ЗЕМЕЛЬНОЕ, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ, АГРАРНОЕ ПРАВО РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕВОДА ЗЕМЕЛЬ ИЗ ОДНОЙ КАТЕГОРИИ В ДРУГУЮ

АЗИМЗОДА Алимардон Шоимардон, заместитель начальника управления сельского хозяйства и охраны окружающей среды Исполнительного аппарата Президента Республики Таджикистан, кандидат юридических наук
734023, Таджикистан, г. Душанбе, ул. Рудаки, 80
E-mail: azimov@fazo.tj

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования перевода земель из одной категории в другую в Республике Таджикистан. Наблюдается неурегулированность, противоречивость и неопределенность норм института перевода земель из одной категории в другую в нормах Земельного кодекса Республики Таджикистан и других нормативных правовых актах. Приводятся нормы перевода земель из одной категории в другую в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации и Модельным земельным кодексом Содружества независимых государств. На примере категории земель сельскохозяйственного назначения рассматриваются понятие, расположение, отграничение их от иных категорий земель и влияние при регулировании перевода земель из одной категории в другую. Приводится понятие земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с земельным законодательством Республики Таджикистан и Российской Федерации. Дается авторское определение земель сельскохозяйственного назначения. Вносится предложение привести в соответствие между собой нормы Земельного и Лесного кодексов Республики Таджикистан, касающиеся полномочий органов государственной власти в области предоставления земельных участков из земель государственного лесного фонда. Так как предоставление и изъятие, перевод земельных участков из одной категории в другую являются институтами земельного права, предлагается считать при этом приоритетными нормы Земельного кодекса. Кроме того, предлагается подробнее охарактеризовать в земельном законодательстве понятие, содержание, расположение категории земель и отграничение их от иных категорий земель, четко указать условия и порядок перевода земельных участков, а также субъекта, который уполномочен по каждой конкретной категории земель перевести земельные участки из одной категории в другую.

Ключевые слова: перевод земель, категории земель, земельное законодательство, земли сельскохозяйственного назначения.

LEGAL PROBLEMS OF CHANGING THE CATEGORY OF LAND PLOTS FROM ONE TO ANOTHER

A. Sh. AZIMZODA, deputy head of the Department for agriculture and environmental protection of the Executive office of the President of the Republic of Tajikistan, candidate of legal sciences
80, Rudaki st., Dushanbe, Tajikistan, 734023
E-mail: azimov@fazo.tj

The article deals with the problems of legal regulation of changing the category of land plots from one to another in the Republic of Tajikistan. There is an unsettledness, inconsistency and uncertainty of the norms of the institute of changing the category of land plots in the norms of the Land Code of the Republic of Tajikistan and other regulatory legal acts. Also the author used for the analyze the norms on changing the land category contained in the Model Land Code of the Commonwealth of Independent States. Taking as example the category of agricultural land, the author concedes the concept, location, separation of categories of land plots and their influence. On the basis of comparing the concepts of agricultural lands in land legislation of the Republic of Tajikistan and the Russian Federation, the author gives a definition of agricultural lands. The author proposes to bring into line the norms of the Land and Forest Codes of the Republic of Tajikistan concerning the powers of state authorities in the field of providing land plots from the lands of the State Forest Fund.

Since the granting and exception of lands, changing category of land plots are institutions of land law, it is proposed to consider them as priority rules of the Land Code. In addition, it is proposed to state in land legislation in more detailed form the concept, content, location, land category and their delimitation from other land categories, clearly state the conditions and procedure for transfer of land plots, as well as the subject authorized for each specific category of land plots transfer from one category to another.

Keywords: land, category of land plots, land law, agricultural land.

DOI: 10.12737/art.2018.2.18

Одной из актуальных проблем земельного права в современных условиях является регулирование перевода земель из одной категории в другую. Это связано с активизацией оборота (предоставление и изъятие) земельных участков, который в основном сопровождается переводом земельных участков из одной категории в другую.

Следует отметить, что институт перевода земель из одной категории в другую в Республике Таджикистан надлежащим образом не урегулирован, в связи с чем в правоприменительной практике при решении данного вопроса (особенно при предоставлении и изъятии земельных участков) уполномоченные органы государственной власти принимают неадекватные решения.

В соответствии со ст. 3 Земельного кодекса Республики Таджикистан 1996 г. (далее — ЗК РТ) все земли в Республике Таджикистан составляют единый государственный земельный фонд и по целевому назначению делятся на следующие категории: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; промышленности, транспорта, связи, оборонного и иного назначения; земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения; земли государственного лесного фонда; земли государственного водного фонда; земли государственного запаса. Каждой категории земель свойствен свой правовой режим. Отнесение земель к указанным категориям и перевод их из одной категории в другую производятся в соответствии с порядком, установленным Правительством Республики Таджикистан. Постановлением Правительства РТ от 30 ноября 2007 г. № 570 утверждены Правила порядка перевода земель из одной категории в другую, в преамбуле которых указано, что порядок перевода земель из одной категории в другую, отнесение земель в единый государственный земельный фонд и перевод из одного вида угодий на другой осуществляется настоящими Правилами.

Содержание данных Правил не соответствует их названию: они далеки от правового регулирования перевода земель из одной категории в другую, а в части трансформации (перевода) угодий противоречат норме ст. 9¹ ЗК РТ. При определении субъектов, уполномоченных переводить земельные участки из одной категории в другую, также прослеживается противоречие с ЗК РТ.

Так, в соответствии с п. 1.3 Правил перевод земель из одной категории в другую и из одного вида в другой осуществляется по представлению земельных органов областными, районными (городскими) местными исполнительными органами государственной власти с согласия Правительства РТ. То есть законодатель возлагает осуществление перевода земель из одной категории в другую на местные органы государственной власти, но с согласия Правительства РТ. В связи с этим возникает вопрос: в какой форме Правительство РТ дает согласие? Естественно, не в устной, а если в форме

постановления или распоряжения (иной формы не существует), требуется заключение или согласие нижестоящих органов государственной власти, что, в свою очередь, означает следующее: перевод земель осуществляет само Правительство РТ. Таким образом, указанная норма в таком содержании вместо урегулирования порядка и определения субъекта перевода земель из одной категории в другую создает неопределенность в регулировании данного вопроса.

Неурегулированность, противоречивость и неопределенность норм института перевода земель из одной категории в другую можно также обнаружить в нормах ЗК РТ, которые так или иначе регулируют эти отношения. Перевод земель из одной категории в другую — это не самоцель, в связи с активизацией земельного оборота в современных условиях перевод земель проявляется при предоставлении и изъятии земельных участков. В условиях рыночной экономики предоставление и изъятие земель без изменения их целевого назначения или перевод земельных участков из одной категории в другую без присутствия института предоставления и изъятия земельных участков — малосущественное явление.

Соответственно, такие институты земельного права, как перевод земель из одной категории в другую и предоставление и изъятие земель, в законодательстве Республики Таджикистан преимущественно между собой взаимосвязаны.

В ЗК РТ (за исключением ст. 9, которая является отсылочной) непосредственно нет ссылки на перевод земель из одной категории в другую, но, как было указано ранее, ряд статей Кодекса, которые регулируют предоставление и изъятие земельных участков, невозможно применять без перевода земель. Это наглядно можно наблюдать при использовании полномочия органов государственной власти на предоставление земельных участков, которые регулируются ст. 26, 26¹ и 29 ЗК РТ.

В статье 26 ЗК РТ определены полномочия местных (областей, городов и районов) исполнительных органов государственной власти по предоставлению земельных участков без изменения (или с изменением) их целевого назначения из различных категорий земель, в соответствии с которыми местные исполнительные органы государственной власти предоставляют земельные участки из категории земель сельскохозяйственного назначения и государственного запаса для сельскохозяйственных нужд в неограниченном размере. Из несельскохозяйственных земель данной категории для несельскохозяйственных нужд земельные участки предоставляются в предельном размере.

Из категории земель государственного лесного фонда и категории земель водного фонда местные исполнительные органы государственной власти предоставляют земельные участки и для сельскохозяйственных, и для несельскохозяйственных нужд

в установленном предельном размере. Из категории земель населенных пунктов, категории земель промышленности, транспорта, связи, оборонного и иного назначения, а также категории земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения местные исполнительные органы государственной власти предоставляют земельные участки для соответствующей категории земель без изменения целевого назначения, причем в установленном предельном размере.

Таким образом, местные исполнительные органы государственной власти не имеют права предоставлять земельные участки, за исключением категории земель сельскохозяйственного назначения, в неограниченном размере без изменения их целевого назначения. Значит, за пределами установленных норм земельные участки для данной или иной цели предоставляет Правительство РТ.

Таким образом, местные исполнительные органы государственной власти могут перевести земли из категории земель сельскохозяйственного назначения (только из непригодных в сельскохозяйственном производстве земель), категории земель государственного запаса, категории земель государственного лесного фонда и из категории земель водного фонда в иные категории земель.

Вместе с тем в соответствии с п. 1 ст. 28 Лесного кодекса Республики Таджикистан 2011 г. (далее — ЛК РТ) перевод земель государственного лесного фонда в земли других категорий, не связанных с лесным хозяйством, и (или) изъятие земель государственного лесного фонда для государственных нужд осуществляется Правительством РТ. Если руководствоваться нормами ЛК РТ, то местные исполнительные органы государственной власти могут изымать и предоставлять земельные участки только внутри одной категории земель, но в ЗК РТ при предоставлении земель из земель государственного лесного фонда такая норма отсутствует. Соответственно, по ЛК РТ перевод лесных земель в другую категорию осуществляется Правительством РТ, а по ЗК РТ местные исполнительные органы государственной власти могут осуществлять перевод лесных земель в другие категории.

Для избежания противоречий считаем необходимым нормы, содержащиеся в ЗК РТ и ЛК РТ и касающиеся полномочий исполнительных органов государственной власти в области предоставления земельных участков из земель государственного лесного фонда, которые непосредственно влияют на перевод таких земель, привести в соответствие, при этом, так как предоставление и изъятие, перевод земельных участков из одной категории в другую являются институтами земельного права, считать приоритетными нормы ЗК РТ.

Перевод земель из категории земель населенных пунктов; категории земель промышленности, транспорта, связи, оборонного и иного назначения; катего-

рии земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения в другие категории не входит в компетенцию местных исполнительных органов государственной власти.

Исходя из вышеизложенного, необходимо констатировать факт противоречия норм ЗК РТ и Правил порядка перевода земель из одной категории в другую. В соответствии с ЗК РТ перевод земель из одной категории в другую в основном осуществляется Правительством РТ и частично — местными исполнительными органами государственной власти. На основании Правил перевод земель осуществляется местными исполнительными органами государственной власти с согласия Правительства РТ. Естественно, что вследствие разночтения этих нормативных правовых актов, регулирующих перевод земельных участков из одной категории в другую, возникают трудности в правоприменительной практике.

В Российской Федерации установлен несколько иной порядок перевода земель из одной категории в другую.

В соответствии с п. 1 ст. 8 ЗК РФ 2001 г. перевод земель из одной категории в другую осуществляется в отношении:

- 1) земель, находящихся в федеральной собственности, — Правительством РФ;
- 2) земель, находящихся в собственности субъектов РФ, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, — органами исполнительной власти субъектов РФ;
- 3) земель, находящихся в муниципальной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, — органами местного самоуправления;
- 4) земель, находящихся в частной собственности: земель сельскохозяйственного назначения — органами исполнительной власти субъектов РФ; земель иного целевого назначения — органами местного самоуправления.

В Российской Федерации с целью перевода земель из одной категории в другую принят Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

В соответствии с Модельным земельным кодексом для государств — участников СНГ (ст. 5), принятым на 24-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ постановлением от 4 декабря 2004 г. № 24-8, отнесение земель к категориям и перевод их из одной категории в другую производится органом, принявшим решение о предоставлении этих земель. На наш взгляд, перевод земель из одной категории в другую подобным образом является наиболее приемлемым в условиях Республики Таджикистан¹.

¹ URL: docs.cntd.ru/document/9001949409.

Следует отметить, что немаловажную роль в переводе земель из одной категории в другую играют понятие, содержание категории земель, расположение и отграничение категории земель в натуре.

В законодательстве РФ указывается, что земли сельскохозяйственного назначения и земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения отграничиваются только от земель населенных пунктов, а земли населенных пунктов — от всех иных категорий земель. В отношении других категорий земель законодательством их отграничение не предусмотрено.

Законодательством Республики Таджикистан вопрос отграничения от земель иных категорий решен только в отношении земель лесного фонда и части категории земель населенных пунктов — городов.

Рассмотрим на примере категории земель сельскохозяйственного назначения понятие, расположение и отграничение земель от иных категорий земель и их влияние на регулирование перевода земель из одной категории в другую.

В соответствии со ст. 64 ЗК РТ землями сельскохозяйственного назначения признаются все земли, используемые для нужд сельского хозяйства. Признание землями сельскохозяйственного назначения всех земель, используемых для нужд сельского хозяйства, не совсем адекватно, так как земли, которые используются для нужд сельского хозяйства, имеются и в других категориях земель.

В соответствии с п. 1 ст. 77 ЗК РФ землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. Это определение, на наш взгляд, также не в полной мере характеризует земли сельскохозяйственного назначения. Во-первых, указывается, что земли сельскохозяйственного назначения — это земли, находящиеся за границами населенного пункта, в связи с чем возникает вопрос: могут ли они иметь общую границу с другими категориями земель? Во-вторых, между землями, предоставленными для нужд сельского хозяйства и предназначенными для этих целей, не существует больших отличий. В частности, можно предположить, что земли, предназначенные для сельскохозяйственных целей, также когда-то были предоставлены для этих целей, но в настоящее время с указанной целью не используются.

Ф. П. Румянцев справедливо отмечает, что определение земель сельскохозяйственного назначения, данное в ст. 77 ЗК РФ, нуждается в уточнении, поскольку в нем эти земли не отграничены от земель иных категорий (за исключением земель населенных пунктов), хотя в их составе могут быть земли сельскохозяйственного использования, формально также подпадающие под категорию земель сельскохозяйственного назна-

чения (по признаку «предоставленные для нужд сельского хозяйства»). В связи с этим автором предлагается под землями сельскохозяйственного назначения понимать земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства, не относящиеся к иным категориям земель, а также для ведения сельскохозяйственного производства, в том числе земли фонда перераспределения².

Н. А. Голышев считает, что землями сельскохозяйственного назначения следует признавать земли, предназначенные для растениеводства, животноводства, производства, хранения и первичной обработки сельскохозяйственной продукции и иных целей ведения сельскохозяйственного производства и отграниченные от земель иного целевого назначения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации³.

Подытоживая высказывания вышеуказанных ученых, можно сформулировать понятие «земли сельскохозяйственного назначения»: это земли, предназначенные и (или) используемые для сельскохозяйственного производства и отграниченные от земель иных категорий.

Необходимо отметить, что на местности категории земель не всегда отграничены друг от друга, за исключением земель населенных пунктов, особенно городов, так как они одновременно являются и административно-территориальными единицами. Практически границы между категориями земель в натуре размыты: можно встретить земельные участки одной категории в границе другой категории земель. Не только земельные участки, предназначенные или используемые для сельскохозяйственных целей, располагаются в границах иных категорий земель, но и земельные участки иного целевого назначения (иной категории) могут находиться в границе категории земель сельскохозяйственного назначения.

В связи с вышеприведенными высказываниями возникает вопрос: почему земли, предназначенные для сельскохозяйственных целей и расположенные в границах иных категорий земель, называются землями сельскохозяйственного использования, а при расположении земельных участков иных категорий в границе категории земель сельскохозяйственного назначения они обозначаются своими категориями?

Допустим, что земельные участки, предназначенные для промышленности, транспорта или какого-нибудь историко-культурного объекта, в черте категории земель сельскохозяйственного назначения называются не землями для использования, а землями конкретной категории. Вероятно, поэтому в данном

² См.: Румянцев Ф. П. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 65.

³ См.: Голышев Н. А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения (на примере Республики Мордовия): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 9—10.

случае наблюдается смешанное использование земель различных категорий. И в этом случае можно отграничить земли разных категорий друг от друга, не соблюдая принципа землеустройства — компактности земель каждой категории, а в результате возникают чересполосицы земель категории.

В статье 87 ЗК РФ подчеркивается, что к землям промышленности и иного специального назначения относятся лишь земли, расположенные за чертой населенных пунктов. Если же промышленные, транспортные, оборонные и иные подобные предприятия (организации) находятся в городах, то правовой режим земельных участков, на которых они расположены, подчиняется режиму территориальной зоны в черте населенного пункта⁴. А в соответствии с п. 10 ст. 85 ЗК РФ в границах населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. Земельные участки, включенные в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными не для населенных пунктов, а для категории земель особо охраняемых территорий и объектов.

Таким образом, в одном случае земли иных категорий, расположенные в границах земель населен-

ных пунктов, подчиняются режиму данной категории, в другом — режиму той категории, к которой они относятся.

Регулирование аналогичных случаев законодательством Республики Таджикистан не предусмотрено.

В заключение необходимо отметить, что институт перевода земель из одной категории в другую в Республике Таджикистан надлежащим образом не урегулирован, вследствие чего нередко возникают затруднения в правоприменительной практике. Особенно это проявляется при принятии решений соответствующими органами государственной власти по предоставлению и изъятию земельных участков с целью изменения их целевого назначения.

В связи с тем что перевод земельных участков из одной категории в другую зависит от понятия, содержания, расположения категории земель и отграничения их от иных категорий земель, в земельном законодательстве необходимо более подробно охарактеризовать их сущность. Поскольку существующие Правила практически не регулируют отношения по переводу земель из одной категории в другую, Республике Таджикистан в соответствии с ЗК РТ предлагается принять Правила порядка перевода земель из одной категории в другую в новой редакции, четко указав условия и порядок перевода земельных участков, а также определив субъект, который будет уполномочен на перевод земельных участков каждой конкретной категории в другую категорию.

⁴ См.: Комментарий к Земельному кодексу. Постатейный / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2015.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Голышев Н. А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения (на примере Республики Мордовия): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

Комментарий к Земельному кодексу. Постатейный / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2015.

Румянцев Ф. П. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.