

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

© 2017 Паулов Павел Александрович

кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права

© 2017 Кроз Владимир Михайлович

Самарский государственный экономический университет

443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141

E-mail: paulovpavel@yandex.ru, vmkros@list.ru

Статья посвящена анализу нормативно-правовых и судебных актов по вопросам включения земельных участков в оборот и установления ограничений их оборотоспособности. Обосновано предложение о включении информации об оборотоспособности земельного участка в сведения кадастра недвижимости.

Ключевые слова: оборотоспособность; земельные участки, изъятые из оборота; земельные участки, ограниченные в обороте; земли, предоставленные для нужд обороны; особо охраняемые природные территории; государственный кадастр недвижимости; государственная регистрация недвижимости.

Оборотоспособность является одной из важнейших характеристик правового режима вещи, так как отсутствие оборотоспособности, т.е. изъятие вещи из оборота, фактически означает невозможность применения по отношению к ней гражданско-правовых норм, регулирующих динамику гражданских правоотношений.

Земельный участок, согласно действующему законодательству, может переходить от одного лица к другому. Другими словами, участок обладает оборотоспособностью, которой в соответствии со ст. 129 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ)¹ признается возможность вещи или имущественного права свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследования, реорганизации юридического лица) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте. Из общего положения об оборотоспособности земельных участков исходит ст. 260 ГК РФ, которая устанавливает, что лица, имеющие в собственности земельный участок, вправе продавать его, дарить, отдавать в залог или сдавать в аренду и распоряжаться им иным образом (ст. 209) постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте.

В соответствии с п. 3 ст. 129 ГК РФ земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Таким образом, общие положения регулирования оборота земельных участков определяются в гражданском законодательстве, а особенности - в земельном законодательстве. В то же время в Земельном кодексе Российской Федерации (ЗК РФ)² есть специальные нормы, отражающие особенности заключения некоторых договоров (купли-продажи, аренды земельных участков).

Изъятие из оборота и ограничение в обороте земельных участков могут быть установлены только федеральными законами, поскольку Конституцией РФ утверждается, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55). Ограничение оборота земельных участков является одновременно и ограничением права граждан и их объединений (в том числе юридических лиц) приобретать в собственность земельные участки (ст. 36 Конституции).

Не изъятые из оборота (оборотоспособные) земельные участки могут быть объектами любых гражданско-правовых сделок.

Согласно ст. 27 ЗК РФ ограниченные в обороте (ограниченно оборотоспособные) земельные участки определяются в порядке, установленном законом, в то время как земельные участки, изъятые из оборота, должны быть прямо указаны в законе.

Перечень земельных участков, изъятых из оборота, установленный ст. 27 ЗК РФ, носит закрытый характер. Из смысла п. 4 данной статьи вытекает, что изъятые из оборота земельные участки могут находиться только в федеральной собственности, так как они заняты объектами, относящимися к федеральной собственности, а в силу ст. 3.1 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ»³ земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности Российской Федерации, относятся к федеральной собственности.

Содержание ограничений, установленных в отношении изъятых из оборота земельных участков, заключается в том, что они не только не могут предоставляться в частную собственность, но также не могут быть объектами никаких сделок, предусмотренных гражданским законодательством, в том числе предоставляться в аренду, за исключением случаев, установленных федеральными законами (п. 11 ст. 22 ЗК РФ).

Ограниченные в обороте земельные участки отличает и то, что закон не устанавливает запрета на совершение с ними сделок, не связанных с переходом права собственности к частным лицам. Таким образом, ограниченные в обороте земельные участки могут предоставляться в аренду.

В законодательстве также используется термин «запрет на предоставление в собственность», который, по сути, также означает ограничение в обороте⁴. Так п. 8 ст. 27 ЗК РФ запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования. В п. 12 ст. 85 ЗК РФ указывается, что земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации. Аналогичное положение содержится в п. 8 ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁵.

Так как ограниченные в обороте и изъятые из оборота земельные участки всегда находятся

в публичной собственности, то ограничения в оборотоспособности, прежде всего, связаны с возможностью предоставления земельных участков из государственной и муниципальной собственности гражданам и юридическим лицам. Одним из оснований отказа в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в частную собственность в соответствии со ст. 39.16 ЗК РФ является то, что испрашиваемый земельный участок ограничен в обороте или изъят из оборота. При этом факт ограничения в обороте земельного участка, содержание такого ограничения не отражаются ни в сведениях государственного кадастра недвижимости, ни в сведениях единого государственного реестра прав на недвижимое имущество, ни в иных документах или реестрах. В результате это становится оценочной категорией и порождает многочисленные судебные споры⁶.

Если такой элемент правового режима земельного участка, как категория земель, в соответствии с п. 2 ст. 8 ЗК РФ должен обязательно указываться в ряде документов, а именно: в актах органов исполнительной власти государства и актах органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков; договорах, предметом которых являются земельные участки; государственном кадастре недвижимости; документах о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также иных документах в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - то в отношении определения оборотоспособности земельных участков земельное законодательство не содержит таких или аналогичных требований. В связи с этим вопрос о пределах оборотоспособности земельных участков зачастую рассматривается судами, так как критерии, установленные в земельном законодательстве, бывают размытыми и требуют сопоставления ряда норм, содержащихся в различных нормативных актах.

Проанализируем положения некоторых норм ст. 27 ЗК РФ.

Из смысла подп. 5 п. 5 ст. 27 ЗК РФ вытекает, что ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд, кроме зе-

мельных участков с соответствующим назначением, изъятых из оборота на основании п. 4 этой же статьи. Таким образом, критерием, лежащим в основе отнесения земельного участка к ограниченному в обороте и не подлежащим передаче в частную собственность, является взаимная обусловленность двух признаков, которые рассматриваются как единый: земельный участок должен быть предоставлен для соответствующих нужд, перечисленных в данном пункте. Предоставление выражается в принятии органом государственной власти или местного самоуправления распорядительного акта, в котором должно быть указано право, на котором предоставляется земельный участок и цели его использования⁷. При этом отдельно необходимо отметить, что размещение на земельном участке каких-либо объектов, предназначенных для нужд обороны или безопасности само по себе не является основанием для отнесения земельного участка к ограниченному в обороте. Квалифицирующим признаком будет служить именно факт предоставления земельного участка какой-нибудь организации для соответствующих нужд. Документы, в которых отражаются данные правовые характеристики, определены ст. 8 ЗК РФ. Понятие земель обороны и безопасности раскрыто в ст. 93 ЗК РФ.

При рассмотрении судами вопросов, связанных с возможностью предоставления земельного участка в собственность юридического лица, суды, в первую очередь, определяют пределы оборотоспособности земельного участка. Доказательством того, что земельный участок предоставлен для соответствующих нужд, по мнению суда, являются:

- правоустанавливающие документы, в которых указывается, для каких целей земельный участок предоставлен;
- сведения кадастрового паспорта земельного участка о принадлежности земельного участка к категории земель и виду разрешенного использования;
- сведения Единого государственного реестра прав;
- учредительные документы юридического лица, в которых определены уставные виды деятельности.

Так, при вынесении Высшим арбитражным судом Российской Федерации (далее ВАС РФ) Определения от 28 ноября 2011 г. № ВАС-14677/11 высшая судебная инстанция дала следующую

оценку представленным доказательствам: “Суд, оценив представленные доказательства, в том числе кадастровый паспорт спорного земельного участка по состоянию на 02.12.2008, письмо общества “Курганмашзавод” от 09.07.2009 № 005/7-174, выписку из Единого государственного реестра юридических лиц, положения устава общества “Курганмашзавод”, определяющие основные виды деятельности этого общества, письмо Федеральной службы по оборонному заказу о заключении между Министерством обороны Российской Федерации и заявителем государственных контрактов на выполнение заданий государственного оборонного заказа, а также принимая во внимание, что постановлением администрации г. Кургана от 30.04.2010 № 4246 внесены изменения в кадастровый паспорт земельного участка, из которого следует, что разрешенное использование земельного участка - для размещения объекта оборонного назначения, пришел к выводу о том, что спорный земельный участок из состава земель населенных пунктов предоставлен для обеспечения обороны и безопасности.

При таких обстоятельствах суд признал действия территориального управления, связанные с отказом ОАО “Курганмашзавод” в приватизации земельного участка, соответствующими нормам действующего законодательства и отказал в удовлетворении заявленных требований”.

С аналогичной позиции было вынесено Определение ВАС РФ от 20 июля 2011 г. № 5579/11. Оценивая доводы органа государственной власти о том, что земельный участок является ограниченным в обороте на основании того, что на нем находится склад, который используется для таможенных нужд (т.е. на основании подп. 5 п. 5 ст. 27 ЗК РФ), суд пришел к выводу, что сторона не представила доказательств того, что земельный участок предоставлен для таможенных нужд либо того, что он отнесен к землям транспорта. Кадастровый паспорт содержал сведения, в соответствии с которыми земельный участок отнесен к категории земель населенных пунктов с видом разрешенного использования: “Для дальнейшей эксплуатации производственной базы”. При таких обстоятельствах довод о том, что спорный земельный участок используется для обеспечения таможенных нужд, в связи с чем относится к землям, ограниченному в обороте, и может быть предоставлен обществу только в аренду, был отклонен судами.

Совершенно иная позиция высшей судебной инстанции выражена в Постановлении Президиума ВАС РФ от 12 октября 2010 г. № 3199/10 по делу № А57-1017/09-5. Анализируя применение во взаимной связи подп. 5 п. 5 ст. 27 и ст. 93 ЗК РФ, высшая судебная инстанция пришла к выводу: «При рассмотрении вопроса об отнесении участков, которые предоставлены для обеспечения обороны и безопасности, к земельным участкам, ограниченным в обороте, важным является разрешенное либо фактическое использование этого участка в целях обеспечения деятельности государства в области обороны и безопасности. Суды первой и кассационной инстанций ошибочно сочли не имеющим значения вид разрешенного использования, который указан в правоустанавливающих документах». Напрашивается вывод, что при несоответствии фактического использования земельного участка виду разрешенного использования, установленному в правоустанавливающем документе на земельный участок, оборотоспособность земельного участка должна определяться исходя из его фактического использования, если установление ограничения оборотоспособности земельного участка связано с его назначением.

Таким образом, если нет доказательств, что земельный участок предоставлен для нужд обороны и безопасности государства или используется для этих целей, то земельный участок не является ограниченным в обороте. Допустимыми доказательствами служат: правоустанавливающие документы, кадастровый паспорт земельного участка, сведения ЕГРП, учредительные документы юридического лица, в которых определены уставные виды деятельности. Эти документы могут выступать как доказательством того, что земельный участок имеет соответствующее назначение и предоставлен для нужд, которые исключают возможность передачи его в частную собственность, так и доказательством обратного.

Показательным также является спор, разрешенный Определением Верховного Суда РФ от 28 мая 2015 г. № 58-КГ15-2. Несмотря на то, что, по сведениям кадастра, спорный земельный участок был отнесен к землям особо охраняемых территорий и объектов, Верховный Суд Российской Федерации в ходе судебного разбирательства установил, что он расположен в охранной зоне федерального заповедника. Из анализа ст. 27 и п. 1, 4 ст. 95 ЗК РФ суд сделал вывод, что дей-

ствующим законодательством не запрещено предоставлять гражданам в собственность земельные участки, расположенные в границах охранных зон особо охраняемых природных территорий, в том числе государственных природных заповедников. Такие земельные участки не изъяты из оборота и не ограничены в обороте. Их использование допускается при соблюдении определенных ограничений, направленных на предотвращение негативного воздействия на природные комплексы.

Многочисленные судебные споры возникают и в связи с определением оборотоспособности земель историко-культурного назначения. Так, в своей статье В.А. Баранов и А.Н. Приженникова считают, что недопустимо включение земельных участков, находящихся в частной собственности, в охранные зоны земель историко-культурного назначения, так как это устанавливает необоснованные ограничения на оборотоспособность таких земельных участков⁸. Таким образом, данные авторы соглашаются с тем, что земельные участки, включенные в охранные зоны историко-культурного назначения, являются ограниченными в обороте. Однако Верховный Суд РФ в своем определении от 1 декабря 2015 г. № 305-ЭС15-7931 по делу № А41-8460/2012, применив системное толкование ст. 27, 94, 99 ЗК РФ, пришел к иному выводу, а именно: «Ограниченными в обороте являются не все находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, относящиеся к землям особо охраняемых территорий и историко-культурного назначения, а только те из них, которые прямо указаны в п. 5 ст. 27 ЗК РФ».

В соответствии с подп. 2 п. 5 ст. 27 ЗК РФ земельные участки из состава земель лесного фонда ограничиваются в обороте. Не меньше споров и затруднений вызывает определение оборотоспособности лесных участков, не входящих в состав лесного фонда. По мнению ряда авторов, занимающихся данной проблематикой, законодательство не содержит запрета на предоставление в частную собственность лесных участков, входящих в состав земель населенных пунктов (городские леса), земель сельскохозяйственного назначения и земель промышленности и иного специального назначения⁹. В то же время такая позиция не нашла понимания и поддержки в судах¹⁰.

Примеры неоднозначной трактовки буквально каждого пункта ст. 27 ЗК можно было бы про-

должить, но, на наш взгляд, и приведенных примеров достаточно, чтобы проиллюстрировать недостатки, заложенные в законодательстве. Так как земельный участок в соответствии с п. 3 ст. 6 ЗК РФ является недвижимой вещью, то одной из существенных характеристик правового режима вещи является ее оборотоспособность. В соответствии с п. 3 ст. 1 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»¹¹ в государственный кадастр недвижимости вносятся сведения о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи (далее - уникальные характеристики объекта недвижимости), или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иные предусмотренные данным Федеральным законом сведения о недвижимом имуществе. Состав сведений об объекте недвижимого имущества определен ст. 7 данного закона и подразделяется на уникальные характеристики и дополнительные характеристики объекта недвижимости. Но анализ ст. 7 позволяет сделать вывод, что сведения об оборотоспособности такого объекта недвижимости, как земельный участок, не входят в состав ни уникальных, ни дополнительных характеристик о нем.

С 1 января 2017 г. вступает в силу Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»¹² (далее - Закон), за исключением отдельных положений, для которых предусмотрены иные сроки. Кадастровый учет недвижимости и госрегистрация прав на нее будут сведены в единую систему учета и регистрации. В ст. 8 нового Закона дается перечень характеристик, включаемых в кадастр недвижимости, которые также делятся на основные и дополнительные характеристики. Однако ни среди 23 пунктов перечня основных характеристик, ни среди 27 дополнительных нет указания на оборотоспособность объекта, в том числе на наличие ограничения оборотоспособности и оснований для этого. Бесспорным является то, что одной из основных целей ведения государственного кадастрового учета земельных участков является информационное обеспечение рынка земли¹³. Представляется, что включение в государственный кадастр недвижимости сведений об оборотоспособности земельных участ-

ков как нельзя лучше соответствует такой цели. Если одной из дополнительных характеристик земельного участка будут сведения о наличии или отсутствии ограничений для оборота объекта недвижимости, это будет способствовать большей правовой достоверности и определенности правового режима земельных участков, включенных в сведения кадастра, и поможет избежать большого числа судебных споров, которые, как правило, возникают после совершения сделки с земельным участком, который впоследствии признается судом изъятым из оборота или ограниченным в обороте.

Самостоятельным является вопрос о том, в какой форме и на каком основании должны вноситься сведения об оборотоспособности земельного участка. Ограниченными в обороте и изъятыми из оборота могут быть только земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, что вытекает из содержания ст. 27 ЗК РФ. При этом изъятые из оборота земельные участки находятся в исключительной собственности Российской Федерации. Однако в публичной собственности могут находиться и оборотоспособные земельные участки. Таким образом, вопросы оборотоспособности земельных участков затрагивают интересы как публичных собственников, так и граждан и юридических лиц, заинтересованных в приобретении прав на такие участки.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1 от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 137-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁴ Ревина С.Н. Теоретические проблемы правового регулирования рыночных отношений в современной России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 2008. С. 16-17.

⁵ О приватизации государственного и муниципального имущества : федер. закон от 21 дек. 2001 г. № 178-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁶ См.: Ревина С.Н. Теоретические проблемы правового регулирования рыночных отношений в современной России : дис. ... д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 2008.

⁷ Подробнее об этом см., например: Колесова О.Н. Предоставление земельного участка как правовая категория // Татищевские чтения: актуальные проблемы

науки и практики. Актуальные проблемы юридической науки. Ч. II : материалы Междунар. науч.-практ. конф., 18-21 апр. 2013 г. Тольятти, 2013.

⁸ Баранов В.А., Приженникова А.Н. Частные и публичные интересы в земельных правоотношениях // Современный юрист. 2015. № 3. С. 28-43.

⁹ См., например: Васильева М.И. Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе РФ // Журнал российского права. 2007. № 1; Шуплецова Ю.И. Перспективы и направления развития лесного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 3; Хрешкова В.В. Приватизация лесных ресурсов в Российской Федерации: правовое регулирование // Реформы и право. 2012. № 2; Колесова О.Н. О соотношении норм земельного, лесного и гражданского законодательства: теория и прак-

тика // Актуальные проблемы правоведения. Самара. 2010. № 4 (28).

¹⁰ См., например, решения арбитражного суда Самарской области по делам А55-16495/2009; А55-13759/2009; А55-16492/2009.

¹¹ О государственном кадастре недвижимости : федер. закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2007. 30 июля (№ 31). Ст. 4017.

¹² О государственной регистрации недвижимости : федер. закон. П. 1 ст. 72 // Российская газета. 2015. 17 июля (№ 156).

¹³ См., например: Лисина Н.Л. Правовое значение государственного кадастра недвижимости в современных условиях реализации земельной политики Российской Федерации // Экологическое право. 2015. № 2. С. 17-23; Бюллетень нотариальной практики. 2015. № 4.

Поступила в редакцию 11.01.2017 г.