

К ВОПРОСУ ОБ ОБРАЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА КАК ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРОЦЕДУРЫ

© 2016 Кроз Владимир Михайлович
кандидат юридических наук

© 2016 Колесова Ольга Николаевна
кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права

© 2016 Паулов Павел Александрович
кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Самарский государственный экономический университет
443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141

E-mail: vmkros@list.ru, 79023751300@ya.ru, PaulovPavel@yandex.ru

Рассматривается образование земельного участка как способ создания объекта права. Дается характеристика различным способам образования земельных участков, приводится обоснование классификации образования земельного участка или земельных участков из земельных участков путем раздела, объединения, перераспределения или выдела как гражданско-правовой сделки. Образование земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, характеризуется как публично-правовая процедура.

Ключевые слова: земельный участок, земля, земли, недвижимое имущество, образование земельного участка, сделка, схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории, проект межевания территории.

В п. 3 ст. 6 Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ) зафиксировано понятие земельного участка¹. В соответствии с данной нормой земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных настоящим Кодексом прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи. В случаях и в порядке, которые установлены федеральным законом, могут создаваться искусственные земельные участки.

Так как земельный участок только часть уже существующей земной поверхности, его образование не связано с материальным созданием вещи. Земельный участок как материальная вещь не создаваемый и не уничтожимый. Земельный участок создается как объект юридический, так как определяет территориальные границы осуществления права. Поэтому образование земельного участка связано с установлением его границ. Изменение границ земельного участка, как правило, означает исчезновение прежнего объекта и возникновение нового.

Земельный участок всегда понимался как юридически образованная вещь, решающее зна-

чение в образовании которой имеет государственная фиксация его местоположения и границ. По мнению Л. Эннеркперуса, высказанному еще в прошлом веке, “земельному участку по его природе не присуща обособленность, которая позволила бы ему выступать в качестве вещи, так как земля относится к тем вещам, которые юридически имеют отдельное существование, а физически - нет. Решающим для вопроса о том, действительно ли определенная часть земной поверхности рассматривается только как часть земельного участка, или как целый земельный участок, или как ряд земельных участков, или как отдельные части различных земельных участков, является не единое или различное хозяйственное назначение земель и не расположение и взаимное их соотношение, а (по общему правилу) то, как земли занесены в поземельную книгу. Занесенный в поземельную книгу как единый, земельный участок признается отдельной вещью, хотя бы он состоял из ряда не граничащих друг с другом частей”².

Современная юридическая наука ничего не изменила в представлении об этом. К.И. Скловский, например, считает, что установление границ (наряду с местоположением) является не

только средством индивидуализации земельного участка, но и способом создания самого объекта права³. В связи с этим многие ученые указывают на особую роль государственного кадастрового учета в образовании объекта недвижимости. Так, Т.А. Пасикова считает, что Гражданский и Земельный кодексы РФ единогласно закрепляют правило, согласно которому выступление земельного участка в обороте возможно только после прохождения им процедуры государственного кадастрового учета, так как лишь после этого он становится индивидуально-определенной вещью⁴.

Судебная практика также исходит из классического понимания, подкрепленного нормами действующего законодательства. В Постановлении ФАС Западно-Сибирского округа от 8 сентября 2009 г. № Ф04-5064/2009(13175-А45-9) по делу № А45-3168/2008 отмечается: "...признаками, которые присущи юридическому понятию земельного участка, являются границы и местоположение. Границы земельного участка определяют территориальную и пространственную сферу осуществления прав и исполнения обязанностей их правообладателями. Установление границ земельного участка является одним из правовых средств его индивидуализации как объекта права собственности и иных прав землепользования". Исходя из этого, судом делается вывод, что земельный участок считается объектом гражданских прав с момента внесения записи в Единый государственный реестр земель.

На обязательность кадастрового учета как необходимого этапа образования земельного участка указывают также судебные акты высших судов (Постановление Президиума ВАС РФ от 16 марта 2004 г. № 15671/03; Постановление Президиума ВАС РФ от 15 декабря 2009 г. № 11276/09 по делу № А40-49619/07-12-289; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 4 сентября 2009 г. по делу № А82-6531/2008-56).

В связи с тем, что земельный участок, прежде всего, юридическая фикция, образование земельного участка - это юридическая процедура. В случае, если не возникает правоотношений, связанных с необходимостью закрепления права какого-либо лица на часть земной поверхности, не возникает необходимости в образовании земельного участка. В этом случае земная поверхность как физический объект существует, но в юридическом плане это "земля".

Земля - территория без признаков индивидуальной определенности, а значит, она не может быть объектом права собственности и принадлежать конкретному лицу: Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию, а также физическому или юридическому лицу. Из этого общего правила есть только одно исключение, закрепленное в п. 2 ст. 214 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) и ст. 16 ЗК РФ, из содержания которых следует, что в государственной собственности находятся земли. Ни земельное, ни какое-либо иное законодательство не раскрывает содержание понятия "зёмли" и, тем более, соотношение этого понятия с понятием "земля" и "земельный участок" ("земельные участки"). В правовой литературе высказывается мнение, что "земли" - это некая совокупность земельных участков, объединенных определенными признаками⁵. Если исходить из такого представления, то выражение "земли, находящиеся в государственной собственности" можно бы было понимать как всю совокупность земельных участков, принадлежащих на праве собственности государству. Однако системный анализ норм земельного законодательства позволяет сделать вывод, что понятие "зёмли" включает в себя не только неопределенное множество земельных участков, но и ту часть земной поверхности, которая не получила индивидуально-определенных признаков земельных участков. Такую часть земной поверхности законодатель обозначает понятием "земля". Следовательно, понятие "зёмли" может объединять как некую (неопределенную) совокупность земельных участков, так и территорию, на которой нет образованных земельных участков, а также то и другое в совокупности. В объективно-материальном аспекте это все одна и та же земная поверхность. Разница состоит только в том - были проведены юридические процедуры образования земельного участка или нет.

В современной редакции ЗК РФ образованию земельных участков посвящена гл. I.1⁶.

Согласно ст. 11.2 ЗК РФ земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также образуются из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Те земельные участки, из которых при разделе, объединении, перераспределении образуются новые земельные

участки, прекращают свое существование с даты государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на все образованные в результате указанных действий новые земельные участки (образуемые земельные участки).

Анализ действующего законодательства позволяет выделить два различных способа образования земельных участков:

- образование земельного участка из земельного участка;
- образование земельного участка из государственных или муниципальных земель.

Первый способ связан с преобразованием уже существующих земельных участков. Такое преобразование может осуществляться только по воле собственника (собственников) преобразуемого земельного участка (земельных участков).

Второй способ связан с первоначальным установлением границ в целях предоставления земельного участка гражданину или юридическому лицу для использования. В связи с этим процедура переходит в публично-правовую плоскость. Полномочиями в этой сфере наделяются органы государственной власти или местного самоуправления, которые утверждают схему расположения на кадастровой карте территории. Утверждение такой схемы становится необходимым этапом в фактическом составе образования земельного участка.

С 1 марта 2015 г. вступила в силу новая редакция ЗК РФ⁷. Изменения коснулись и норм гл. I.1 ЗК РФ, прежде всего в отношении образования земельных участков из земельных участков или земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Утверждение схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории становится необходимым этапом для образования земельного участка не только из земель, но и из уже существующего земельного участка, если он является собственностью государства или муниципального образования, на что указывается в ст. 11.3 ЗК РФ. Уполномоченный орган государственной власти устанавливает требования к формату, форме и содержанию этого документа⁸. Схема не утверждается, если земельный участок образуется на основании проекта межевания территории, утвержденного в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации или на основании проектной документации о местоположении, границах, площади и об иных количествен-

ных и качественных характеристиках лесных участков. В то же время при разделе, объединении, перераспределении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, применяются общие нормы ст. 11.4; 11.5; 11.7; 11.9 ЗК РФ с учетом особенностей, установленных ст. 11.3 и гл. V.4 ЗК РФ. Впервые предусматриваются возможность образования земельного участка путем перераспределения земельного участка с землями, находящимися в публичной собственности, условия, при котором это возможно, и порядок осуществления соответствующих процедур.

Необходимо подчеркнуть, что в настоящий момент законодатель не предусматривает возможность снятия с кадастрового учета земельного участка, сведения о котором носят постоянный характер (кадастровые сведения), без его преобразования, т.е. без образования из него других (другого) земельных участков (земельного участка). Таким образом, с использованием терминологии, установленной в земельном законодательстве, в частности в ст. 6 ЗК РФ, выведем следующую словесную формулировку: можно образовать земельный участок из земель, но нельзя образовать земли из земельного участка. То есть снять с кадастрового учета земельный участок “в никуда” невозможно. Его можно только разделить, объединить или перераспределить с другим или выделить в счет доли в праве собственности, если такой земельный участок находится в долевой собственности нескольких лиц. В соответствии с п. 6 ст. 27 Федерального закона “О государственном кадастре недвижимости”⁹ орган кадастрового учета принимает решение об отказе в снятии с учета земельного участка также в случае, если такой земельный участок не является преобразуемым и не подлежит снятию с учета в соответствии с установленными законом особенностями осуществления кадастрового учета при образовании объектов недвижимости.

Снять с кадастрового учета без образования из него другого земельного участка можно только земельный участок с временными сведениями. В связи с этим образовать земельный участок на той территории, которая входит в состав существующего земельного участка, можно только применив одну из процедур образования нового земельного участка из уже существующего, независимо от формы собственности на него.

В случае, если земельный участок образуется для каких-либо целей на территории, на которой нет существующих, поставленных на кадастровый учет земельных участков, применяется процедура образования земельных участков из государственных земель, установленная ЗК РФ.

Следует признать, что образование земельных участков из других земельных участков является гражданско-правовой сделкой, так как соответствует признакам сделки, определенным в ст. 153 ГК РФ. Это волевое действие граждан или юридических лиц, направленное на установление, прекращение или изменение гражданских прав и обязанностей.

Среди ученых по данному вопросу нет единства. О том, что образование земельного участка по своей природе является гражданско-правовой сделкой, высказывались ряд ученых, например: А.В. Афонина¹⁰; В.А. Лапач, Т. Ткаченко¹¹; К.И. Скловский¹². Противоположную точку зрения высказала М.Г. Пискунова¹³.

Образование земельного участка в юридическом смысле данного понятия заключается в установлении его границ. При этом земная поверхность остается неизменной. Устанавливаются (или изменяются) пространственные границы, в пределах которых лицо вправе осуществлять свои права на землю. В полном соответствии с ст. 131 ГК РФ земельный участок считается образованным только с момента государственной регистрации права на него. С этого же момента прекращают существование земельные участки (земельный участок), из которых был образован новый земельный участок. Таким образом, образование земельного участка всегда связано с волевым поведением лица и по своему характеру является юридическим актом, т.е. направлено на достижение юридических последствий.

Анализ норм ст. 11.2-11.8 ЗК РФ позволяет сделать вывод, что образование земельного участка (или земельных участков) всегда является основанием для возникновения, изменения или прекращения правоотношений. При этом один и тот же юридический факт может служить основанием для прекращения одних правоотношений и возникновения других. Так, в случае раздела земельного участка собственником у него прекращается право собственности на разделенный земельный участок, так как прекращает существование объект права (п. 1 ст. 235 ГК РФ), но возникает право собственности на новые (обра-

зованные) земельные участки. В некоторых случаях правоотношения изменяют (или могут изменить) не только свой объектный, но и субъектный состав, например, при объединении земельных участков, находящихся в собственности разных лиц, при разделе земельного участка, находящегося в общей долевой собственности, при выделе из земельного участка. При этом если в образовании земельного участка принимают участие разные лица, то законодатель требует согласования воли всех участников. В п. 5 ст. 11.2 ЗК РФ указывается, что образование земельных участков из земельных участков, находящихся в частной собственности и принадлежащих нескольким собственникам, осуществляется по соглашению между ними об образовании земельного участка, за исключением выдела земельного участка в счет доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"¹⁴. При этом закон требует согласования воли не только собственников земельных участков, но и других правообладателей в тех случаях, когда их права могут быть затронуты (см. п. 4 ст. 11.2 ЗК РФ). В обязательном порядке, независимо от согласия собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов, залогодержателей земельные участки могут быть образованы только в судебном порядке (п. 6 ст. 11.2 ЗК РФ).

Сделка по образованию земельного участка может быть как односторонней (например, при образовании земельных участков путем раздела земельного участка, находящегося в индивидуальной собственности), так и двух- или многосторонней (если для принятия решения об образовании земельного участка необходимо согласование воли всех участников).

Квалификация отношений по образованию земельного участка из других земельных участков как гражданско-правовой сделки позволяет применить к ним гл. 9 Гражданского кодекса Российской Федерации и параграф второй данной главы, определяющий понятия и признаки недействительности сделки, а также правовые последствия признания сделки недействительной.

Так как основным элементом правового режима земельного участка является то, что он представляет собой объект недвижимого имуще-

ства, а образование земельного участка (земельных участков) из другого земельного участка (других земельных участков) - гражданско-правовая сделка, регулирование этих отношений логично перенести в Гражданский кодекс РФ.

В то же время вопросы образования земельных участков из земель, требования к вновь образуемым земельным участкам, особенности образования земельных участков из земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности в части реализации публично-правовых процедур, должны быть урегулированы в рамках земельного законодательства преимущественно публично-правовыми методами, с учетом значения земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Эннеркцгерус Л. Курс германского гражданского права: Введение и общая часть : пер. с нем. Т. 1, полут. 2 / под ред., с предисл.: Д.М. Генкин, И.Б. Новицкий (пер.). Москва, 1950.

³ См., например: Скловский К.И. Применение гражданского законодательства о собственности и владении. Практические вопросы. Москва, 2004.

⁴ Пасикова Т.А. Влияние новелл Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости" на оборот земельных участков // Право и политика. 2008. № 5.

⁵ См., например: Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. А.А. Ялбулганова. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁶ Глава внесена Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ : О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений // Собр. законодательства РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3597.

⁷ О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3377.

⁸ См.: Об утверждении требований к подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории и формату схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории при подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории в форме электронного документа, формы схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, подготовка которой осуществляется в форме документа на бумажном носителе : приказ Минэкономразвития России от 27 нояб. 2014 г. № 762 : [зарегистрировано в Минюсте России 16 февр. 2015 г. № 36018]. URL: www.pravo.gov.ru.

⁹ О государственном кадастре недвижимости : федер. закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2007. 30 июля (№ 31). Ст. 4017.

¹⁰ Афонина А.В. Новое в правовом регулировании земельных отношений (в рамках Федерального закона № 141-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования земельных отношений" // Жилищное право. 2008. № 9.

¹¹ Лапач В.А., Ткаченко Т. Земля в новом измерении // ЭЖ-Юрист. 2008. № 32.

¹² Скловский К.И. Раздел земельного участка // ЭЖ-Юрист. 2005. № 45.

¹³ Пискунова М.Г. Делимость земельных участков // Бизнес-адвокат. 2003. № 10.

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

Поступила в редакцию 08.01.2016 г.