

Научная статья

Original article

УДК 332.2;332.3

doi: 10.55186/2413046X_2023_9_1_19

**НАЛОЖЕНИЕ КАТЕГОРИЙ ЗЕМЕЛЬ НА УЧАСТКАХ РАЗМЕЩЕНИЯ
ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ: ПРИЧИНЫ, РЕШЕНИЯ
OVERLAY OF LAND CATEGORIES IN AREAS WHERE LINEAR
OBJECTS ARE LOCATED: REASONS, SOLUTIONS**



Мезенина Ольга Борисовна, д.э.н., заведующая кафедрой землеустройства и кадастров, ФГБОУ ВО Уральский государственный лесотехнический университет, E-mail: mob.61@mail.ru

Михайлова Анна Дмитриевна, доцент, к.э.н., ФГБОУ ВО Уральский государственный лесотехнический университет, E-mail: anna.mihaylova.73@mail.ru

Кузьмина Маргарита Викторовна, доцент, к.э.н., ФГБОУ ВО Уральский государственный лесотехнический университет, E-mail: anna.mihaylova.73@mail.ru

Mezenina Olga Borisovna, Doctor of Economics, Head of Land Management and Cadastre Department, Ural State Forestry Engineering University, E-mail: mob.61@mail.ru

Mikhailova Anna Dmitrievna, Associate Professor, PhD in Economics, Ural State Forestry Engineering University, E-mail: anna.mihaylova.73@mail.ru

Kuzmina Margarita Viktorovna, Associate Professor, PhD in Economics, Ural State Forestry Engineering University, E-mail: margo-v66@mail.ru

Аннотация. В данной статье мы кратко представим результаты исследования проблем и ситуаций, препятствующих формированию лесных участков для размещения линейных объектов, а в дальнейшем и регистрации прав на такие участки.

По проведенному исследованию авторы отмечают, что в УФО нередко двойной учет происходит из-за наложения земель лесного фонда с землями сельскохозяйственного назначения. Для проработки решения такого вопроса требуется всесторонний анализ действующего земельного и лесного законодательств, правовой базы старой редакции, а также законов советского периода. Поэтому проведение анализа практики решения таких проблем на предприятиях и в организациях, а также выработку предложений по их устранению авторы считают актуальным и попытаются в статье осветить некоторые из них.

Abstract. In this article, we will briefly present the results of a study of problems and situations that prevent the formation of forest plots for the placement of linear objects, and subsequently registration of rights to such plots.

According to the study, the authors note that in the UFO often double accounting occurs due to the imposition of forest land with agricultural land. To work out the solution to this issue, a comprehensive analysis of the current land and forest legislation, the legal framework of the old edition, as well as the laws of the Soviet period is required. Therefore, the authors consider the analysis of the practice of solving such problems at enterprises and organizations, as well as the development of proposals for their elimination relevant and will try to cover some of them in the article.

Ключевые слова: категории земель; линейные объекты; уточнение границ; постановка на государственный кадастровый учёт; оформление государственной регистрации прав

Keywords: land categories; linear objects; refinement of boundaries; registration for the state cadastral registration; registration of state rights

Теоретический аспект темы. В соответствии с современным гражданским и земельным законодательством все объекты недвижимости, в том числе земельные участки, должны быть поставлены на государственный кадастровый учет и пройти государственную регистрацию прав [1]. Для реализации таких действий необходимо точно определить границы таких объектов. До сих пор при определении границ лесных участков возникает особенно много проблем.

Основной объем сведений о землях лесного фонда РФ был внесен в 2003-2005 годах в государственный земельный кадастр (далее - ГЗК) в виде единых землепользований (далее – ЕЗП) в границах лесхозов в соответствии с действовавшим на тот момент нормативным документом (описание земельных участков) [1]. Картографической основой для отображения границ лесных участков являлись оцифрованные материалы проектов лесоустройства, на которые вручную наносились границы обособленных участков лесного фонда. Семантическая часть документов представляла собой описание каждого участка, включающее перечень вошедших в участок лесных кварталов, выделов, их площадь; перечень объектов, исключенных из состава лесного фонда [1]. Такая семантическая информация не удовлетворяла установленным законодательством требованиям к перечню сведений, вносимых ранее в государственный кадастр недвижимости (далее ГКН). Земельные участки в границах лесничеств, ранее внесенные в ГКН, на данный момент имеют статус «ранее учтенные» (и в основном – декларированные, т.е. без координат границ).

Также сведения о землях лесного фонда могут быть представлены в виде зон с особыми условиями использования территории (далее – ЗОУИТ).

Практический аспект исследования. В настоящее время на территории Свердловской области кадастровые работы по уточнению границ лесничеств проведены не в полном объеме. Из 31 лесничества, по каждому из которых проводились работы по уточнению их границ, сведения ЗОУИТ в ЕГРН

внесены лишь по 21-му лесничеству. Причем качество выполненных работ по уточнению границ можно поставить под вопрос.

На практике возникают ситуации, препятствующие формированию лесных участков для размещения линейных объектов, а в дальнейшем и регистрации прав на такие участки. Зачастую причинами таких ситуаций являются:

- 1) несоответствие сведений, содержащихся в ЕГРН и Государственном лесном реестре (далее –ГЛР);
- 2) установленные охранные режимы земельных участков, имеющих особый правовой статус.

Несоответствие данных может возникать в связи с несоблюдением установленного законодательством порядка согласования и утверждения документов территориального планирования, в частности – генеральных планов городских округов, что зачастую влечет за собой двойной учет земель лесного фонда и земель населенных пунктов.

Нередко двойной учет происходит из-за наложения земель лесного фонда с землями сельскохозяйственного назначения. Для проработки решения такого вопроса требуется всесторонний анализ действующего земельного и лесного законодательств, правовой базы старой редакции, а также законов советского периода.

Представим тезисно результаты тематического исследования на примере ситуации на участке строительства автомобильной дороги Р-351 Екатеринбург –Тюмень (рис.1).



Рисунок 1. Местоположение трассы Р-351 Екатеринбург-Тюмень

В границах зоны размещения на ПК 45 – ПК 60 (вблизи поселка Гагарский) проектируемой дороги сформированы участки, которые в соответствии со сведениями ГЛР относятся к землям лесного фонда и имеют следующий лесной адрес: Свердловское лесничество, Косулинское участковое лесничество, урочище «ТОО Мезенское», квартал 13 (части выделов 36, 37, 38, 40). Исходный земельный участок, на котором находятся проектируемые участки, имеет кадастровый номер - 66:06:0000000:701 (по сведениям ЕГРН – категория земель: земли лесного фонда; статус: ранее учтенный, без координат границ).

На схеме расположения лесных участков на фрагменте планшета квартала 13 (рисунок 2) представлены участки №1-№4, необходимые для реконструкции автомобильной дороги.

Однако, согласно сведениям ЕГРН, участки №2, №3 располагаются в границах многоконтурного земельного участка с кадастровым номером 66:00:0000000:1857 (контур 16), который, в свою очередь, относится к землям сельскохозяйственного назначения с видом использования – под сельскохозяйственное производство.

На рисунке 3 представлено пространственное совмещение границ рассматриваемых участков с векторным слоем выписки ЕГРН.

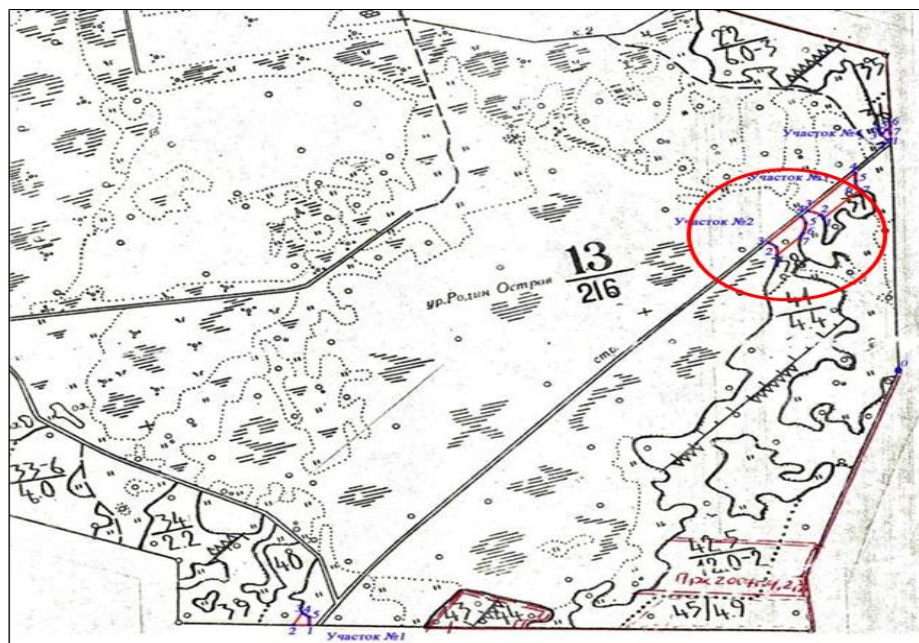


Рисунок 2. Схема расположения лесных участков на фрагменте планшета квартала 13 урочища «ТОО Мезенское»

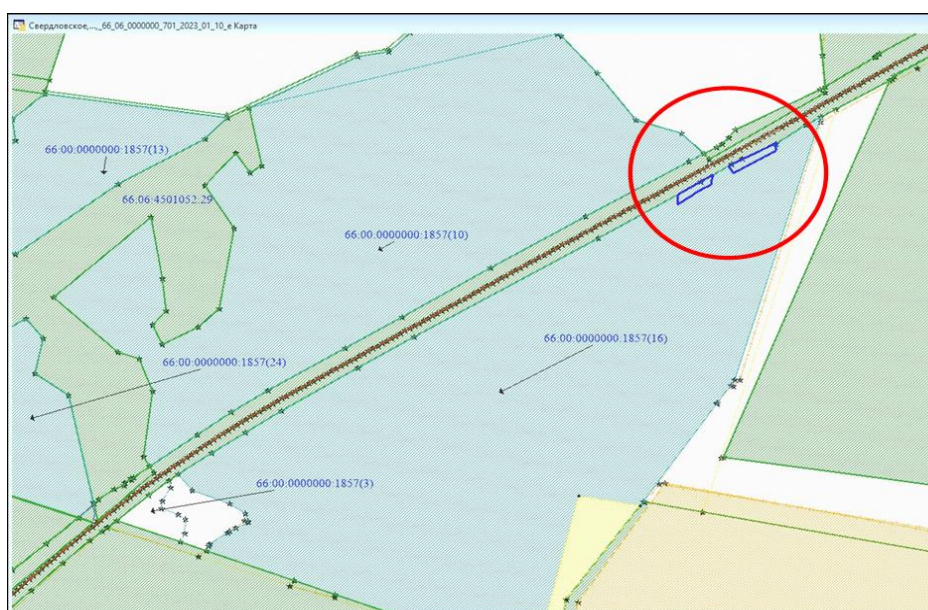


Рисунок 3. Векторное совмещение лесных участков и выписки ЕГРН

Таким образом, испрашиваемые участки №2, №3 располагаются сразу в двух категориях земель (двойной учет).

Такие ситуации на практике возникают довольно часто. Земельные споры о так называемых «сельских лесах» не прекращаются и на сегодняшний день.

Разъяснение вопросов, связанных с такими лесами, представило Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) в своем письме от 02.03.2007 №МГ-03- 27/1513, опубликованном в сети «Интернет» в различных справочных правовых системах и электронных фондах нормативно-технической и нормативно-правовой информации [2].

Напомним, что в советский период все леса состояли в исключительной собственности государства и предоставлялись только в пользование [2]. Согласно статье 4 Закона СССР от 17 июня 1977 г. N 5906-IX «Об утверждении Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик», государственный лесной фонд содержал в себе все леса СССР, в том числе:

1) леса государственного значения:

- леса в ведении государственных органов лесного хозяйства;
- городские леса;
- закрепленные леса (в том числе леса, закрепленные за совхозами);
- леса заповедников;

2) колхозные леса (леса, расположенные на земельных участках, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование колхозам) [3].

Согласно «Основам лесного законодательства Союза ССР и союзных республик», утвержденным Законом СССР от 17.06.1977 г. № 5906-IX, а далее и «Основам лесного законодательства Российской Федерации», утвержденным постановлением Верховного Совета от 06.03.1993 г. № 4613-1, а также Лесному кодексу Российской Федерации от 29.01.1997 г. № 22-ФЗ, земельные участки, на которых расположены леса, могли передаваться в пользование сельскохозяйственным предприятиям для тех целей, что предусмотрены ведением лесного хозяйства, например для обеспечения потребностей в древесине и другой продукции леса. Однако предоставляемые земельные участки, в соответствии с законодательством, всё равно относились к землям лесного фонда, находящимся в государственной собственности [3, 4, 5]. Само слово «пользование» не

подразумевает передачу права собственности, значит предоставление лесных участков колхозам и совхозам не означала их изъятие из состава земель лесного фонда и (или) перевод из одной категории в другую. Тем не менее, участки «сельских лесов» переводились в земли иных категорий, в том числе в земли сельскохозяйственного назначения. При этом принадлежность таких участков к землям лесного фонда не оспаривалась [2].

Сельскохозяйственные организации при постановке на учет земельных участков (в категорию «земли сельскохозяйственного назначения»), используемых в целях ведения сельского или подсобного хозяйства, указывали границы и площади без исключения из них «колок леса», относящихся к лесному фонду. В свою очередь, земли лесного фонда, включая сельские леса, стояли на учете единичными землепользованиями декларировано (без координат границ). Таким образом, «сельские леса» были учтены в обеих категориях земель, что является двойным учетом сведений.

В настоящее время работы по устранению двойного учета сведений проводятся, но проблемы так и не решены в полном объеме.

В судебной практике при решении споров, связанных с определением категории земель земельных участков, ранее переданных сельскохозяйственным предприятиям, суды зачастую ссылаются на Федеральный закон от 29.07.2017 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» [6]. Этим законом внесены изменения в Федеральный закон №172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую"[7].

Так, в соответствии с частью 3 статьи 14 Федерального закона №172-ФЗ в последней редакции, в случае, если по сведениям ГЛР и (или) сведениям лесного плана субъекта РФ земельный участок относится к землям лесного фонда, а по сведениям ЕГРН и (или) в соответствии с правоустанавливающими или правоудостоверяющими документами этот

земельный участок относится к иной категории, то принадлежность такого участка к определенной категории определяется либо согласно сведениям ЕГРН, либо при отсутствии сведений в данном реестре – согласно сведениям, указанным в правоустанавливающих или правоудостоверяющих документах. Правила части 3 статьи 14 применяются, если права правообладателя или предыдущих правообладателей на земельный участок возникли до 1 января 2016 года [6,7].

Однако, согласно части 6 той же статьи, указанные выше положения не распространяются на некоторые участки, в том числе на «земельные участки, относящиеся к землям сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", при наличии у уполномоченного органа сведений о результатах проведения государственного земельного надзора, подтверждающих факты неиспользования таких земельных участков по целевому назначению или их использования с нарушением законодательства Российской Федерации» [6,7].

Например, в УФО при обнаружении факта двойного учета земельных участков, относящихся одновременно к землям лесного фонда и землям иных категорий, формируется запрос в Департамент лесного хозяйства по Уральскому федеральному округу (если участки расположены в пределах УФО) с предоставлением сведений о выявленных пересечениях. В состав таких сведений входят: лесные адреса участков, категории земель и вид разрешенного использования, кадастровые номера исходных земельных участков, площадь пересечения, сведения о правах, наличие объектов капитального строительства на рассматриваемых участках.

Департамент, в рамках возложенных полномочий, учитывая положения Федерального закона №280-ФЗ, а также предоставленную Заявителем информацию о спорных земельных участках, принимает соответствующее решение и направляет Заявителю и Министерству природных ресурсов и экологии соответствующей области.

Для принятия решения в отношении земельных (лесных) участков, расположенных по сведениям ЕГРН на землях сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24.07.2002 г. №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», необходимо проведение государственного земельного надзора (контроля). По результатам такого надзора подтверждается или опровергается факт неиспользования земельных участков по целевому назначению или их использования с нарушением законодательства РФ [8].

Если по результатам надзора (контроля) земельные участки используются в соответствии с правовым режимом земель сельскохозяйственного назначения: Департамент лесного хозяйства по УФО, принимая во внимание данные результаты, принцип рационального непрерывного, неисточительного использования земель, а также положения федеральных законов, направленных на устранение несоответствия сведений реестров, признает отсутствие перспектив оспаривания категории земель рассматриваемых участков в судебном порядке. Земельные участки остаются в категории земель – сельскохозяйственного назначения, из сведений ГЛР исключается информация о лесных участках, а в сведения в ЕГРН вносятся соответствующие изменения.

Если государственный земельный надзор (контроль) не проводился: Департамент не может оценить перспективу защиты прав и имущественных интересов Российской Федерации в отношении испрашиваемых лесных участков. В таком случае необходимо обратиться в уполномоченный на проведение надзора орган (Россельхознадзор, Росреестр, Росприроднадзор) с целью проведения надзора на испрашиваемых участках, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения. Результаты надзора направить Департаменту лесного хозяйства по Уральскому федеральному округу для принятия решения.

Если результаты надзора (контроля) подтверждают факты неиспользования земельных участков по целевому назначению: Департамент

лесного хозяйства по УФО может обратиться в суд для оспаривания отнесения лесных участков к категории «земли сельскохозяйственного назначения», но в течении трех месяцев со дня выявления сведений необходимо направить уведомление Росреестру об обращении в суд с иском об оспаривании зарегистрированного права на такой земельный участок.

Вернемся к анализируемым участкам №2 и №3. В соответствии с предоставленными данными об участках:

- 1) по сведениям ГЛР лесные участки №2 и №3 относятся к землям лесного фонда, и расположены в частях выделов 38 и 37 (соответственно) квартала 13 урочища «ТОО Мезенское» Косулинского участкового лесничества Свердловского лесничества;
- 2) площади участков №2 и №3 составляют 0,1317 га и 0,1641 га соответственно;
- 3) по сведениям ЕГРН рассматриваемые участки расположены на землях сельскохозяйственного назначения, кадастровый номер 66:00:0000000:1857 (контур 16);
- 4) информация о проведении государственного земельного надзора не была предоставлена Департаменту лесного хозяйства по УФО.

Проанализировав указанные сведения, а также положения частей 3,6 и 8 статьи 14 Федерального закона N 172-ФЗ, невозможно определить принадлежность таких участков к той или иной категории земель (земли сельскохозяйственного назначения либо земли лесного фонда).

Авторский вывод по проведенному анализу материалов следующий, Департамент лесного хозяйства по УФО не может оценить перспективу защиты прав и имущественных интересов РФ в отношении испрашиваемых лесных участков, ФКУ «Уралуправтодор» необходимо обратиться в уполномоченный орган для проведения надзора и результаты направить Департаменту лесного хозяйства по УФО для принятия решения.

Список источников

1. Варламов А. А., Гальченко С.А., Рулева Н.П. Проблемы кадастрового учета земель лесного фонда // Имущественные отношения в РФ. -2016. - №6 (177). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-kadaastrovogo-ucheta-zemel-lesnogo-fonda> (дата обращения: 19.01.2023)
2. О соответствии данных государственного земельного кадастра в отношении земель лесного фонда, являющихся федеральной собственностью с материалами лесоустройства и государственного учета лесного фонда: Письмо Рос-лесхоза (Федерального агентства лесного хозяйства) от 2 марта 2007 года N МГ- 03-27/1513: Электронный текст документа // АО «Информационная компания «Кодекс»». – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/456045050?section=text> (дата обращения: 22.01.2023).
3. Об утверждении Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 17.06.1977 N 5906-IX [не действующий] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=44612#LHQ9VUT2hexeN3SP2> (дата обращения: 22.01.2023).
4. Об утверждении Основ лесного законодательства Российской Федерации: Постановление Верховного Совета от 06.03.1993 г. № 4613-1 [не действующий] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1762/ (дата обращения: 22.01.2023).
5. Лесной кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.01.1997 г. №22-ФЗ [не действующий] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13183/ (дата обращения: 22.01.2023).
6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель: Федеральный закон от 29.07.2017 N 280-

ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа:
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221238/ (дата
обращения: 21.01.2023)

7. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую:
Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 01.03.2022) // СПС
«КонсультантПлюс». – Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50874/ (дата обращения:
03.01.2023).

8. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный
закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». – Режим
доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37816/ (дата
обращения: 22.01.2023).

References

1. Varlamov A.A., Galchenko S.A., Ruleva N.P. Problems of cadastral accounting of forest lands//Property relations in the Russian Federation. -2016. -№6 (177). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-kadaastrovogo-ucheta-zemel'nogo-fonda> (accessed date: 19.01.2023)
2. On the compliance of the data of the state land cadastre in relation to the lands of the forest fund, which are federal property with the materials of forest management and state accounting of the forest fund: Letter of the Federal Forestry Agency (Federal Forestry Agency) dated March 2, 2007 No. MG-03-27/1513: Electronic text of the document//JSC "Information Company" Code. "" - Access mode: <https://docs.cntd.ru/document/456045050?section=text> (accessed date: 22.01.2023).
3. On the approval of the Fundamentals of Forest Legislation of the USSR and the Union Republics: The Law of the USSR of 17.06.1977 N 5906-IX [not valid]//SPS "ConsultantPlus." - Access mode: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=44612#LH Q9 VUT2he> (accessed date: 22.01.2023).

4. On the approval of the Fundamentals of Forest Legislation of the Russian Federation: Resolution of the Supreme Council of 06.03.1993 No. 4613-1 [not valid]//SPS "ConsultantPlus." - Access mode: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1762/ (accessed date: 22.01.2023).

5. Forest Code of the Russian Federation: Federal Law of 29.01.1997 No. 22-FZ [not valid]//SPS "ConsultantPlus." - Access mode: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13183/ (accessed date: 22.01.2023).

6. On amending certain legislative acts of the Russian Federation in order to eliminate contradictions in the information of state registers and establish the ownership of a land plot to a certain category of land: Federal Law of 29.07.2017 N 280-FZ//SPS Consul tantPlus. - Access mode: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221238/ (accessed date: 21.01.2023)

7. On the transfer of land or land plots from one category to another: Federal Law of 21.12.2004 No. 172-FZ (as amended by 01.03.2022) //SPS "ConsultantPlus." - Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50874/ (accessed date: 03.01.2023).

8. On the turnover of agricultural land: Federal Law of 24.07.2002 N 101-FZ//SPS "ConsultantPlus." - Access mode: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37816/ (accessed date: 22.01.2023).

Для цитирования: Мезенина О.Б., Михайлова А.Д., Кузьмина М.В. Наложение категорий земель на участках размещения линейных объектов: причины, решения // Московский экономический журнал. 2024. № 1. URL: <https://qje.su/nauki-o-zemle/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-1-2024-19/>

© Мезенина О.Б., Михайлова А.Д., Кузьмина М.В., 2024. Московский экономический журнал, 2024, № 1.