

**«ПЕРЕВОД ЗЕМЕЛЬ И ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ  
ИЗ ОДНОЙ КАТЕГОРИИ В ДРУГУЮ  
И ИЗМЕНЕНИЕ ВИДА РАЗРЕШЁННОГО  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ»**

УДК 349.4(470.331):349.412.3

**ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА  
«ПЕРЕВОД ЗЕМЕЛЬ И ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ  
ИЗ ОДНОЙ КАТЕГОРИИ В ДРУГУЮ  
И ИЗМЕНЕНИЕ ВИДА  
РАЗРЕШЁННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ»**

**Ю.В. Васильчук**

Тверской государственной университет

Даётся обзор основных проблем, существующих в Тверском регионе по вопросам перевода земель и земельных участков из одной категории в другую и изменения вида разрешённого использования земельных участков.

Приведены мнения представителей науки и практики Тверской области.

**Ключевые слова:** перевод земель, земельных участков, категории земель.

24 мая 2012 г. на юридическом факультете Тверского государственного университета состоялся круглый стол по вопросам перевода земель и земельных участков из одной категории в другую и изменения вида разрешённого использования земельных участков. В дискуссии приняли участие: председатель Общественной палаты Тверской области, декан юридического факультета, д-р юр. наук, профессор, зав. кафедрой гражданского процесса и правоохранительной деятельности **Л.В. Туманова**, д-р юр. наук, зав. кафедрой экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности ТвГУ **Ю.В. Васильчук**, заместитель руководителя Управления Росреестра по Тверской области **И.В. Миронова**, заместитель начальника Управления Правительства Тверской области по взаимодействию с законодательными органами **О.В. Самухина**, начальник отдела по надзору за исполнением законов об охране природы Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры **Д.С. Павлов**, заместитель министра Правительства Тверской области, начальник управления государственного надзора Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды **В.Ю. Шуваев**, и. о.

начальника отдела недропользования Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды **Л.М. Белякова**, старший помощник Тверского межрайонного природоохранного прокурора **П.С. Велим**, прокурор отдела по надзору за соблюдением федерального законодательства Прокуратуры Тверской области **Т.С. Козлова**, преподаватели и студенты юридического факультета ТвГУ.

На обсуждение были вынесены следующие вопросы:

1. Основания и порядок перевода земельных участков из одной категории в другую.
2. Особенности перевода земель с/х угодий или земельных участков в составе земель с/х назначения в другую категорию.
3. Особенности перевода земель населённых пунктов.
4. Особенности перевода земель особо охраняемых природных территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель.
5. Особенности перевода земель лесного, водного фондов и других категорий земель.
6. Основания для отказа в переводе земель и земельных участков из одной категории в другую.
7. Разрешённое использование как элемент правового режима участков, установления и изменения вида разрешённого использования земельных участков.
8. Резервирование земель в связи с переводом их в другую категорию.
9. Участие общественности в решении вопросов, связанных с переводом земель или земельных участков и изменением вида разрешённого использования земельных участков.

Открывая заседание круглого стола, **Л.В. Туманова** отметила актуальность рассматриваемых вопросов, в том числе и для Тверской области, которые к тому же носят дискуссионный характер. По переводам земельных участков достаточно много обращений в Общественную палату Тверской области; граждане жалуются на незаконный перевод под жилищное строительство лесных массивов, природоохранных территорий, прибрежных зон, земель сельскохозяйственного назначения. Вместе с тем определенная часть земель сельскохозяйственного назначения находится в таком состоянии, что перевод данных земель в иную категорию видится как практически единственный эффективный способ их возможного дальнейшего использования, включения в хозяйственный оборот. Правоприменительная практика свидетельствует, что имеет место нарушение процедуры перевода, игнорирование результатов публичных слушаний либо отсутствие их проведения, что, в частности, требуется при изменении вида разрешенного использования земельных участков. Немало проблем вытекает из-за несовершенства действующего законодательства, в частности, не до конца проработан механизм участия населения в решении вопросов, касающихся их прав на землю,

не определены юридическое значение и правовые последствия такого участия. Кроме того, законодательство в сфере перевода земель только начинает действовать; не исключено наличие коррупционной составляющей.

**Ю.В. Васильчук** отметила, что с момента принятия Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) и ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую»<sup>1</sup> (далее – ФЗ о переводе земель) стало очевидно, насколько востребованной оказалась процедура изменения категории земель и вида разрешенного использования земельного участка.

В настоящее время практически каждая уважающая себя юридическая фирма предлагает свои услуги по переводу земель, их реклама содержит следующую информацию: «Большое количество собственников земли желают увеличить свой доход от земельного участка, но не знают, как это сделать. Сегодня это возможно благодаря специальной процедуре – переводу земли в другую категорию. Мы можем помочь Вам перевести землю из одной категории в другую в кратчайшие сроки, все согласования с органами власти берем на себя. По факту практически у любого участка есть возможность изменения категории».

С одной стороны, необходимость перевода земель из одной категории в другую не вызывает сомнений в силу изменяющихся условий жизнедеятельности человека, связанных с ростом численности городского населения, урбанизацией, необходимостью установления новых, особо охраняемых природных территорий, переориентацией в экономическом развитии некоторых регионов.

С другой стороны, созданный механизм перевода земель и земельных участков должен включать такие процедуры, которые в достаточной степени не только защитят земли от необоснованного изменения их правового режима, но и обеспечат защиту прав и законных интересов собственников и иных правообладателей земельных участков.

Перевод земель влечет не только изменение целевого назначения земельного участка, но и изменение его кадастровой и рыночной стоимости, которая, как правило, значительно повышается, налоговых и иных платежей, меняются виды разрешенного использования, меры по охране земель.

Как показала практика, наиболее востребованным является перевод земель сельскохозяйственного назначения в состав земель населенных пунктов, земель промышленности и иного специального

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ (ред. от 19.07.2011г.) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 1).Ст. 5276.

назначения, а также в земли лесного фонда. Причем обратный процесс – перевод земель в земли сельскохозяйственного назначения – практически не возможен и не прописан в Федеральном законе № 172-ФЗ.

Отчет о деятельности Управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям за 2011 г. показал, что количество ходатайств о переводе земель сельскохозяйственного назначения в другие категории ежегодно увеличивается. В земли промышленности и иного специального назначения и в земли населенных пунктов для жилищного строительства из земель сельскохозяйственного назначения в 2011 г. осуществлен перевод 49 земельных участков общей площадью 2038 га.

Из содержания ст. 7 ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» следует, что законодатель рассматривает земли сельскохозяйственного назначения как возможный резерв для расширения всех иных категорий земель. И это в условиях проблемы опустынивания. В России процессами опустынивания затронуто около 100 млн гектаров (46,8 %) сельхозугодий. Вместе с тем только половина земель сельхозназначения в Тверской области используется рационально и эффективно, и мы говорили об этом на одном из предыдущих круглых столов. Так, специалистами Управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям в области государственного земельного контроля в 2011 году проконтролировано 172 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения и выявлено 1518 нарушений земельного законодательства.

Федеральный закон о переводе земель устанавливает достаточно обоснованные ограничения перевода земель сельскохозяйственного назначения и связывает это с определенной кадастровой стоимостью земель – если она на 50 и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району или городскому округу либо если земли относятся к особо продуктивным сельхозугодиям. Однако перевод данных земель все же возможен в определенных случаях, в том числе в связи с установлением или изменением черты населенного пункта, со строительством линейных объектов, и в некоторых других. Однако четыре основания из девяти, указанных в ст. 7 ФЗ, связаны напрямую с кадастровой стоимостью земель сельскохозяйственного назначения. Кроме того, по мнению ученых и правоприменителей, нормы ст. 8 не распространяются на иные земли в составе земель сельхозназначения, кроме сельхозугодий. Известно, что в состав земель сельхозназначения входят также земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, зданиями, строениями и др.

В связи с этим некоторые субъекты РФ устанавливают дополнительные ограничения на изменение категории участков сельскохозяйственного назначения.

Немало вопросов возникает и в связи с переводом земель сельхозназначения в земли поселений в связи с установлением или изменением черты населенных пунктов, в том числе:

1) следует ли перевод осуществлять автоматически при наличии оснований либо в этом случае также необходимо проводить процедуру перевода земель;

2) какие основания в случае отказа включить земельный участок в состав земель населенных пунктов будет убедительным и обоснованным, в том числе для суда;

3) обоснование о целесообразности перевода в принципе. Так, на практике встречаются случаи перевода земель в связи с необходимостью жилищного строительства при существующем относительно небольшом количестве проживающих на территории поселения лиц и отсутствии устойчивой тенденции к росту численности населения.

Так, наиболее ярко формальный подход суда к правовой оценке обоснованности перевода в земли населенных пунктов может быть продемонстрирован на примере Постановления ФАС Волго-Вятского округа от 16 июля 2009 г. по делу № А28-12081/2008-444/12.

Суд установил, что акт о переводе принят уполномоченным органом с соблюдением установленной процедуры.

Вопрос целесообразности перевода судом не исследовался, в частности, суд посчитал разумным изменение категории земельного участка сельскохозяйственного назначения площадью 7671 га и его включение в границы с. Красное Кировской области для жилищного строительства, не выяснив численность населения данного села.

Вместе с тем в с. Красное зарегистрировано 638 человек (265 хозяйств). Таким образом, для застройки жилыми домами, для их заселения едва ли хватит всего населения сельской местности Кировской области.

Определенные критерии изменения границы населенного пункта ранее закреплялись в отечественном земельном праве, в частности изменение:

а) в связи с ростом количества городского населения и, как следствие, необходимостью расширения селитебной площади для удовлетворения жилищных нужд;

б) в целях поднятия городского благоустройства посредством расширения зеленой зоны, устройства парков, создания необходимых сооружений, связанных с водоснабжением, освещением, канализацией и прочими мероприятиями благоустройства;

в) в случаях развития застройки прилегающих к действующей городской черте земельных участков, приобретающих характер пригорода, и др.

В связи с этим представляется необходимым на региональном уровне разработать определенные основания (перечень оснований), обосновывающие целесообразность и необходимость перевода земель или земельных участков сельскохозяйственного назначения в иные категории. Следует отметить, что в определенной степени этот вопрос удалось решить в Тверской области применительно к заключениям органов местного самоуправления о возможности и целесообразности включения земельного участка в границы населенного пункта либо исключения земельного участка из границ населенного пункта. В отсутствие установленного ФЗ № 172-ФЗ требований к данному заключению данный пробел был восполнен законом Тверской области от 26.04.2012 г. № 28-ЗО, который подробно установил четкие требования, предъявляемые к заключению органов местного самоуправления; Правительство Тверской области вправе утвердить примерную форму данного заключения.

Не менее актуальны и вопросы относительно изменения вида разрешенного использования земельного участка. Так, виды разрешенного использования можно определить только при наличии действующих правил планировки и застройки, которые по-прежнему приняты в малом количестве муниципальных образований. Если в муниципальном образовании Правила не приняты, следовательно, на их территории нет и градостроительных регламентов, поскольку Градостроительный кодекс РФ (далее – ГрК РФ) не предусматривает иного пути их установления, кроме как посредством принятия Правил землепользования и застройки.

Если же Правила планировки и застройки в муниципальном образовании не приняты, то, по сути, не установлены градостроительные регламенты, в связи с чем практически невозможно определить виды разрешенного использования земельных участков, решать вопросы об изменении их вида и получения разрешений на условно разрешенные виды использования, поскольку ГрК РФ предполагает выдачу таких разрешений только на основе градостроительных регламентов.

Кроме того, в соответствии с абз. 2 п. 2 ст. 7 ЗК РФ любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования. С другой стороны, учитывая положения ГрК РФ, данная норма может распространяться только на основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства и не распространяется на условно разрешенный вид использования.

Спорной представляется позиция Минэкономразвития по вопросу об изменении вида разрешенного использования земельных участков из земель сельхозназначения, являющихся сельхозугодиями, от 08.04.2010 г. № Д23-1219, согласно которой «в настоящее время собственник земельного участка, не являющийся членом дачного некоммерческого объединения, вправе изменить вид разрешенного использования земельного участка «для крестьянского (фермерского) хозяйства» на вид разрешенного использования «для дачного строительства» на основании решения органа МСУ с учетом результатов публичных слушаний». Вместе с тем ст. 78 ЗК РФ не предусматривает в качестве цели использования земель сельхозназначения ведение дачного строительства в индивидуальном порядке.

**И.В. Миронова** обратила внимание на правоприменительную практику Управления Росреестра по Тверской области по внесению изменений в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП).

Согласно данным Регионального доклада о состоянии земель на территории Тверской области, земельный фонд в 2011 г. распределялся следующим образом:

1) земли сельскохозяйственного назначения составляют 31% от общей площади области (2580,7 тыс. га). По сравнению с 2010 г. площадь земель данной категории уменьшилась на 27,5 тыс. га в связи с переводами их в лесной фонд и включением земель в границы населенных пунктов;

2) земли населенных пунктов – 4, 8 % (405, 5 тыс. га), из них городских 90, 4 тыс. га (1,1 %), сельских – 315, 1 тыс. га (3,7 %). По сравнению с 2010 г. площадь увеличилась на 1, 1 тыс. га, в связи с включением земель иных категорий в земли населенных пунктов;

3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения составляют 1,4 % (119,3 тыс. га). Площадь земель данной категории увеличилась на 0, 2 тыс. га.;

4) земли особо охраняемых территорий и объектов – 1 % (81,6 тыс. га);

5) земли лесного фонда составляют 57, 3 % (4831, 8 тыс. га). Увеличение по сравнению с 2010 г. произошло на 27, 2 тыс. га в связи с переводом так называемых «сельских лесов» из категории земель сельскохозяйственного назначения в земли лесного фонда;

6) земли водного фонда – 2 % (174, 6 тыс. га);

7) земли запаса – 2, 6 % (226, 6 тыс. га), уменьшились на 1,0 тыс. га за счет перевода их в земли сельскохозяйственного назначения.

Изменение категории земельных участков осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Интерес представляет правоприменительная практика в части изменения разрешенного использования земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения (например, изменение категории с «для ведения сельхозпроизводства» на «ведение дачного хозяйства»).

Согласно п. 2 ст. 7 ЗК Российской Федерации вид разрешенного использования земель определяется в соответствии с зонированием территорий, а также исходя из принадлежности земель к той или иной категории.

В соответствии с ч. 6 ст. 30 ГрК РФ вид разрешенного использования земельных участков указывается в градостроительном регламенте.

В соответствии с ч. 6 ст. 36 ГрК РФ градостроительные регламенты не устанавливаются для сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения.

В силу пункта 1 статьи 79 ЗК РФ сельскохозяйственные угодья - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.) – в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

Оборот земель сельскохозяйственного назначения основывается на принципе сохранения его целевого использования, что соответствует ст. 1 Федерального закона от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Таким образом, для сельскохозяйственных угодий установлен особый правовой режим, имеющий целью не только охрану и повышение плодородия почв, но и недопущение выведения таких земель из сельскохозяйственного оборота либо возведения на них каких-либо строений.

Согласно п. 5 ст. 37 ГрК РФ решения об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на землях, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, на другой вид такого использования принимаются в соответствии с федеральными законами.

Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не предусматривает порядка изменения и регистрации вида разрешенного использования в отношении сельскохозяйственных угодий.

Таким образом, изменение вида разрешенного использования земельного участка возможно только после изменения категории земель для сельскохозяйственных угодий.

Учитывая изложенное, в ходе правовой экспертизы документов, представляемых на внесение изменений в ЕГРП по данной категории дел, государственным регистратором Управления Росреестра по Тверской области устанавливается наличие сельскохозяйственных угодий в составе земельного участка, разрешенное использование которого изменяется. В случае, если в состав такого земельного участка входят сельскохозяйственные угодья, в государственной регистрации внесения изменений в ЕГРП отказывается. Законность выносимых отказов во внесении изменений подтверждается судебной практикой, сложившейся на территории регистрационного округа.

**О.В. Самухина** в своем выступлении затронула вопросы развития регионального законодательства по вопросам перевода земель или земельных участков из одной категории в другие. Как известно, земельное законодательство в соответствии с Конституцией РФ находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Таким образом, у субъектов РФ есть возможность осуществлять самостоятельное правовое регулирование.

Качество законодательной базы в Тверской области, в том числе в сфере земельных отношений, находится на высоком уровне. Так, в Тверской области при регулировании вопросов перевода земель приняты и действуют: закон Тверской области от 09.04.2008 г. № 49-ЗО «О регулировании отдельных земельных отношений в Тверской области», постановление Администрации Тверской области от 24.10.2006 г. № 261-па «О содержании ходатайства о переводе земель сельскохозяйственного назначения в земли других категорий и прилагаемых к нему документах», постановление Правительства Тверской области от 04.10.2011 г. № 61-пп «О Межведомственной комиссии при Правительстве Тверской области по земельным отношениям», распоряжение Правительства Тверской области от 16.11.2011 г. № 262-рп «Об утверждении Регламента организации работы при рассмотрении ходатайств о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую».

Перевод земельных участков из одной категории в другую до сих пор является дискуссионной темой, а отдельные вопросы, связанные с переводом, остаются неурегулированными федеральным законодателем. Особое внимание хотелось бы обратить на регулирование такой формы изменения категории земельных участков, как включение земельного участка в границы населенного пункта либо исключение земельного участка из границ населенного пункта.

Согласно ч. 1 ст. 8 ФЗ от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»

установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населённых пунктов либо исключение земельных участков из границ населенных пунктов является переводом земель населённых пунктов или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населённых пунктов.

Порядок включения земельных участков в границы населённых пунктов или исключения земельных участков из границ населённых пунктов урегулирован градостроительным законодательством, а именно ст. 4.1. ФЗ от 29.12.2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ». Данная статья указывает, что лица, заинтересованные во включении земельного участка в границы населённого пункта, направляют в орган местного самоуправления мотивированное заявление о включении земельного участка в границы населенного пункта либо об исключении земельного участка из границ населённого пункта и об установлении или об изменении вида разрешённого использования земельного участка. К заявлению прилагаются документы, исчерпывающий перечень которых указан в законе.

Орган местного самоуправления в течение 45 дней с даты поступления указанного заявления:

1. подготавливает и направляет в исполнительный орган государственной власти субъекта РФ заключение о возможности и целесообразности включения земельного участка в границы населённого пункта либо исключения земельного участка из границ населённого пункта, а также о возможности установления или изменения вида разрешённого использования земельного участка в случае, если это указано в данном заявлении;
2. проводит публичные слушания в случаях, установленных законом.

Решение принимается исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Исполнительный орган может отказать в принятии решения о включении земельного участка в границы населённого пункта либо об исключении земельного участка из границ населённого пункта в случае, если:

1. поступило заключение о невозможности или нецелесообразности включения земельного участка в границы населённого пункта либо исключения земельного участка из границ населённого пункта и установления или изменения вида разрешенного использования земельного участка от органа местного самоуправления городского округа или поселения, на территориях которых находится населённый пункт, а в случае, если земельный участок расположен на межселенной территории - от органа местного самоуправления муниципального района;

2. заключение о результатах публичных слушаний содержит положение о несогласии лиц, участвовавших в проведении таких публичных слушаний, с решением о включении земельного участка в границы населённого пункта либо об исключении земельного участка из границ населённого пункта и об установлении либо изменении вида разрешённого использования земельного участка.

Таким образом, важным в решении данного вопроса является заключение органа местного самоуправления о возможности и целесообразности включения земельного участка в границы населённого пункта либо исключения земельного участка из границ населённого пункта.

Федеральное законодательство не устанавливает требования к содержанию и порядку подготовки такого заключения органа местного самоуправления. Также законодательством не установлены критерии оценки органом местного самоуправления возможности и целесообразности включения земельного участка в границы населённого пункта или исключения. Такой пробел в федеральном законодательстве имеет свои прямые негативные последствия, поскольку органы местного самоуправления имеют большую свободу усмотрения в данном вопросе. В большинстве случаев подготовка заключения о возможности и целесообразности включения земельного участка в границы населённого пункта относится к компетенции органов местного самоуправления поселений. При подготовке заключения применяются совершенно различные критерии: например, нецелесообразность перевода в связи с тем, что территория подвержена подтоплению паводковыми водами, или наоборот, обосновывается целесообразность перевода тем, что сельскохозяйственные земли заросли бурьяном. Не секрет, что не всегда правовая грамотность сотрудников местных администраций в поселениях позволяет подготовить грамотное заключение или оценить последствия того или иного заключения. Кроме того, необоснованно широкие пределы усмотрения, предоставленные органам местного самоуправления, являются коррупциогенным фактором. В исполнительные органы власти субъектов РФ приходят заключения от органов местного самоуправления вообще не содержащие обоснование (например, указано просто – считаем возможным и целесообразным), либо в лучшем случае возможность и целесообразность обосновываются количеством построенных в будущем домов и количеством созданных рабочих мест. Известны случаи, когда в разных поселениях подготавливается заключение по одному шаблону. Это приводит к нерациональному, бессистемному переводу сельскохозяйственных земель в земли населённых пунктов, что не допустимо.

Регионы РФ давно озабочены существованием такой проблемы и стараются решать её различными способами. Тверская область одна из

первых решила данную проблему законодательным путём, что является прогрессивным решением, соответствующим принципам Конституции РФ, согласно которой Россия является правовым государством.

В феврале 2012 г. Губернатором Тверской области в порядке законодательной инициативы в Законодательное Собрание Тверской области был внесен проект закона, предусматривающий внесение изменений в закон Тверской области «О регулировании отдельных земельных отношений». Данным проектом предусмотрено установление порядка подготовки и принятия решения о включении земельных участков в границы населённых пунктов либо об исключении земельных участков из границ населённых пунктов и об установлении или об изменении видов разрешенного использования земельных участков. В том числе Губернатором предложено установить требования, предъявляемые к содержанию заключения органа местного самоуправления. Проект закона прошёл обсуждения в рабочих группах и комитетах, и инициатива Губернатора была принята. Закон от 26.04.2012 г. № 28-ЗО в настоящее время вступил в силу и действует.

Законом установлены 20 позиций, которые должны быть отражены в заключении органов местного самоуправления. Закон также предоставил Правительству области возможность утвердить примерную форму заключения. Таким образом, заключение будет содержать полное обоснование решения и перестанет быть формальным. Кроме того, как уже говорилось выше, заявитель подаёт в орган местного самоуправления мотивированное заявление. Действующее законодательство РФ не предусматривает четкого понятия мотивированного решения. Представляется, что мотивированное заявление должно предусматривать наличие достаточно убедительных доводов и доказательств необходимости совершения испрашиваемых действий. В связи с этим закон Тверской области наделил Правительство Тверской области полномочиями утвердить примерную форму заявления заинтересованного лица. Такие новеллы появились в тверском законодательстве в части перевода земельных участков.

20 апреля текущего года Губернатором Тверской области направлено в Комитет Государственной Думы Федерального Собрания РФ по земельным отношениям и строительству предложение о дополнении ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ» положениями, устанавливающими форму и содержание заявления заинтересованного лица о включении земельного участка населённого пункта и заключения органа местного самоуправления о возможности и целесообразности включения земельного участка в границы населённого пункта.

Закон только начинает работать. Конечно же, исполнительными органами государственной власти Тверской области будет осуществляться мониторинг правоприменения данного закона. Но уже

сейчас есть уверенность, что ситуация с хаотичным переводом земель посредством включения в границы населённых пунктов перестанет существовать. Кроме того, закон является механизмом для пресечения злоупотреблений как со стороны заявителей, так и должностных лиц.

**Д.С. Павлов** рассказал о практике работы Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры. Он отметил, что в целом вопросы перевода земель и земельных участков из одной категории в другую не являются объектом целенаправленных прокурорских проверок, что связано с признанием земель объектом гражданского оборота и переводом земельных отношений в экономическую плоскость. Вместе с тем практически в каждом случае, когда речь идет о проверке исполнения соблюдения природоохранного законодательства при строительстве того или иного объекта или использовании земель лесного фонда, водного фонда, выявляются нарушения законодательства. В качестве примера можно привести дело, получившее широкий общественный резонанс, когда в 2008 г. в Тверской области решили строить металлургический комбинат. Администрация области заключила соглашение с иностранным инвестором, и планировалось построить этот комбинат крупный металлургический комплекс, в д. Михайловское Калининского района. Поскольку металлургическое производство относится к числу опасных экологических объектов, население не осталось равнодушным, были массовые публикации в СМИ, в прокуратуру поступали многочисленные жалобы, что и послужило основанием для прокурорской проверки. В рамках этой проверки было установлено, что земельный участок, на котором планировалось строительство комбината, был приобретен в частную собственность, и было принято решение о переводе данного земельного участка из категории земель сельхозназначения в категорию земель промышленности. В ст. 7 закона о переводе земель из одной категории в другую содержится ограничение на перевод земель сельхозназначения в другую категорию. Оно заключается в том, что если речь идет о сельскохозяйственных угодьях, то такой перевод допускается в исключительных случаях на землях, кадастровая стоимость которых не превышает средний уровень по муниципальному району. Средний уровень кадастровой стоимости по всем районам Тверской области утверждается органом исполнительной власти Тверской области. В ходе проверки было установлено, что кадастровая стоимость земельного участка, на котором планировалось строительство комбината, на 5 % превышала средний районный уровень. В результате имело место обращение в суд с заявлением о признании акта о переводе незаконным. Суд принял решение в котором перевод земельного участка по этим основаниям был признан незаконным. Таким образом, сейчас по прошествии значительного количества времени можно окончательно сделать вывод,

что тема строительства металлургического комбината в Тверской области закрыта. Данный пример, конечно, не единичный.

**П.С. Велим** в своем выступлении продолжил обсуждение вопроса о необходимости и эффективности прокурорских проверок за соблюдением законодательства о переводе земель и земельных участков из одной категории в другую. Он остановился на характеристике двух основных проблем.

Во-первых, речь идет о соблюдении правового режима использования водоохранных зон. Когда изменяются границы населенного пункта, включаются земли сельхозназначения, то в их состав достаточно часто входит береговая полоса водных объектов. В прошлом году Тверская межрайонная природоохранная прокуратура обращалась в Калининский районный суд. К примеру, в д. Поддубье Калининского района Тверской области был приобщен земельный участок общей площадью порядка 450 га, из которых практически более 1 км его протяженности составляла береговая полоса, а в некоторых случаях и сама акватория реки Волги. Причиной сложившейся ситуации явилось то, что при формировании земельных участков в государственном реестре отсутствуют сведения о месте расположения границ водных объектов, береговой полосы, что и способствует совершению данных правонарушений. В последующем в рамках рассмотрения судом дела ответчиками эта территория была исключена из состава земельных участков. Таким образом, прокуратура отстояла около 10 га земель, которые предназначены для общего пользования и для удовлетворения конституционных прав граждан на окружающую среду.

Вторая проблема связана с нахождением на землях сельскохозяйственного назначения многолетних лесных насаждений и возможности в связи с этим перевода этих участков в земли лесного фонда. Так как категория земельных участков в первую очередь устанавливает правовой статус использования земель, то существует возможность злоупотребления этим правом землепользователями. Так, на территориях Торжокского и Рамешковского районов в настоящее время происходят массовые вырубki древесно-кустарниковой растительности, которой уже порядка 70 – 80 лет, при этом невозможно применить к лицам меры ответственности, предусмотренной и Уголовным кодексом РФ, и административным законодательством. Прокуратурой принимаются соответствующие меры: работы приостанавливаются, поставлен вопрос о прекращении права бессрочного пользования, причем эти меры принимаются при взаимодействии с Управлением Росреестра Тверской области. Однако вопрос так и не решен, неоднократные совещания с Министерством лесного хозяйства Тверской области результатов не дали, хотя действительно существует определенный порядок перевода,

установленный законом о переводе земель из одной категории в другую, изъятия из земель сельскохозяйственного назначения лесных угодий и их дальнейшего использования в установленном законом порядке. Данная проблема получила достаточно большой общественный резонанс в Рамешковском районе.

Вышеуказанные проблемы, с одной стороны, указывают на правовую природу отношений в области землепользования, но, с другой стороны, затрагивают и экологические права граждан, так как данными лесными угодьями, береговой полосой, водным объектом испокон веков пользовались местные жители, используя их для сбора ягод, грибов и т. п. в качестве общедоступных мест общего пользования. В настоящее время активно ведется порубка многолетних насаждений, и практически невозможно решить вопрос о привлечении лиц к юридической ответственности, так как данные лесные угодья находятся в бессрочном пользовании сельскохозяйственных предприятий. Прокуратура свою правовую позицию обосновывает несоблюдением ФЗ «О мелиорации земель», так как считает, что мелиоративные работы должны проводиться в соответствии с проектом и обоснованием этих работ. Такая позиция нашла поддержку в суде, в частности, в г. Торжке. Вместе с тем требуется и принятие соответствующих решений на уровне Тверской области в целях сохранения лесных насаждений, животного и растительного мира.

**В.Ю. Шуваев** в своем выступлении сказал, что нельзя не отметить сегодняшнюю ситуацию, сложившуюся с правилами добычи полезных ископаемых. По практике наших предшественников можно сказать, что ранее давались лицензии на разработку общераспространенных полезных ископаемых (ОПИ) без перевода земель из категории сельхозназначения в земли промышленности. Просто прописывалось в условиях лицензии в последующем, что данные действия необходимо будет провести. Сейчас данную недоработку устранили, и соответственно без перевода земель лицензия не выдается. Также большой ущерб организации причиняют юридические лица, занимающиеся разработкой ОПИ вообще без лицензии. Работу по пресечению этих нарушений без тесного взаимодействия с органами внутренних дел проводить невозможно.

**Л.М. Белякова** в продолжение затронутой темы пояснила, что действительно при разработке любых месторождений, т. е. проведении любых работ, связанных с недропользованием, стоит вопрос об использовании данного земельного участка в рамках соответствующей категории. Для добычи полезных ископаемых необходимо иметь земельный участок в категории промышленности. Ранее давались разрешения на разработку месторождений, и использовались для этого земельные участки любой категории, причем перевод земель из сельхозназначения в земля промышленности, иного специального

назначения не осуществлялся. В настоящий момент в ФЗ № 172-ФЗ четко прописано, что при разработке полезных ископаемых необходимо иметь разрешение в виде лицензии на разработку месторождений, утвержденные запасы, проект разработки рекультивации и оформленный в соответствии с земельным законодательством земельный участок. По земельному законодательству все земли должны использоваться по целевому назначению, и допускается разрабатывать месторождения полезных ископаемых при условии перевода этих земель в другую категорию. Из практики работы возникает такая проблема: лицензия получена заявителем, запасы утверждены, месторождение есть, проект разработки сделан, доходит дело до добычи. Однако перед тем как осуществлять добычу полезных ископаемых, необходимо осуществить перевод земли. Так, например, получен на аукционной основе участок недр для разработки месторождения, сделаны проект рекультивации и проект разработки, можно приступать к добыче, однако стали проводиться общественные слушания, и местное население активно возразило против разработки данного месторождения. Раньше в законе о недрах требовалась: прежде чем запустить процедуру аукциона, необходимо получить согласие собственника земельного участка на предоставление данного участка для того, чтобы этот объект выставили на аукцион. Когда согласие получено и доходит до стадии перевода земли, лицо обращается в уполномоченный орган, и ему отказывают, потому что на тот момент поменялись законы. Теперь по закону не требуется предварительное согласие собственника, более того, пока все это делалось, изменилось само согласие собственника. Если раньше при выдаче лицензии он гарантировал и был согласен на использование земельного участка под разработку месторождения, то в настоящий момент он изменил свое мнение и возражает против добычи и проведения работ. Таким образом, возникают не урегулированные в должной степени законодательством проблемы, связанные с отсутствием программы планирования или вовлечения в оборот непосредственных участков объектов недропользования и необходимостью организации и проведения общественных слушаний по вопросам изменения категории земель в связи с переводом земельных участков в земли промышленности и ведением дальнейших работ по недропользованию.

Студенты четвертого курса юридического факультета в своих выступлениях также затронули ряд актуальных вопросов о переводе земель или земельных участков из одной категории в другие.

**Бенеманская А.А.** остановилась на проблемных вопросах перевода земель сельскохозяйственного назначения в иные категории. В ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» установлено, что перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в их составе в другую категорию допускается в

исключительных случаях, в частности связанных: 1) с консервацией земель; 2) с размещением объектов социального, коммунально-бытового назначения, здравоохранения, образования при отсутствии иных вариантов размещения; 3) с установлением или изменением черты населенных пунктов и др.

Определенные сложности возникают с подтверждением отсутствия вариантов размещения объектов социального, коммунально-бытового назначения, здравоохранения. Оно может подтверждаться аудиторским заключением, письмами администраций муниципальных образований, однако указанные документы могут быть не приняты уполномоченным органом или судом. В одном из изученных дел письмо Администрации муниципального района с подтверждением отсутствия иных вариантов размещения кафе на заявленном к переводу участке не было признано достаточным подтверждением, поскольку в нем не сообщалось о возможности размещения объекта на иных земельных участках. В ином же случае вместо письма Администрации муниципального образования по вопросу вариантов размещения объектов уполномоченный орган требовал предоставить заключение Администрации об отсутствии иных вариантов размещения объектов. Подобные расхождения возникают из-за отсутствия определенности в формулировках закона. Так, четко не определено, в границах каких территорий следует искать иные варианты размещения. Это могут быть и пределы участков заявителя, и границы муниципального образования, и границы субъекта. Для большей определенности в законе следует указать данные границы. Наиболее применимым представляется вариант, который предполагает отсутствие вариантов размещения объекта на территории поселения (городского округа).

**А.А. Циммерман и А.В. Сидорук** отметили специфику перевода земель особо охраняемых территорий в другую категорию. По данным Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, на 1 января 2008 г. земли особо охраняемых территорий и объектов занимают 34 393,8 тыс. га, что составляет 2 % общей площади земель Российской Федерации.

На 1 января 2010 г. общая площадь земель особо охраняемых территорий в Тверской области составляет 81,6 га, что составляет менее 1 % всего земельного фонда субъекта федерации<sup>2</sup>.

Земли особо охраняемых территорий отличаются от иных категорий земель не только собственным целевым назначением, что

---

<sup>2</sup> Региональный доклад о состоянии и использовании земель в Тверской области за 2009 год, подготовленный Управлением Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Тверской области Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: <http://www.to69.rosreestr.ru/blanks/documents/1068833/>

присуще любой категории земель, но и повышенной степени правовой защиты. При этом, в качестве самостоятельных процедур, следует различать перевод земель особо охраняемых территорий в другую категорию и перевод земель иных категорий в состав особо охраняемых земель.

Что касается перевода земель особо охраняемых категорий в другую, то ФЗ от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» устанавливает в качестве основания такого перевода утрату данными землями их особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного особо ценного значения, ввиду чего их использование по целевому назначению становится невозможным.

В соответствии со ст. 10 Федеральным законом «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» перевод земель особо охраняемых территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию осуществляется при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных федеральными законами экспертиз в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды в случае, если их использование по целевому назначению ввиду утраты ими особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного особо ценного значения невозможно.

Стоит отметить, что несоблюдение требования о наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы в любом случае является основанием для признания незаконным решения о переводе земель особо охраняемых территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию.

Действующее законодательство не содержит иных требований по подтверждению утраты статуса земель особо охраняемых территорий при переводе в другую категорию.

Так, например<sup>3</sup>, гражданин Р.В.Погодин, житель г. Ярославля, обратился в суд с заявлением о признании недействующим постановления Правительства Ярославской области от 23 апреля 2008 г. № 188-п «О внесении изменений в постановление администрации области от 21 января 2005 г. № 8», которым участок земель особо охраняемых территорий переводился в другую категорию.

В Определении Верховного Суда РФ от 18.11.2009 № 8-Г09-33,

---

<sup>3</sup> Определение Верховного Суда РФ от 18.11.2009 г. № 8-Г09-33 // СПС «КонсультантПлюс».

которым оставлено без изменения Решение Ярославского областного суда от 13 августа 2009 г. указано, что проект названного акта должен был пройти экологическую экспертизу в соответствии с законодательством РФ, поскольку он представляет собой документ нормативно-технического характера, а предусмотренное им уменьшение площади и изменение границ парка в пойме р. Которосль может повлечь за собой как нарушение сохранности самого памятника природы, так и оказать негативное воздействие на окружающую среду г. Ярославля.

Однако существуют ситуации, когда проведение экспертизы не является необходимым условием перевода рассматриваемой категории земель в другую категорию.

Так, например, Постановлением ФАС Волго-Вятского округа от 13.01.2011 г. решение Арбитражного суда Нижегородской области от 19.07.2010 г. оставлено без изменения по следующим основаниям: в соответствии с ч. 2 ст. 33 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» порядок проведения экологической экспертизы устанавливается Федеральным законом от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», в ст. 11 и 12 которого определен исчерпывающий перечень объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе.

Из смысла названных норм права следует, что проведение экологической экспертизы при переводе земель особо охраняемых территорий рекреационного значения законодательством не предусмотрено<sup>4</sup>.

Определенной спецификой отличается и перевод земель других категорий в земли особо охраняемых территорий. П. 2 ст.10 ФЗ от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» устанавливает, что перевод земель другой категории или земельных участков в составе таких земель в земли особо охраняемых территорий и объектов (за исключением земель населенных пунктов) допускается в случае:

- 1) создания особо охраняемых территорий;
- 2) создания туристско-рекреационных особых экономических зон;
- 3) в иных установленных ЗК РФ и другими ФЗ случаях.

Согласно п. 5 ст. 2 ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую», исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления ходатайствуют о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую без согласия правообладателей земельных участков

---

<sup>4</sup> Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 13.01.2011 г. по делу № А43-6969/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

в случаях перевода земельных участков из состава земель одной категории в другую для создания особо охраняемых природных территорий без изъятия земельных участков у их правообладателей.

Названное положение, направленное на охрану земель, может существенно нарушать права лиц, обладающим вещными правами на землю.

Так, 10.09.1992 г. О.В. Яковенко для ведения крестьянского хозяйства был предоставлен на праве пожизненного наследуемого владения земельный участок. Постановлением Правительства Ленинградской области от 26.12.1996 г. № 494 спорный участок был отнесен к категории земель особо охраняемых территорий. В паспорте охраняемой природной территории дан перечень землепользователей, среди которых указано и крестьянское хозяйство О.В. Яковенко 01.02.2011 г. О.В. Яковенко обратился в Администрацию Ленинградской области с заявлением о заключении с ним договора купли-продажи указанного участка. Администрация отказала в выкупе спорного земельного участка, ссылаясь на принадлежность земельного участка к землям особо охраняемых территорий, приватизация которых не допускается.

Тринадцатый арбитражный апелляционный суд подтвердил правомерность такого отказа, также указал, что обстоятельство невнесения соответствующих изменений относительно категории земель в документы государственного земельного кадастра или неисправления соответствующей кадастровой ошибки, а также в документы о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним не может опровергнуть основанный на законе вывод суда об отнесении спорного земельного участка к землям особо охраняемых территорий и объектов<sup>5</sup>.

Существенным для принятия решения о переводе земель иных категорий в категорию земель особо охраняемых территорий является наличие оснований, перечисленных в п. 2 ст. 10 «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», причем бремя доказывания наличия таких оснований лежит на заявителе.

Так, ФАС Северо-Западного округа в Постановлении от 21 сентября 2010 г. по делу № А66-14704/2009 указал, что у Администрации Тверской области отсутствовали основания для удовлетворения ходатайства о переводе принадлежащего Обществу земельного участка, относящегося к категории земель сельскохозяйственного назначения, в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов (рекреационного) назначения, поскольку решение о создании на данной территории особой

---

<sup>5</sup> Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.01.2012 г. по делу № А56-11702/2011

экономической зоны не предпринималось, заявитель документально не подтвердил необходимость перевода спорного земельного участка из одной категории в другую и не привел доказательств создания препятствий в эффективном использовании данного участка в соответствии с категорией земель, к которой он отнесен, и вида деятельности, для осуществления которой он предназначен.

Министерство экономического развития РФ также разъяснило, что при переводе земли в категорию земель особо охраняемых территорий необходимо четко определить цель и основание такого перевода, а также правильно определить субкатегорию земли особо охраняемой территории, в противном случае перевод не может быть осуществлен<sup>6</sup>.

Статья 8 ЗК РФ и корреспондирующая статья 10 ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» регламентируют только порядок перевода земель иных категорий в земли особо охраняемых территорий *путем изменения границ* соответствующей территории. Если же земельные участки, например, входят в границы территории объекта культурного наследия, то перевод земли в категорию земель особо охраняемых территорий не требуется, поскольку земельные участки, находящиеся в границах территории объекта культурного наследия, относятся к категории земель особо охраняемых территорий и объектов в силу нормы закона, относящую такой объект к объектам культурного наследия<sup>7</sup>.

Следует также учитывать, что помимо названных правовых последствий перевода земли в категорию земель особо охраняемых территорий на практике рассматривается как существенное изменение обстоятельств в правоотношениях, складывающихся по поводу такого земельного участка, что может повлечь за собой юридические последствия, например расторжение договора<sup>8</sup>.

Особое внимание в вопросе придания статуса особо охраняемых территорий привлекла ситуация вокруг озера Селигер в Тверской области.

Администрацией Тверской области 11 сентября 2002 г. принято постановление № 305-па «О признании территории озера Селигер и Верхневолжских озер курортом местного значения "Селигер" в Тверской области», которое официально было опубликовано 13 марта 2009 г. В результате принятия данного постановления жители территории у озера Селигер оказались в ситуации, когда они не могли

---

<sup>6</sup> См.: Письмо Минэкономразвития РФ от 01.06.11 г. № ОГ-Д23-250.

<sup>7</sup> См.: Постановлением ФАС Северо-Западного округа от 23.04.2009 N А56-15310/2008

<sup>8</sup> См.: Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 30.11.2009 по делу N А02-1271/2008

приватизировать земельные участки, которыми обладали на протяжении долгого времени.

Н.А. Дмитриева, будучи собственником объекта недвижимости, расположенного в границах территории, отнесенной названным постановлением к землям, признанным курортом местного значения, обратилась в Тверской областной суд с заявлением о признании постановления недействующим, указав, что оспариваемый акт принят администрацией Тверской области в нарушение требований Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Оспариваемым постановлением администрации Тверской области курорту «Селигер» придан статус особо охраняемой природной территории местного значения.

Тверской областной суд установил, что приказом Комитета природных ресурсов по Тверской области от 22 февраля 2002 г. утверждено заключение комиссии государственной экологической экспертизы проекта «Округ горно-санитарной охраны курорта Селигер в Тверской области» от 25 января 2002 г.. Таким образом, указанное требование закона о прохождении экспертизы при принятии оспариваемого постановления исполнено.

Однако суд исходил из того, что в соответствии со ст. 18 Закона № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», заключение государственной экологической экспертизы может быть положительным или отрицательным. Правовым последствием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы является запрет реализации объекта государственной экологической экспертизы.

Согласно указанному заключению, проект «Округ горно-санитарной охраны курорта Селигер в Тверской области» не в полной мере соответствует требованиям природоохранительного законодательства, нормативной и инструктивно-методической документации, имеет существенные недоработки по экологическим вопросам. Проект должен быть доработан с учетом замечаний, изложенных в разделе 5 данного заключения.

Поскольку проект «Округ горно-санитарной охраны курорта Селигер в Тверской области» получил отрицательное заключение, по мнению суда, это является нарушением установленного федеральным законодательством порядка издания оспариваемого постановления, что является основанием для признания его недействующим в полном объеме.

Судебная коллегия находит такие выводы в решении суда ошибочными, поскольку судом не было принято во внимание то обстоятельство, что на время вступления в силу оспариваемого в настоящем деле постановления из числа объектов, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой

на уровне субъектов Российской Федерации, исключены материалы комплексного экологического обследования участков территорий для последующего придания им правового статуса особо охраняемых природных территорий местного значения. Таким образом, требование о проведении экологической экспертизы не распространяется на проект «Округ горно-санитарной охраны курорта Селигер в Тверской области», поскольку оспариваемым в настоящем деле постановлением администрации Тверской области курорту «Селигер» придан статус особо охраняемой природной территории местного значения.

Определением Верховного Суда РФ от 02.02.2011 г. № 35-Г11-1<sup>9</sup> в удовлетворении требований о признании постановления недействующим отказано.

**Т.М. Мурзабекова** также осветила некоторые вопросы о переводе земель особо охраняемых природных территорий, в частности вопрос о защите прав и интересов правообладателей земельных участков в связи с признанием территории особо охраняемой и необходимостью ее перевода, что существенно изменяет правовой режим использования и охраны земель. В частности, она затронула проблему признания сделок недействительными в связи с тем, что курорту «Селигер» был придан статус особо охраняемой природной территории местного значения.

**А.А. Денисова** остановилась на вопросе относительно изменения вида разрешенного использования земельного участка. В отличие от перевода земель, который был подробно регламентирован принятым в 2005 г. Федеральным законом «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», относительно изменения вида разрешенного использования законодатель не выработал четкой позиции. Именно поэтому в теории и на практике возникает ряд проблем. В статье 7 ЗК РФ законодатель лишь называет правовые дефиниции – «целевое назначение», «категории земель», «разрешенное использование», но не делает даже попытки раскрыть суть этих базовых процедур. А.П. Анисимов считает, что «целевое назначение устанавливается земельным законодательством для всех категорий земель, указанных в ст. 7 ЗК РФ, а разрешенное использование земельных участков, конкретизирующее целевое назначение для участков в составе отдельных категорий и субкатегорий земель, определяется правилами землепользования и застройки в порядке, установленном градостроительным законодательством». Следовательно, разрешенное использование и целевое назначение – правовые категории, имеющие разную сущность и нуждающиеся в разграничении.

В связи с этим целесообразным представляется внесение в Земельный кодекс изменений, касающихся включения в его текст

---

<sup>9</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 02.02.2011 г. № 35-Г11-1

статьи-дефиниции (например, 2<sup>1</sup>), содержащей в себя толкование основных понятий, содержащихся в кодексе. Так, представляется, что под разрешенным использованием земельного участка законодатель подразумевал совокупность параметров и видов допустимого использования полезных свойств земельного участка и расположенных на нем природных ресурсов, а также объектов недвижимости в хозяйственных или потребительских целях в соответствии с регламентом либо в ином порядке, предусмотренном законодательством. Целевое назначение земель, в свою очередь, это юридически закрепленный общий, основной характер их использования, устанавливаемый в зависимости от выполняемой в общественных отношениях роли и с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов.

**Никитин П.С.** затронул вопрос, связанный с необходимостью проведения публичных слушаний при изменении вида разрешенного использования земельного участка.

Публичные слушания по вопросу изменения вида разрешенного использования проводятся с участием граждан, проживающих в пределах административной единицы, в границах которой расположен земельный участок и применительно к которому изменяется вид разрешенного использования. В случае если «новый» вид использования земельного участка может оказать негативное воздействие на окружающую среду, публичные слушания проводятся с участием правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, подверженных риску такого негативного воздействия.

Для введения в практику учета мнения граждан необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ и ГрК РФ. Целесообразно установить такой порядок проведения референдума, который предусматривал бы возможность его проведения на части территории муниципального образования. Нам представляется, что при помощи современных средств связи и инфраструктуры возможно создание эффективного механизма учета мнения конкретной заинтересованной части населения. Так, в муниципальных районах проекты планировки территорий могут приниматься путем проведения местных референдумов только в тех поселениях, для которых разработаны эти проекты. Следует напомнить, что ранее, к примеру, положениями первоначальной редакции Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», уже было предусмотрено проведение референдумов на тех территориях, где планируется размещение зданий, строений, сооружений и иных объектов в случаях, если это размещение затрагивает законные интересы граждан (п. 3 ст. 35). Что касается Положения о публичных слушаниях в г. Твери, то, на наш взгляд, необходимому уточнению

подлежат положения, касающиеся протокола и заключения: во-первых, в протокол должны вноситься все предложения, касающиеся обсуждаемого вопроса независимо от формы, в которой они были сделаны; во-вторых, должен быть закреплён обязательный учёт протокола при составлении заключения и в-третьих протокол должен подлежать официальному опубликованию вместе с заключением.

**М.С. Крылов** также затронул вопрос результатов публичных слушаний в процедуре изменения вида разрешенного использования земельного участка. Согласно ч. 8, 9 ГрК РФ положительное или отрицательное решение главы местной администрации по изменению вида разрешенного использования земельного участка должно основываться на заключении публичных слушаний. То есть если после проведения публичных слушаний с положительным заключением глава местной администрации откажет в изменении вида разрешенного использования земельного участка по мотиву нецелесообразности, это будет противоречить действующему законодательству. Судебная практика подтверждает такую позицию (см. Постановление ФАС Западно-сибирского округа от 05.04.2012 г. по делу № А03-7700/2011, Постановление ФАС Поволжского округа от 09.08.2007 г. по делу № А12-2352/07). Также на практике встречаются случаи, когда публичные слушания проведены; в соответствии с заключением о результатах публичного слушания участниками слушаний было высказано положительное мнение об изменении вида разрешенного использования земельного участка, глава муниципального образования утвердил заключение о результатах публичных слушаний, но постановление об изменении вида разрешенного использования не издаёт. Что делать в данном случае лицу, который заинтересован в изменении вида разрешенного использования земельного участка? Суды в этом случае по заявлению заинтересованного лица признают бездействие со стороны муниципального образования, а именно его главы, и возлагают обязанность по принятию данного решения, но при этом суд не обязывает принять положительное решение и изменить вид разрешенного использования, а только указывает на обязанность принятия решения, которое может быть и отрицательным.

**А.Р. Габрелян** остановилась на вопросе перевода земель в состав земель населенного пункта. В п. 1 ст. 8 ФЗ о переводе об установлении и изменении границ населенных пунктов сформулирована следующая норма: установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов либо исключение земельных участков из границ населенных пунктов являются переводом земель населенных пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов. Почти аналогичную

норму содержит и Земельный кодекс Российской Федерации. Данное изложение правовой нормы позволяет говорить о том, что при установлении или изменении границ населенных пунктов целевое назначение земельных участков изменяется, и перевод земли из одной категории в другую осуществляется автоматически.

Администрация муниципального образования обратилась в Арбитражный суд Челябинской области с иском об исключении из земель категории «лесной фонд» земельных участков, субъектом права собственности, на которые является Российская Федерация. А также – о признании указанных земельных участков землями категории «земли населенных пунктов» муниципального образования. Исковое заявление мотивировано тем, что указанные земельные участки находятся в пределах утвержденной городской черты. Решением Арбитражного суда Челябинской области исковые требования были удовлетворены. Постановлением ФАС Уральского округа решение Арбитражного суда Челябинской области оставлено без изменения. Отменяя вышеуказанные судебные акты, Высший арбитражный суд РФ правомерно указал на то, что лесной фонд является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим. Иное толкование привело бы к несоразмерному ограничению права собственности Российской Федерации. Это означало бы, что прекращение права федеральной собственности на участок лесного фонда в результате автоматического перевода спорного участка из земель лесного фонда в земли поселений (населенных пунктов) происходит по воле и в интересах муниципального образования в отсутствие согласия самого собственника – Российской Федерации. И при игнорировании того обстоятельства, что лесной фонд представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода. Довод муниципального образования на ст. 8 ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» о том, что перевод земель из земель лесного фонда в земли поселений осуществлен автоматически – посредством установления городской черты муниципального образования, основан на неправильном толковании и применении этого закона (Постановление Президиума ВАС РФ от 02.09.2008 г. № 16490/07 по делу № А76-738/2007-22-204).

Судебная практика в целом подтверждает необходимость соблюдения в любом случае специально предусмотренного порядка изменения целевого назначения земель. Однако, к сожалению, обязательность соблюдения порядка перевода земель и земельных участков из одной категории в другую подтверждается не на законодательном уровне, а на уровне правоприменительной практики, зачастую довольно противоречивой, в связи с чем представляется, что логичным было бы изменение и уточнение соответствующих норм

Земельного кодекса и ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

**А.А. Жидков** в своем выступлении определил перспективы дальнейшего возможного изменения законодательства и отмены понятия «категория земель», посчитав, что отмена категорий земель в России преждевременна, поскольку это может привести к неконтролируемому процессу использования земель не по назначению. В частности, проект федерального закона требует существенной доработки в части охраны земель сельскохозяйственного назначения. И для того, чтобы предлагаемый закон действовал в случае его принятия, необходима большая подготовительная работа по принятию генеральных планов строительства в муниципальных образованиях во всех регионах России, а эта работа, при необходимости соблюдения должного качества генеральных планов, займет длительный период.

**Д.Д. Платонова** остановилась на вопросах, связанных с установлением федеральным законом определенных оснований для отказа в переводе земель или земельных участков из одной категории в другую, особо обратив внимание при этом на вопрос об оспаривании такого отказа. Устанавливая возможность оспаривания акта об отказе в переводе земель, земельных участков в судебном порядке, законодатель напрямую не предусмотрел возможность обязать уполномоченные органы изменить категорию в судебном порядке. Суды большинства субъектов Федерации считают, что обязать публичные органы изменить категорию участка в судебном порядке или обязать заинтересованных лиц согласовать изменение категории невозможно, поскольку такая возможность напрямую не указана в федеральном законодательстве.

Так, например, Самарский областной суд, отменяя решения нижестоящих инстанций, указал: "С учетом положений ч. 8 ст. 3 ФЗ № 172 разрешение вопроса о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую в порядке искового производства, что имело место по данному делу, недопустимо" - и подставил под сомнение возможность принятия к производству исковых заявлений с такими требованиями. Такое толкование неправомерно, поскольку ст. 3 ФЗ № 172 предусматривает возможность обжалования незаконного акта об отказе в переводе земель, а ст. 6 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» устанавливает обязательность исполнения вступивших в законную силу судебных актов. Суд, установив отсутствие оснований для отказа в переводе земельного участка, указанных в ст. 4 ФЗ № 172, истребовав в судебном порядке необходимые документы, вправе обязать публичный орган изменить его категорию. Следовательно, необходимо поддержать практику ФАС Поволжского округа, исходящую из возможности

обязать уполномоченный орган осуществить изменение категории в судебном порядке.

Учитывая вышеизложенное, целесообразно дополнить ФЗ № 172 положением, допускающим изменение категории земельного участка в судебном порядке в случае установления неправомерности отказа в таком изменении в административном порядке.

**А.М. Хурчак** затронула вопрос о необходимости резервирования земель в связи с предстоящим изъятием для последующего перевода земель или земельных участков из одной категории в другую. Рассматривая проблемы процедуры резервирования земель для государственных и муниципальных нужд и перевода из одной категории в другую, была выявлена необходимость исключить из Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» положения, устанавливающие полномочия субъектов РФ по определению содержания ходатайства об изменении назначения земель и списка прилагаемых к нему документов.

Завершился круглый стол общей дискуссией по наиболее актуальным вопросам применения законодательства о переводе земель и земельных участков из одной категории в другую и изменения вида разрешенного использования земельных участков.

## THE REVIEW ROUND TABLE

### «TRANSFER OF LANDS AND THE LAND LOTS FROM ONE CATEGORY IN ANOTHER AND CHANGE OF THE TYPE OF ALLOWED USE OF THE LAND LOTS»

**J.V.Vasilchuk**

Tver State University

The review of the main problems existing in the Tverskaya region concerning transfer of lands and the land lots from one category in another and changes of a type of allowed use of the land lots is given.

Opinions of representatives of a science and practice of the Tver region are given.

**Keywords:** *transfer of lands, land lots, categories of lands.*

*Об авторе:*

ВАСИЛЬЧУК Юлия Владимировна – доктор юрид. наук, доцент, заведующая кафедрой экологического права Тверского государственного университета, e-mail: law.ecology@tversu.ru; 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33.