

УДК 349.414:349.412.3

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПЕРЕВОДА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В ИНЫЕ КАТЕГОРИИ

А.А. Бенеманская

Тверской государственной университет

Рассмотрены некоторые проблемы, возникающие при переводе земель сельскохозяйственного назначения в иные категории. Указано на сложность документального подтверждения отсутствия иных вариантов размещения объектов при переводе земельного участка для размещения объектов социального, коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения. Рассматриваются проблемы, возникающие в связи с запретом на перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на пятьдесят и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), а также в связи с отсутствием такого основания для перевода как невозможность использования земельного участка по целевому назначению. Предложены варианты разрешения данных проблем.

Ключевые слова: перевод земель, размещение объектов социального, коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, кадастровая стоимость, целевое назначение.

Одной из категорий земель, обозначенных в ст. 7 Земельного кодекса РФ¹ (далее – ЗК РФ) являются земли сельскохозяйственного назначения. Законодатель устанавливает, что сельскохозяйственные угодья – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями – в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране (п. 1 ст. 79 ЗК). Данные положения обуславливаются тем, что эти земли имеют особую ценность, поскольку они «больше всего необходимы и по существу незаменимы в производстве продуктов питания, без которых не может жить человек и существовать человеческое общество»². Для охраны земель сельскохозяйственного назначения законом установлены некоторые особенности их перевода в другие категории земель.

Как отмечают В.А. Ламаш и В.Ф. Понька, «относительно земель сельскохозяйственного назначения установлено наибольшее количество

¹ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

² Земельное право: учебник / О.И. Крассов. М., 2012. С. 352.

запретов и ограничений в сфере изменения их целевого назначения и видов разрешенного использования»³. На данный момент вопросы перевода земель сельскохозяйственного назначения решаются в соответствии с ЗК РФ и Федеральным законом от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»⁴, иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В ст. 7 ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» установлено, что перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, связанных:

- 1) с консервацией земель;
- 2) с созданием особо охраняемых природных территорий или с отнесением земель к землям природоохранного, историко-культурного, рекреационного и иного особо ценного назначения;
- 3) с установлением или изменением черты населенных пунктов;
- 4) с размещением промышленных объектов на землях, кадастровая стоимость которых не превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), а также на других землях и с иными несельскохозяйственными нуждами при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов, за исключением размещения на землях, указанных в ч. 2 настоящей статьи;
- 5) с включением непригодных для осуществления сельскохозяйственного производства земель в состав земель лесного фонда, земель водного фонда или земель запаса;
- 6) со строительством дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, железнодорожных линий и других подобных сооружений при наличии утвержденного в установленном порядке проекта рекультивации части сельскохозяйственных угодий, предоставляемый на период осуществления строительства линейных объектов;
- 7) с выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов;

³ Ламаш В.А., Понька В.Ф. Теоретические и практические аспекты перевода земель и земельных участков из одной категории в другую // Адвокат. 2009. № 12.

⁴ СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276,

- 8) с добычей полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации земель;
- 9) с размещением объектов социального, коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, образования при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов.

Очевидно, что данные нормы направлены на сохранение земель сельскохозяйственного назначения. Однако на практике встречаются случаи, когда они создают формальные препятствия для перевода сельскохозяйственных земель в иную категорию, несмотря на то, что ввиду определенных обстоятельств данные земли не могут использоваться по назначению.

В качестве примера можно привести дело по заявлению С.Ю. Платуновой, рассмотренное Центральным районным судом г. Твери⁵.

С.Ю. Платунова обратилась в суд с заявлением, в котором просила признать незаконным отказ Администрации Тверской области о переводе находящегося в ее собственности земельного участка из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, обороны, безопасности и иного специального назначения. Спорный участок непосредственно граничит с автозаправочным комплексом и автодорогой федерального значения Москва - Санкт-Петербург, что не позволяет использовать его по целевому назначению.

Данное обстоятельство подтверждено экологическим заключением. В нем изложены выводы о том, что использование земельного участка С.Ю. Платуновой в сельскохозяйственных целях, исходя из его назначения, в том числе под посевы и пастбища, в санитарно-защитной зоне автозаправочной станции не разрешено согласно СЭП и нормативами СанПиН 2.21/2.1.1.1200-03.

В связи с этим владелица участка хотела осуществить его перевод в иную категорию для осуществления предпринимательской деятельности и размещения кафе-столовой с парковкой для автотранспорта. К тому же заявительница представила аудиторское заключение о том, что размещение на данном участке кафе-столовой является социально значимым. Однако Администрация Тверской области признала недостаточным доводом указанное заключение, этот вывод был подтвержден и судом.

Заявительницей также было указано, что Администрацией Торжокского района Тверской области в адрес Администрации Тверской области и Комитета по управлению имуществом Тверской области было направлено письмо с подтверждением отсутствия иных

⁵ Решение Центрального районного суда города Твери по делу № 2-2676/1[Электронный ресурс]. URL: <http://www.gcourts.ru/case/2859799/>

вариантов размещения кафе столовой на заявленном к переводу земельном участке. Однако суд не принял этот довод, сославшись на заявленный ответчика о том, что имеются земельные участки в иных населенных пунктах для размещения этих объектов, а в Письме Администрации Торжокского района не сообщалось о возможности размещения объекта (кафе-столовая) на иных земельных участках, с учетом соблюдения законодательства и публично-правовых интересов субъекта.

К тому же в соответствии с ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию производится в исключительных случаях, связанных с размещением промышленных объектов на землях, кадастровая стоимость которых не превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району, а также на других землях при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов. Стоимость указанного участка превышает указанную стоимость, однако, как отмечает заявительница, это связано не с пригодностью участка для сельскохозяйственного использования, а с его расположением вблизи автомагистрали.

Таким образом, суд счел невозможным удовлетворить требования заявительницы.

Неопределенность относительно документов, необходимых для подтверждения указанных в ст. 7 ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» случаев перевода земель из категории сельскохозяйственных в иную категорию, возникла при рассмотрении дела № 2-3889/2010 Псковским городским судом Псковской области⁶.

А.В. Грачев обратился в суд с исковым заявлением, заявив требование об обяывании Государственного комитета Псковской области по имущественным отношениям перевести земельный участок, принадлежащий ему на праве собственности, из категории земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения для строительства торгового комплекса и создания объектов придорожного сервиса. Он обратился в Государственный комитет Псковской области по имущественным отношениям с соответствующим ходатайством. Государственный комитет Псковской области по имущественным

⁶ Решение Псковского городского суда Псковской области по делу № 2-3889/2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gcourts.ru/case/518047/>

отношениям сообщил о недостатках в предоставленных документах и необходимости получения дополнительных документов для перевода земельного участка. Указанному комитету были предоставлены дополнительные документы, а именно письмо Администрации муниципального образования «Псковский район» по вопросу вариантов размещения объектов.

На заседании межведомственной комиссии при Администрации Псковской области по управлению земельными ресурсами на территории Псковской области было принято положительное решение о переводе земельного участка из одной категории в другую и рекомендовано Государственному комитету Псковской области по имущественным отношениям подготовить соответствующий приказ. Однако соответствующее решение принято не было. Ответчик мотивировал это необходимостью приложить к ходатайству о переводе земельного участка заключение администрации муниципального образования «Псковский район» об отсутствии иных вариантов размещения объектов для строительства торгового комплекса и создания объектов придорожного сервиса. Это требование, как заключил суд, не основано на положениях действующего законодательства.

Истец полагает, что бездействие ответчика является незаконным, оснований для отказа в переводе его земельного участка из одной категории в другую не имеется, ответчик обязан был в соответствии с нормами действующего законодательства осуществить перевод земельного участка и издать соответствующий приказ о переводе земли в течение двух месяцев со дня поступления ходатайства.

В итоге суд принял решение обязать Государственный комитет Псковской области по имущественным отношениям принять правовой акт в форме приказа о переводе земельного участка из категории земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения для строительства торгового комплекса и создания объектов придорожного сервиса.

Еще одна спорная ситуация возникла при рассмотрении Судебной коллегией по гражданским делам Тверского областного суда кассационной жалобы В.А. Иванова⁷.

Администрация Тверской области отказала в рассмотрении заявления истцов о переводе земельного участка из категории земель сельскохозяйственного назначения с разрешенным использованием –

⁷ Кассационное определение Тверского областного суда по делу № 33-3241 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gcourts.ru/case/4115528>

для ведения дачного хозяйства – в земли населенных пунктов и изменении вида разрешенного использования - для жилищного строительства на основании п. 3 ч. 3 ст. 2 ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», указав, что в ходатайстве должно быть указано обоснование перевода земельного участка из одной категории в другую. Однако использование данного участка в целях сельскохозяйственного производства не представлялось возможным, так как участок находится на холмистой местности, изрезан оврагами и вплотную примыкает к населенному пункту.

Тем не менее, Координационным советом по имущественным отношениям, который осуществляет предварительное рассмотрение ходатайств о переводе земельных участков из одной категории в другую и принимает решение об обоснованности перевода, в отношении перевода земельного участка истцов была дана крайне низкая оценка, соответственно перевод охарактеризован как необоснованный.

В данном случае возникают вопросы относительно включения данного участка в земли населенного пункта, которые регулируются Градостроительным кодексом РФ⁸, но правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель, осуществляется в том числе ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». Руководствуясь этим законом, Администрация Тверской области отказала в удовлетворении заявления. Ее доводы поддержал суд.

Сложности возникают с документарным подтверждением отсутствия вариантов размещения объектов социального, коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения. Материалы судебной практики показывают, что оно может подтверждаться, например, аудиторским заключением, письмами и заключениями администраций муниципальных образований. Однако из изученной практики следует, что указанные документы могут быть не приняты уполномоченным на принятие акта о переводе органом или судом. В рассмотренном деле письмо Администрации Торжокского района Тверской области с подтверждением отсутствия иных вариантов размещения кафе-столовой на заявленном к переводу земельном участке не было признано достаточным подтверждением, поскольку в нем не сообщалось о возможности размещения объекта на иных земельных участках. В другом же случае вместо письма Администрации муниципального образования «Псковский район» по вопросу вариантов размещения объектов уполномоченный орган требовал предоставить заключение администрации муниципального образования «Псковский район» об отсутствии иных вариантов размещения объектов. По моему мнению, подобные расхождения возникают из-за отсутствия определенности в

⁸ Рос. газ.. № 290. 2004.

формулировках закона. В частности, не ясно, в границах каких территорий следует искать иные варианты размещения объектов. Это могут быть и пределы участков заявителя, и границы муниципального образования, и границы субъекта. Для большей определенности в ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» следует указать данные границы. Наиболее применимым представляется вариант, предложенный С.В. Бирюковым, Т.А. Цисс и Д.А. Бутаковой, который предполагает отсутствие вариантов размещения объекта на территории поселения (городского округа)⁹.

Еще одним спорным вопросом является запрет на перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на пятьдесят и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу). Для целей перевода земельного участка из категории земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию земель не применяется показатель кадастровой стоимости указанного земельного участка, содержащийся в Едином государственном реестре земель (в настоящее время – в государственном кадастре недвижимости)¹⁰. Определение кадастровой стоимости земельных участков, занятых сельскохозяйственными угодьями, в целях перевода в иные категории осуществляется в соответствии с Приказом Минэкономразвития РФ от 04.07.2005 г. № 145 «Об утверждении Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения»¹¹. В ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» никаких указаний о необходимости приложения отчета оценщика к заявлению нет. Отмечается, что «такие важные отношения не должны регулироваться противоречивыми методическими рекомендациями, указаниями и письмами»¹². Поэтому, на мой взгляд, необходимо четко указать, как должна определяться кадастровая стоимость земельного участка и каким документом она должна подтверждаться.

⁹ Бирюков С.В., Цисс Т.А., Бутакова Д.А. Критерии перевода земельных участков сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения в иную категорию земель (проблемы правоприменения) // Аграрное и земельное право. 2010. № 6. С. 25.

¹⁰ Письмо Роснедвижимости от 25.09.2007 г. № ВК/2968 «Об определении кадастровой стоимости земельного участка сельскохозяйственного назначения для целей перевода в другие категории» // СПС «КонсультантПлюс»

¹¹ Приказ Минэкономразвития РФ от 04.07.2005 г. № 145 (ред. от 08.07.2011г.) «Об утверждении Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс»

¹² Попов М. Изменение разрешенного использования и целевого назначения земельных участков // Хозяйство и право. 2009. № 2. С. 15.

К тому же в соответствии с п. 2 ст. 66 ЗК органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации утверждают средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу). Этот уровень может существенно различаться в зависимости от района, где расположен земельный участок, или вида его разрешенного использования (например, Постановление Администрации Тверской области от 29.11.2006 г. 286-па «Об утверждении результатов актуализации государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения Тверской области»¹³). Кадастровая стоимость, в соответствии с рекомендациями, зависит от уровня плодородности почв и иных показателей, важных для определения ценности сельскохозяйственных земель, однако ее сравнение со средним уровнем кадастровой стоимости может не отражать ценность отдельно взятого участка, т. к. средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) может существенно различаться в зависимости от расположения участка или вида его разрешенного использования и от иных обстоятельств, не связанных с ценностью земель в качестве сельскохозяйственных. Вопрос о ценности участка и возможности запрета на перевод должен решаться в отношении каждого конкретного участка.

Помимо этого, как показывает судебная практика, ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» не предусмотрена возможность перевода участков сельскохозяйственного назначения в иные категории, если они не могут использоваться по целевому назначению ввиду каких-либо причин. Например, в рассмотренном выше деле экологическим заключением СЭП и нормативами СанПиН использование сельскохозяйственного земельного участка, исходя из его назначения, в том числе под посевы и пастбища, в санитарно-защитной зоне автозаправочной станции не разрешено. В другом рассмотренном деле использование данного участка в целях сельскохозяйственного производства не представлялось возможным, так как участок находится на холмистой местности, изрезан оврагами и вплотную примыкает к населенному пункту. Однако ни суд, ни уполномоченный орган не могут учитывать это обстоятельство при разрешении вопроса о переводе земельного участка, т. к. по закону невозможность использования земельного участка по его целевому назначению не является основанием для перевода. Невозможность перевода таких участков в иные категории препятствует рациональному использованию земель, и в ст. 7 ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» следует включить положение о невозможности использования земельного участка по его целевому назначению в качестве одного из оснований

¹³ Тверская жизнь. № 220. 2006.

перевода. Данное обстоятельство может быть документарно подтверждено заключениями о несоответствии определенных параметров участка санитарно-эпидемиологические требованиям (например, СанПиН «Почва, очистка населенных мест, бытовые и промышленные отходы, санитарная охрана почвы. Санитарно-эпидемиологические требования к качеству почвы. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы»¹⁴).

Список литературы

1. Бирюков С.В., Цисс Т.А., Бутакова Д.А. Критерии перевода земельных участков сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения в иную категорию земель (проблемы правоприменения) // Аграрное и земельное право. 2010. № 6.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 06.12.2011 г.) // Рос. газ. 2004. № 290.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 12.12.2011 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
4. Земельное право: учебник / О.И. Крассов. М., 2012.
5. Кассационное определение Тверского областного суда по Делу № 33-3241 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gcourts.ru/case/4115528>
6. Ламаш В.А., Понька В.Ф. Теоретические и практические аспекты перевода земель и земельных участков из одной категории в другую // Адвокат. 2009. № 12.
7. Письмо Роснедвижимости от 25.09.2007 г. № ВК/2968 «Об определении кадастровой стоимости земельного участка сельскохозяйственного назначения для целей перевода в другие категории» // СПС «КонсультантПлюс»
8. Попов М., Изменение разрешенного использования и целевого назначения земельных участков // Хозяйство и право. 2009. № 2.
9. Постановление Администрации Тверской области от 29.11.2006 г. 286-па «Об утверждении результатов актуализации государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения Тверской области» // Тверская жизнь. № 220. 2006.

¹⁴ Утверждено Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 17.04.2003 г. № 53 (ред. от 25.04.2007 г.) «О введении в действие СанПиН 2.1.7.1287-03» // Рос. газ. 2003. № 119/1.

10. Приказ Минэкономразвития РФ от 04.07.2005 г. № 145 (ред. от 08.07.2011 г.) «Об утверждении Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс»
11. Решение Центрального районного суда города Твери по делу № 2-2676/1 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gcourts.ru/case/2859799>
12. Решение Псковского городского суда Псковской области по делу № 2-3889/2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gcourts.ru/case/518047>
13. СанПиН «Почва, очистка населенных мест, бытовые и промышленные отходы, санитарная охрана почвы. Санитарно-эпидемиологические требования к качеству почвы. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы» // Утверждено Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 17.04.2003 г. № 53 (ред. от 25.04.2007 г.) «О введении в действие СанПиН 2.1.7.1287-03» // Рос. газ. 2003. № 119/1.
14. Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

SOME ISSUES OF TRANSFERRING AGRICULTURAL LANDS INTO OTHER CATEGORIES

A.A. Benemanskaya

Tver State University

Some problems of transferring agricultural lands into other categories are aroused. The complexity of documentary evidence of the absence of other options for placing objects for transferring land for accommodating social facilities, communal and domestic purposes facilities, health care facilities is highlighted. Aroused some problems, connected with the ban of transferring agricultural lands or lands in the composition of such lands, which cadastral cost is fifty percent or more above the average level of cadastral cost on municipal district (urban district), as well as the problem of absence such reason for transferring as impossibility of using lands for its intended purpose. The variants of resolving these problems are offered.

Keywords: *transferring of lands, placement of objects of social, communal and household facilities, health care facilities, cadastral cost, intended purpose.*

Об авторе:

БЕНЕМАНСКАЯ Анна Александровна – студентка IV курса юридического факультета Тверского государственного университета; e-mail: ann_beny@mail.ru; 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33.