁸ правомочие государства определять порядок и условия землепользования обусловлено конституционной характеристикой земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, предопределяющей требование ее рационального и эффективного использования всеми участниками общественных отношений.²⁹

Право государства при осуществлении земельной политики устанавливать «социально-экономические и правовые предписания, которые определяют, как должна использоваться земля» признается и зарубежными исследователями, при этом признается, что конкретные способы реализации данного права выбираются с учетом особенностей исторического развития каждой страны.³⁰

Заслуживает внимания предложение В.В. Чубарова учитывать необходимость взаимодействия частного и публичного права при определении правового режима земельного участка, поскольку деление земель по критерию целевого назначения «непосредственно затрагивает гражданско-правовую проблему деления вещей на виды».³¹

Указанное утверждение справедливо, поскольку институт целевого назначения земель носит комплексный характер и первоначально возник в частном праве (более известен в гражданском праве как институт «назначения вещи» – способа установления предела осуществления субъективных прав) и только впоследствии был усовершенствован для целей регулирования земельных отношений.

Термин «назначение права» был заимствован из понятийного аппарата теории «социальных функций» права (Л. Дюги и др.), согласно которой право собственности является не столько субъективным правом, сколько социальной обязанностью³², т. е. любое имущество должно использоваться с учетом общественных интересов, в противном случае правообладателей необходимо понуждать к использованию имущества по социальному назначению или прекращать их права.³³

Как впоследствии отмечал В.П. Грибанов относительно принципа наделения субъективным правом с определенным назначением, «в ряде случаев закон определяет назначение субъективного права не прямо, а косвенно, путем определения назначения того или иного имущества» (например, назначение земель), при этом особенно важна роль закона в установлении назначения имущества, когда оно по потребительским свойствам может выполнять самые разнообразные функции.³⁴

Целевое назначение земельного участка по гражданско-правовой природе является пределом осуществления прав на него – «законодательно очерченными границами деятельности управомоченных лиц по реализации возможностей, составляющих содержание данных прав»³⁵. Так, Верховный Суд РФ квалифицировал целевое назначение как «предел эксплуата-

России решает, как использовать землю // ЭЖ-Юрист. – 2003. – № 23; и др.

²⁸ Конституционный Суд РФ в постановлениях от 28 февраля 2006 г. № 2-П, от 18 июля 2008 г. № 10-П и др. называет свои правовые позиции доктринальными и развивающими положения Основного закона. Данный тезис не ставится под сомнение в правовой литературе. См., напр.: Лазарев В.В. Поиск права // Журнал российского права. – 2004. – № 7.

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П.

³⁰ Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы, ЕСЕ/НВР/140. – Нью-Йорк – Женева: ООН, 2005. – С. 31, 84.

³¹ Чубаров В.В. Проблемы правового регулирования недвижимости. – М., Статут, 2006.

³² Данный тезис воспроизведен в настоящее время в положениях большинства европейских конституций.

³³ Волков А.В. Теория концепции «злоупотребление гражданскими правами». – Волгоград: Станица-2, 2007; Богданов Е.В. Влияние научных взглядов Леона Дюги на развитие гражданского права // Журнал российского права. – 2008. – № 6. Кроме того, тезис о необходимости использования имущества в общественно полезных целях закреплен и в большинстве европейских конституций.

³⁴ Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. – 2-е изд., стереотип. – М.: Статут, 2001. – 411 с. (переиздание: Грибанов В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. – М., 1972).

³⁵ Ем В.С. Гражданское право. Т. 1 / под ред. Е.А. Суханова. – М.: БЕК, 1994. – С. 157.

тации земель»³⁶. Е.А. Суханов также квалифицирует целевое назначение как «установление законом определенных границ содержания самого права собственности, которое в любом случае не может быть беспредельным».³⁷

Как отмечает О.А. Поротикова, «исходя из легального понимания пределов, назначению в настоящее время в ГК РФ отводится вспомогательная роль в рамках отдельных правовых институтов... Именно поэтому оно относится к группе специальных пределов осуществления».³⁸

По мнению Г.А. Гаджиева, установление правил целевого использования земли представляет собой не ограничение права частной собственности на землю, а «уточнение его содержания», т. е. установление его пределов (границ).³⁹

В отличие от публичных ограничений права пределы осуществления права действуют в силу прямого указания закона, не требуют регистрации в публичных реестрах и компенсации правообладателям имущества.

В современном гражданском праве регулирование правового режима имущества посредством установления его назначения, установления ограничений на изменение назначения применяется только в отношении особо ценного или социально полезного имущества, например в отношении жилых помещений.

Отчасти это объясняется и тем, что назначение рукотворных вещей, как правило, предопределяет потребительские свойства, которые моделируются при их создании для удовлетворения конкретных потребностей, и иное их использование затруднительно.

Однако земля как природный плоскостной, а не объемный объект отличается от рукотворных объектов тем, что ее свойства потенциально не ограничены: возможно использование земельных участков как в качестве пространственного базиса размещения самых различных объектов, так и в качестве средства производства под выращивание самых различных культур.

Исходя из этого, законодатель пошел по пути регулирования назначения всех земель.

В самом общем понимании назначение имущества выражает его роль в процессе удовлетворения потребностей людей, цель его использования.⁴⁰

Для понимания института целевого назначения важно уяснить, что, по общему правилу, назначение задается не для конкретного предмета, а для классов явлений⁴¹. Этими «классами явлений» являются в настоящее время семь категорий земель, закрепленных в действующем Земельном кодексе РФ.

В связи с отсутствием актуального нормативного закрепления понятий «категория земель» и «целевое назначение земель» отсутствует и единообразие в определении данных понятий в научной литературе.

Так, Р.Т. Нагаев под категорией земель понимает узаконенную типологию земельных участков для целей налогообложения, территориального планирования и регулирования, а под целевым назначением земель – установленные законодательством порядок, условия, предел эксплуатации (использования) земельных участков для конкретных целей в соответствии с их категориями.⁴²

³⁶ Определение Верховного Суда РФ от 19 сентября 2007 г. № 5-В07-51.

³⁷ Гражданское право: Учебник. — Т. 2. Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права / под ред. Е.А. Суханова. — М.: Волтерс Клувер, 2008.

³⁸ Поротикова О.А. Проблема злоупотребления субъективным гражданским правом. — М.: Волтерс Клувер, 2007.

³⁹ См.: «Круглый стол» журнала «Государство и право» // Государство и право. — 1998. — № 7. — С. 26.

⁴⁰ Назначение — ... 3. Роль кого-либо, чего-либо в чем-либо. Синонимами являются слова: цель, задача, предназначение (Ефимова Т.Ф. Новый словарь русского языка. — М., 2000).

⁴¹ Васильев Г.С. Переход права собственности на движимые вещи по договору: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — СПб., СПбГУ, 2006.

⁴² Нагаев Р.Т. Энциклопедический словарь «Недвижимость». — Казань: Изд-во ГУП «ПИК «Идел-Пресс», 2004. Такое определение целевого назначения предлагалось в ст. 10 проекта № 95700027-1 ЗК РФ (в ред., принятой Государственной

Аналогичное вышеуказанному определение целевого назначения земель дает и Б.В. Ерофеев.⁴³

В свою очередь, А.П. Анисимов понимает термин «категория земель» как группирование по принципу целевого назначения земельных участков, осуществляемое органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ, а также органами местного самоуправления, необходимое для установления правового режима земель и совершенствования управления ими.⁴⁴

Под целевым назначением земель А.П. Анисимов понимает определение параметров и вариантов рационального использования и охраны земельных участков для их правообладателей, которые следует рассматривать в качестве родовых признаков.⁴⁵

Как полагает В.В. Петров, категория земель – это «группирование земельных участков, площадей по каким-либо устойчивым признакам, которые в совокупности определяют правовой режим земли данной категории. Для распределения земельного фонда по категориям за основу берется целевое назначение земельного участка...».⁴⁶

По мнению Е.А. Галиновской, под целевым назначением земель в самом широком смысле можно понимать особое направление использования земель, в зависимости от той роли, которую выполняет земля в общественных отношениях.⁴⁷

По мнению О.И. Крассова, целевое назначение земель представляет собой главную цель использования земли определенной категории, устанавливаемую земельным законодательством Российской Федерации.⁴⁸

Все указанные определения в целом верны. Для понимания соотношения «категории земель» и «целевого назначения земель» считаем нужным отметить, что они соотносятся как форма и содержание.

В связи с этим представляется не совсем корректным утверждение М.Г. Звягинцева о том, что «термин «целевое назначение» по смыслу, придаваемому ему законом, является тождественным понятием (синонимом) по отношению к термину «категория земель»».⁴⁹

Думой ФС РФ 22 апреля 1998 г., но отклоненной впоследствии Президентом РФ).

⁴³ Ерофеев Б.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ООО «Профобразование», 2001. – 656 с.

⁴⁴ Анисимов А.П. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о правовом режиме земель поселений // Журнал российского права. – 2004. – № 4.

⁴⁵ Анисимов А.П. О делении земельного фонда на категории // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 65—78.

⁴⁶ Земельное право России: Учебник / под ред. В.В. Петрова. – М., 1997. – С. 141.

⁴⁷ Галиновская Е.А. Указ. соч.

⁴⁸ Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. – 2003. – № 1. – С. 11.

⁴⁹ Звягинцев М.Г. Правовой режим земель: понятие, состав, элементы. – М.: Изд. Дом «Ра», 2009. – С. 6.

Статья 2. Состав и порядок подготовки документов для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую

1. Для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую заинтересованным лицом подается ходатайство о переводе земель из одной категории в другую или ходатайство о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую (далее также – ходатайство) в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на рассмотрение этого ходатайства.

2. Содержание ходатайства о переводе земель из одной категории в другую и состав прилагаемых к нему документов устанавливаются:

1) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в собственности Российской Федерации;

2) уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в отношении иных земель.

3. В ходатайстве о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую указываются:

1) кадастровый номер земельного участка;

2) категория земель, в состав которых входит земельный участок, и категория земель, перевод в состав которых предполагается осуществить;

3) обоснование перевода земельного участка из состава земель одной категории в другую;

4) права на земельный участок.

4. К ходатайству о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую прилагаются:

1) выписка из государственного кадастра недвижимости относительно сведений о земельном участке, перевод которого из состава земель одной категории в другую предполагается осуществить;

2) копии документов, удостоверяющих личность заявителя – физического лица, либо выписка из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей или выписка из единого государственного реестра юридических лиц;

3) выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах на земельный участок, перевод которого из состава земель одной категории в другую предполагается осуществить;

4) заключение государственной экологической экспертизы в случае, если ее проведение предусмотрено федеральными законами;

5) согласие правообладателя земельного участка на перевод земельного участка из состава земель одной категории в другую;

5. Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления ходатайствуют о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую без согласия правообладателей земельных участков в случаях перевода земельных участков из состава земель одной категории в другую для создания особо охраняемых природных территорий

без изъятия земельных участков у их правообладателей либо в связи с установлением или изменением черты населенных пунктов.

1. Законом о переводе установлено, что правом на подачу ходатайства о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую обладают заинтересованные лица, однако понятие «заинтересованное лицо» не раскрывается.

Такое законодательное решение оправданно, поскольку, по нашему мнению, невозможно детально и полно урегулировать все общественные отношения, которые отличаются многообразием содержания, форм и методов правового закрепления.

Категория «интерес», лежащая в основе понятия «законный интерес», широко используется в большинстве гуманитарных наук (психологии, экономике, юриспруденции) и в самом общем понимании может быть охарактеризована как осознанная потребность, которая определяет отношение людей к предметам и явлениям действительности, имеющим для них важное значение, притягательность.⁵⁰

Считаем неверным распространенное в комментариях к Закону о переводе суждение о том, что заинтересованным в переводе лицом может являться только правообладатель земельного участка.

Считаем возможным обозначить открытый перечень лиц, которые могут быть признаны «заинтересованными лицами», исходя из общих положений теории государства и права.

При этом к отношениям по переводу земель применимо понятие «законный интерес», выработанное в теории права, под которым понимается «отраженное в объективном праве либо вытекающее из его общего смысла и в определенной степени гарантированное государством простое юридическое дозволение, выражающееся в стремлении субъекта пользоваться конкретным социальным благом, а также в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным».⁵¹

⁵⁰ Шорохова Т.В. Проблема определения категории «интерес» в современной отечественной психологии и педагогике // Эйдос: Интернет-журнал. – 2004. – 5 декабря.

⁵¹ Малько А.В. Проблемы законных интересов // Проблемы теории государства и права / под ред. М.Н. Марченко. – М., 2002. – С. 375.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.