

“ЗЕМЛЯ” И “ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК” КАК ОБЪЕКТЫ ПРАВООТНОШЕНИЙ

© 2015 Кроз Владимир Михайлович
кандидат юридических наук, доцент

© 2015 Колесова Ольга Николаевна
кандидат юридических наук, доцент

Самарский государственный экономический университет
443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141
E-mail: lvls@mail.ru

Статья посвящена анализу понятий “земля” и “земельный участок”, их генезису в российском законодательстве и правовой науке, а также вопросу соотношения их между собой и отграничению друг от друга.

Ключевые слова: земля, земельный участок, границы, объект недвижимости, природный объект, природный ресурс, объект отношений.

Объектам земельных отношений посвящена ст. 6 Земельного кодекса Российской Федерации¹ (ЗК РФ). Перечень данной статьи состоит только из трех позиций: земля как природный объект и природный ресурс, земельный участок и часть земельного участка. Наличие данного перечня означает, что каждый из перечисленных объектов является самостоятельным и должен быть отграничен от других объектов своими определенными признаками. Таким образом, земля и земельные участки выступают разными объектами земельных отношений. В чем состоит эта разница, требует своего уточнения.

Трудности с отграничением данных объектов друг от друга возникают как на теоретическом, так и на практическом уровне.

Нужно отметить, что в конструкциях многих норм земельного законодательства заложены противоречия, связанные с определением предмета регулируемых отношений. Так, в общей части нормы, сформулированной в п. 5 ст. 27 ЗК РФ, устанавливается, что ограничиваются в обороте находящиеся в государственной и муниципальной собственности следующие земельные участки. То есть объектом отношений, связанных с ограничением оборотоспособности, являются именно земельные участки. В то же время подп. 12 данной нормы указывает на возможность ограничения в обороте не земельных участков, а земель. В названиях некоторых статей ЗК РФ (например, 15, 17, 18, 19) используется термин “земля” в соответствующем падеже, а в содер-

жании этих статей фигурируют термины “земельный участок” или “земельные участки”. Перечень подобных примеров можно продолжить.

Кроме того, законодатель использует термин “земли”. Так, ст. 7 ЗК РФ определяет состав земель Российской Федерации (а не состав земли), в соответствии с п. 1 данной статьи земли (а не земля) в Российской Федерации делятся по целевому назначению на категории. Наименование каждой категории определяется как категория земель. В связи с этим также возникает терминологический вопрос: земля и земли - это одно и то же или между данными терминами есть какое-то содержательное различие?

Вопрос о соотношении понятий “земля” и “земельный участок” является одним из наиболее дискуссионных². Для того чтобы в нем разобраться, необходимо проанализировать каждое из данных понятий по отдельности.

По мнению большинства исследователей, земельный участок является центральным объектом земельных отношений. Земельный участок выступают также объектом имущественных (гражданских), налоговых, градостроительных, экологических и других правоотношений. Дефиниция земельного участка закреплена в земельном законодательстве, что представляется вполне логичным. В то же время приходится констатировать, что юридическая наука и законодательская практика не смогли выработать такое легальное определение данному правовому явлению, которое смогло бы вместить в себя все не-

обходимые и достаточные признаки земельного участка как юридической категории, обеспечивающие возможность его применять независимо от характера правоотношений. О трудностях поиска такой универсальной дефиниции свидетельствует уже то, что принятое в настоящее время легальное определение земельного участка является четвертым в совсем недолгой истории законодательства Российской Федерации.

Первый вариант определения земельного участка был закреплен в Федеральном законе от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ “О земельном кадастре”³³. В ст. 1 данного закона было зафиксировано: “Земельный участок - часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами”.

В первоначальной редакции ЗК РФ понятие земельного участка закреплялось в п. 2 ст. 6, согласно которому земельным участком как объектом земельных отношений признавалась часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке. Некоторое время данные понятия существовали одновременно, что, конечно, вызывало критику ученых и трудности в правоприменении. С момента вступления в силу Федерального закона от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ⁴, которым был отменен ФЗ “О государственном земельном кадастре”, легальное определение земельного участка сохраняется только в ЗК РФ, но при этом оно неоднократно видоизменялось.

Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений”⁵ данный пункт ст. 6 был отменен, и в ЗК РФ введена новая гл. I.1 “Земельные участки”, в ст. 11.1 которой давалось новое определение: “земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. В случаях и в порядке, которые установлены федеральным законом, могут создаваться искусственные земельные участки”.

Данное понятие позволяло выделить несколько признаков земельного участка:

1. Земельный участок - часть земной поверхности. Таким образом, земельный участок отграничивается от понятия “недра”, которое приводится в Законе Российской Федерации “О недрах” от 21 февраля 1992 г. № 2395-1⁶: Недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. С точки зрения права, земельный участок - вещь плоская. В планах (в том числе кадастровых) он отображается в двухмерной системе координат, т.е. на плоскости, а не в трехмерном пространстве. Для земельного участка как объекта правоотношений безразличен рельеф.

2. Индивидуализирующим признаком земельного участка являются его границы. Именно границы земельного участка позволяют отграничить его от других земель и земельных участков, а значит, однозначно определить его.

3. Границы земельного участка не могут быть установлены произвольно, требования к их определению закрепляются на самом высшем законодательном уровне - на уровне федерального закона. Самовольно установленные или измененные границы не создают объекта правоотношений - земельного участка. Самовольными могут считаться границы, определенные с нарушением требований, установленных федеральными законами.

Последний вариант понятия “земельный участок” внесен Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ “О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации”⁷. Данным законом отменена ст. 11.1 и внесен п. 3 в ст. 6 ЗК РФ, согласно которому земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных настоящим Кодексом прав на землю является недвижимой вещью, представляющей собой часть земной поверхности и имеющей характеристики, позволяющие трактовать ее в качестве индивидуально определенной вещи. При сравнении всех понятий земельного участка можно выделить то, что осталось неизменным и ретранслируется из определения в определение: “часть земной поверхности” (в более ранних редакциях “часть поверхности земли”). Тем самым сохраняется неразрывность связи между понятиями “земля” и “земельный участок”. В то же вре-

мя нужно отметить, что новое понятие не внесло ясности в отграничение их друг от друга, а, наоборот, скорее еще более размыло эту грань.

Нетрудно заметить, что из понятия земельного участка исчезает указание на границы и на то, что они определяются в особом порядке. Напрашивается вывод, что, исходя из нового определения, индивидуализировать земельный участок могут не только границы. В связи с этим вновь возникает вопрос о средствах индивидуализации земельного участка в свете измененной дефиниции. Само понятие “участок” указывает на то, что это только часть, что и отражено в понятии - часть земной поверхности. Для того чтобы индивидуализировать земельный участок, нужно определить однозначно - какая именно это часть.

Как объект земельных и гражданских правоотношений земельный участок является индивидуально-определенной, уникальной, незаменяемой вещью. Правовой режим земельного участка определяется исходя из сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости. Сведения государственного кадастра недвижимости об объекте кадастрового учета делятся на уникальные характеристики и дополнительные. И уникальные, и дополнительные характеристики имеют документированную основу и влияют на правовой режим земельного участка. Однако по общему правилу (за исключением случаев, установленных законодательством) изменение уникальных характеристик земельного участка означает прекращение его существования и образование из него другого земельного участка (других земельных участков)⁸, а изменение дополнительных характеристик не имеет таких последствий. В этом случае изменяется та или иная правовая характеристика земельного участка, но сам земельный участок как индивидуально-определенная уникальная вещь сохраняется в неизменном виде. Таким образом, уникальные характеристики индивидуализируют земельный участок, а дополнительные характеристики определяют черты его правового режима.

Из перечисленных в ст. 7 Федерального закона “О государственном кадастре недвижимости” уникальных характеристик объектов мы можем отметить те, которые относятся к земельному участку. Это:

1) вид объекта недвижимости;

2) кадастровый номер и дата внесения данного кадастрового номера в государственный кадастр недвижимости;

3) описание местоположения границ объекта недвижимости, если объектом недвижимости является земельный участок;

4) площадь.

По общим правилам, определенным в ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), к недвижимым вещам относятся земельные участки, участки недр, а также все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Кроме того, к недвижимым вещам относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты. Законом о государственном кадастре недвижимости к недвижимым вещам, в отношении которых осуществляется кадастровый учет, отнесены земельные участки, здания, сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства. Он не применяется в отношении участков недр, воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания и космических объектов, предприятий как имущественных комплексов. Таким образом, земельный участок - самостоятельный вид объекта недвижимости, который должен иметь родовые признаки, объединяющие его со всеми другими объектами недвижимого имущества, и видовые признаки, отличающие его от других видов объектов недвижимости. Очевидно, что земельный участок, прежде всего, выделяется своей нерукотворностью. Исключение составляет только искусственный земельный участок, правовые характеристики которого требуют специального рассмотрения.

- Кадастровый номер - уникальный, не повторяющийся во времени и на территории РФ номер объекта недвижимости, который присваивается ему при осуществлении кадастрового и технического учета (инвентаризации), а также дата внесения его в государственный кадастр недвижимости. Наличие кадастрового номера свидетельствует о том, что сведения о земельном участке внесены в государственный кадастр недвижимости. Таким образом, кадастровый номер является техническим средством индивидуализации, а не признаком земельного участка, присущим ему как уникальному объекту.

- В настоящее время вопрос определения границ земельного участка регулируется Феде-

ральным законом от 22 июля 2007 г. № 221-ФЗ “О государственном кадастре недвижимости” (далее - закон “О государственном кадастре недвижимости”)⁹. Согласно ст. 7 данного Закона описание местоположения границ земельного участка является уникальной характеристикой объекта недвижимости, включаемой в государственный кадастр. Местоположение границ земельного участка устанавливается посредством определения координат характерных точек таких границ. Закон “О государственном кадастре недвижимости” указал, что под характерными точками следует понимать точки изменения описания границ земельного участка и деления их на части (предложение первое ч. 7 ст. 38). Границы земельного участка определяются с учетом требований, установленных в законодательстве. Установление границ земельного участка - это процедура, в которой в наибольшей степени проявляется принцип земельного законодательства, требующий сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком. Границы земельного участка определяют пространственные пределы распространения правомочий граждан и юридических лиц, составляющих содержание их законных прав на землю. Посредством кадастрового учета границы не формируются, а фиксируются и получают юридическое подтверждение своего существования. Таким образом, границы земельного участка являются его индивидуализирующим признаком, присущим ему как самостоятельному виду недвижимого имущества. В силу неперемещаемой природы земли границы земельного участка сохраняют свою неизменность и уникальность, и их неизменность гарантирует существование соответствующего объекта недвижимости.

- Порядок определения площади земельного участка устанавливается п. 8 ст. 38 Закона “О государственном кадастре недвижимости”, в соответствии с положениями которого площадью земельного участка является площадь геометрической фигуры, образованной проекцией границ земельного участка на горизонтальную плоскость. Таким образом, закон устанавливает зависимость площади земельного участка от ус-

тановленных границ, так как площадь исчисляется, а границы устанавливаются. Не может быть обратной зависимости. То есть при несовпадении указанных в документах на земельный участок значений его размера или внесенных в кадастр сведений о площади земельного участка и его действительной площади, исчисленной по правилам п. 8 ст. 38 Закона “О государственном кадастре недвижимости”, должны вноситься изменения в сведения о площади, если не подвергаются сомнению границы. Таким образом, размер земельного участка, являясь его уникальной характеристикой, не индивидуализирует его.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что главной индивидуализирующей характеристикой земельного участка служат его границы.

Сложнее определить содержание понятия “земля”. В правовой науке понятие “земля” не разработано. Необходимость разработки этого понятия в юридическом смысле чрезвычайно актуальна. Мы можем найти определение земли только в п. 1 ГОСТА 26640-85 “Земли. Термины и определения”¹⁰, которое звучит следующим образом: “земля - важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения предприятий и организаций всех отраслей народного хозяйства”. Нужно отметить, что определение в этом виде не характеризует юридические свойства земли как объекта правового регулирования. По мнению Н.И. Краснова, биологические, экологические и другие естественнонаучные характеристики природных объектов и соответствующие им понятия не могут быть автоматически восприняты юриспруденцией для применения в законодательстве. Право не является простым слепком с экологии (как, впрочем, и с экономики), и поэтому правовые отношения не представляют собой юридические копии экологических связей¹¹. Действительно, легальная дефиниция должна отражать юридические связи. Семантическое значение слова “земля” не требует дополнительных разъяснений, в отличие от понятия “земля” в его юридическом значении.

В правовой литературе встречается мнение, что, в отличие от земельного участка, земля является не индивидуально-определенным объек-

том, а родовым. Так, О.И. Крассов считает, что “земельный участок - это индивидуализированная часть земли, компонента природной среды”¹². Из этого можно сделать вывод, что земля - неиндивидуализированный компонент природной среды.

Ученые высказывают весьма противоречивые мнения в отношении земли как объекта земельного права - от отрицания существования такого объекта¹³ до признания земли объектом не только управленческих, но и имущественных отношений¹⁴.

В п. 1 ст. 6 ЗК РФ указывается, что объектом земельных отношений является земля как природный объект и природный ресурс, при этом законодатель не придает ей свойство недвижимой вещи.

Особого внимания заслуживает понятие “земли”, сформулированное в Письме Роскомзема от 27 марта 1995 г. № 3-15/582 “О Методических рекомендациях по выявлению деградированных и загрязненных земель”¹⁵:

2.1.3. Земли - территории, ограниченные однотипным хозяйственным использованием или назначением в рамках естественных или искусственных оконтуривающих границ и обладающие тем или иным почвенным покровом. В данном случае одним из признаков земель выступает почвенный покров (почва). Данное определение применяется специально в сфере отношений по выявлению деградированных, зараженных и нарушенных земель. Как видно из определения, земли также имеют свои границы.

Трудно согласиться с мнением, что “земля” не обладает признаком пространственной ограниченности и в связи с этим не имеет индивидуальной определенности. Земля как определенная территория в силу своих физических особенностей всегда имеет определенное место положения. В этом смысле землю можно также индивидуализировать, как и земельный участок, однозначно отделив соответствующие земли от всех других земель. Так, в кадастр недвижимости вносятся сведения о местоположении границ Российской Федерации, границ субъектов Российской Федерации, границ муниципальных образований, а также границ территориальных зон, зон с особыми условиями использования территории, описание границ единиц кадастрового деления территории и др. В связи с этим можно утверждать, что каждая из перечисленных территорий отгра-

ничена от других земель и имеет индивидуализирующие признаки, позволяющие ее однозначно определить. Однако такая индивидуализация не создает из части земной поверхности земельного участка как объекта недвижимого имущества. Таким образом, наличие признаков, позволяющих отграничить часть поверхности земли от всех других земель, недостаточно для формулирования определения земельного участка не только как общего, “сквозного” правового понятия, но и как объекта имущественных отношений. Для правовой квалификации земельного участка решающее значение имеет не только факт определения границ, но и порядок такого определения и фиксации и цель, для которой они определялись.

Отличительной особенностью земельного участка является то, что он образовывается для определенных целей использования, что обуславливает важнейшие черты его правового режима. Свойства земли как природного ресурса проявляются в том, что она используется в деятельности человека. Но земельный правопорядок позволяет использовать только ту часть поверхности земли, которая определена для таких целей использования в порядке, установленном земельным законодательством через процедуру образования земельного участка, и только лицу, обладающему имущественным правом на такое использование. Таким образом, границы земельного участка определяют территориальные пределы осуществления правомочий правообладателя, составляющих содержание его имущественного права. Земля же (земли), даже получая точное описание границ и другие индивидуализирующие характеристики, является объектом только земельных отношений, в которых выступает как природный объект и природный ресурс, а не как объект права собственности и других имущественных прав.

Именно таким и является соотношение понятий “земельные участки” и “земли”, употребляемые в п. 5 ст. 27 ЗК РФ. Ограничиваться в обороте или из оборота изыматься могут только земельные участки, так как только земельные участки могут быть объектами гражданского оборота. Но земельный участок может быть ограничен в обороте, только если в его пределах находятся земли, загрязненные опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергшиеся биогенному загрязнению, иные подвергшиеся деградации земли.

Границы таких земель могут не совпадать с границами земельного участка, занимать только часть его территории. Однако ограничиваться в обороте будет весь земельный участок, как единый объект недвижимого имущества. В то же время, если земельный участок, часть территории которого заражена опасными отходами, является делимым, то после раздела земельного участка и образования новых земельных участков ограничиваться в обороте будет только тот, в пределах которого находятся зараженные земли. Следовательно, территориальные границы (пределы) зараженных земель тоже должны быть установлены и описаны.

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

² См., например: *Дамбиева Т.В.* Земля как объект права собственности Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 11; *Крассов О.И.* Юридическое понятие “земельный участок” // Экологическое право. 2004. № 2; *Анисимов А.П., Мелихов А.И.* Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки: монография. Волгоград, 2009; *Дегтев А.* Земля - объект земельных и гражданских правоотношений // Право и экономика. 2005. № 8; *Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С.* Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики: монография. Москва, 2010.

³ Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 149.

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратив-

шими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном кадастре недвижимости”: федер. закон от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 20. Ст. 2251.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3597.

⁶ Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3377.

⁸ Из данного общего правила есть отдельные исключения, специально оговоренные в законодательстве, например, ст. 11.5 ЗК РФ.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

¹⁰ Принят Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 28 октября 1985 г. № 3453 // ИПК “Издательство стандартов”. 2002.

¹¹ *Краснов Н.И.* Новое советское лесное законодательство // Советское государство и право. 1978. № 7. С. 40.

¹² *Крассов О.И.* Земельный участок как объект природы и природный ресурс // Экологическое право. 2013. № 6. С. 10.

¹³ См., например: *Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Чаркин С.А.* Земельное право России: учеб. для бакалавров / под ред. А.П. Анисимова. Москва, 2012. С. 40.

¹⁴ См., например: *Крассов О.И.* Указ. соч. С. 11.

¹⁵ Справочно-правовая система “Консультант Плюс”. 2008.

Поступила в редакцию 06.12.2014 г.