

# Правовой режим земельных участков, включенных в границу населенного пункта из состава земель сельскохозяйственного назначения

Н.Г. Нарышева

кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и земельного права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (г. Москва)

Наталья Германовна Нарышева, narysheva@bk.ru

Принцип деления земель на категории по целевому назначению не исключает возможности изменения принадлежности земель или земельных участков к категории земель по основаниям с учетом ограничений и в порядке, предусмотренном земельным законодательством. Перевод земельных участков из одной категории в другую влечет изменение их правового режима.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 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 населенных пунктов являются переводом таких земель или земельных участков из других категорий в земли населенных пунктов. Как следует из статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс), по общему правилу границы населенных пунктов устанавливаются или изменяются генеральным планом поселения, муниципального округа, городского округа (далее – муниципальное образование).

Земли населенных пунктов пополняются главным образом за счет земель лесного фонда и земель сельскохозяйственного назначения в силу их преобладающего количества на территории Российской Феде-

ратии<sup>1</sup>. Вследствие перевода земельные участки из таких категорий земель приобретают целевое назначение земель населенных пунктов, а именно становятся предназначеными для застройки и развития населенных пунктов. Вместе с тем на момент перевода такие земельные участки имеют фактические природно-экономические характеристики, не соответствующие целевому назначению земель населенных пунктов. В частности, включенные в границу населенного пункта земельные участки из состава сельскохозяйственного назначения (далее – включенные земельные участки), как правило, являются сельскохозяйственными угодьями, то есть пашнями, сенокосами, пастбищами, залежами, землями, занятymi многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими насаждениями).

Само по себе изменение принадлежности земельного участка к категории земель (в этом случае перевод в земли населенных пунктов) не влечет за собой автоматическое изменение разрешенного использования включенных земельных участков. В результате перевода в земли населенных пунктов включенные земельные участки меняют принадлежность к категории земель, но сохраняют ранее установленное разрешенное использование.

В соответствии с пунктом 11 статьи 85

<sup>1</sup> См. О состоянии земель в Российской Федерации в 2022 году. Государственный (национальный) доклад. М.: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, 2023. С. 9.

Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) земельные участки в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах, а именно земельные участки, занятые пашнями, многолетними насаждениями, а также зданиями, сооружениями сельскохозяйственного назначения, используются в целях ведения сельскохозяйственного производства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами населенных пунктов и правилами землепользования и застройки. Из приведенного нормативного положения следуют ряд выводов. Во-первых, включенные земельные участки посредством внесения изменений в правила землепользования и застройки могут быть включены в состав территориальной зоны сельскохозяйственного использования (вновь созданной для включенных земельных участков либо ранее установленной). Во-вторых, сельскохозяйственное использование земельных участков, включенных в такую зону, имеет временный характер. В-третьих, момент завершения временного характера сельскохозяйственного использования определен посредством указания на момент внесения изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки, причем сроки, условия и обязательность внесения таких изменений законодателем не определены. В силу последнего обстоятельства на первый взгляд временное сельскохозяйственное использование включенных земельных участков фактически может приобретать неограниченный по времени характер.

В юридической литературе высказывались различные точки зрения по вопросу сущности и временного характера правового режима включенных земельных участков.

Так, С.А. Липски полагает, что «представляется вполне оправданным распространение на сельскохозяйственные угодья, оказавшиеся в границах населенных пунктов, общего правового режима зон сельскохозяйственного назначения»<sup>2</sup>. По его мнению, установленная в Новой Москве плата за изменение разрешенного использования земельных участков является стимулом к сохранению сельскохозяйственного использования, поскольку «снижается заинтересованность застройщика в переводе сельскохозяйственных угодий под застройку»<sup>3</sup>.

Напротив, Д.Б. Моргунов полагает, что формулировкой пункта 11 статьи 85 ЗК РФ «законодатель подчеркнул приоритетность использования земель населенных пунктов именно для застройки, закрепив оперативный механизм изменения вида использования сельскохозяйственной зоны с непосредственно сельскохозяйственного на иной способ использования, необходимый в целях развития населенного пункта в соответствии с правилами землепользования и застройки, а также требованиями генерального плана населенного пункта»<sup>4</sup>.

По мнению Е.Н. Никитиной, «при включении земельных участков сельскохозяйственного назначения в категорию земель населенных пунктов они не лишаются своего экономического признака – использования для нужд сельского хозяйства. Однако для них характерен смешанный правовой режим и нормы, которые устанавливают правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, распространяются на них постольку, поскольку это не противоречит реализации элементов правового режима земель населенных пунктов, так как использование указанных земель для ведения сельского хозяйства носит дополнительный характер»<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Липски С.А. Зонирование территорий как механизм обеспечения целевого использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 6. С. 62.

<sup>3</sup> Липски С.А. Правовой режим земель как важный фактор при строительстве: новые решения законодателя // Правовые вопросы строительства. 2015. № 2. С. 28.

<sup>4</sup> Моргунов Д.Б. Актуальные вопросы сельскохозяйственного использования земель населенных пунктов // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 150.

нительный характер»<sup>5</sup>.

Следует отметить, что действующими нормами законодательства практически не установлено содержание временного правового режима земельных участков сельскохозяйственного использования до момента изменения их разрешенного использования, соответствующего целевому назначению земель населенных пунктов. В частности, в сфере правовой неопределенности находятся в том числе следующие вопросы:

- могут ли правообладатели включенных земельных участков быть привлечены к административной ответственности за неиспользование таких земельных участков (см. пункт 2 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях)?
- имеются ли основания для распространения на такие земельные участки положений статьи 6 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» об изъятии земельных участков в том числе за существенное снижение плодородия земель?

Также неопределенной является юридическая судьба таких земельных участков после включения их в территориальную зону, градостроительный регламент которой предусматривает виды разрешенного использования земельных участков, предлагающие застройку, то есть в случае несоответствия вида использования земельного участка, указанного в правоустанавливающих документах, градостроительному регламенту территориальной зоны, к которой относится земельный участок.

Однако, прежде чем конструировать содержание правового режима включенных земельных участков, следует определиться с детерминированностью правового регулирования рассматриваемой группы

отношений. Иными словами, именно цель включения земельных участков в границы населенных пунктов должна определять содержание правового режима таких земельных участков. Представляется, что целями включения земельных участков в границы населенных пунктов могут быть только расширение территории населенного пункта в интересах застройки и обеспечение права на благоприятную окружающую среду, например, посредством создания рекреационных зон.

Сущностным аргументом в пользу однозначности цели включения земельных участков в границы населенных пунктов является то, что функции средства производства они могут выполнять и в составе земель сельскохозяйственного назначения. Для сохранения этой функции в составе земель населенных пунктов отсутствует необходимость в проведении затратных для муниципальных образований мероприятий по подготовке проекта генерального плана (внесению изменений в него), а также в определении новой границы населенного пункта для целей внесения сведений о них в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН). Такое определение цели включения земельных участков сельскохозяйственного назначения коррелируется с тем, что согласно подпункту 2 пункта 2 статьи 25 Градостроительного кодекса проект генерального плана подлежит согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, если в соответствии с указанным проектом предусматривается включение в границы населенных пунктов земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Представляется, что предметом такого согласования является окончательное в той или иной перспективе выбытие земель из числа используемых как средство производства в сельском хозяйстве.

Кроме этого, необходимо иметь в виду,

<sup>5</sup> Никитина Е.Н. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 27.

что ведение сельского хозяйства является источником негативного воздействия на окружающую среду. Сельскохозяйственная деятельность оказывает существенное влияние на почвенную среду – почву обрабатывают минеральными и органическими удобрениями для увеличения плодородия, проводятся работы по химической мелиорации земель и обработка почвы пестицидами<sup>6</sup>. Как следствие, уже в 80-е годы прошлого столетия сельскохозяйственное производство стало третьим по значимости загрязнителем окружающей среды после промышленности и транспорта<sup>7</sup>. Соответственно, привнесение на территорию населенного пункта долгосрочного источника негативного воздействия на окружающую среду вступает в противоречие с задачей обеспечения благоприятной окружающей среды в населенных пунктах.

Учитывая такого рода цель перевода земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, *принципиальным* является *включение в границу населенного пункта* лишь тех земель, которые в *действительности необходимы* для развития населенного пункта и перспективны для освоения в течение срока реализации текущего генерального плана муниципального образования. Именно при избыточном включении земельных участков в границы населенных пунктов, которые, очевидно, не могут быть застроены в обозримом будущем, возникает закономерный вопрос, как такие участки должны использоваться и охраняться в составе земель населенных пунктов. Такая ситуация характерна как для Новой Москвы, так и для других населенных пунктов, которые «раздвинули» свои границы до границ городского округа<sup>8</sup>.

Для целей исключения необоснован-

ного расширения населенных пунктов за счет земель сельскохозяйственного назначения в дальнейшей практике разработки проектов генеральных планов в предмет правового регулирования общественных отношений в сфере территориального планирования муниципальных образований должны быть включены нормативные положения, устанавливающие:

1) обязательность для органа местного самоуправления подготовки развернутого обоснования потребности в расширении территории населенного пункта при согласовании проекта генерального плана с органом государственной власти субъекта Российской Федерации в части включения в границы населенного пункта земель сельскохозяйственного назначения соответствующей площади и местоположения;

2) исключительный характер включения в границы населенного пункта особо ценных земель сельскохозяйственного назначения (лишь при отсутствии иных вариантов расширения населенного пункта для целей жилищного строительства и создания объектов социальной инфраструктуры);

3) допустимость раздела земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения для целей включения в границы населенного пункта одного или нескольких земельных участков, образованных в результате раздела, с целью включения в границы населенного пункта лишь той площади, которая обоснована потребностями населенного пункта;

4) обязательность создания новых функциональных зон (или расширения существующих), назначение которых должно соответствовать обоснованию расширения населенного пункта и целевому назначению земель населенных пунктов.

В случае готовности социальной и

<sup>6</sup> О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2022 году. Государственный доклад. М.: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, 2023. С. 211. URL: [https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye\\_doklady/](https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/)

<sup>7</sup> См. Экологическое право России: учебник / отв. ред. А.К. Голиченков, Т.В. Петрова. М.: Проспект, 2024. С. 654.

<sup>8</sup> См. Пономарев А. Екатеринбург расширил границы. На бумаге // ОБЛГАЗЕТА.ру. 2015. 18 марта. URL: <https://old.oblgazeta.ru/society/22354/>

транспортной инфраструктуры к обеспечению соблюдения нормативов градостроительного проектирования или расчетных показателей, применяемых при комплексном развитии территории, оперативно могут быть подготовлены изменения в правила землепользования и застройки с целью установления территориальной зоны, градостроительный регламент которой будет соответствовать назначению функциональной зоны, либо могут быть установлены территории, в границах которых предусматривается осуществление комплексного развития территории. Иными словами, наиболее целесообразным представляется одновременная подготовка документов как территориального планирования, так и градостроительного зонирования к перспективному использованию включенных земельных участков.

Если по объективным причинам реализация положений генерального плана в отношении включенных земельных участков откладывается, то земельные участки могут быть отнесены к зоне сельскохозяйственного использования в рамках документа градостроительного зонирования.

Таким образом, в зависимости от готовности социальной и транспортной инфраструктуры к использованию включенных земельных участков по целевому назначению земель населенных пунктов могут возникнуть две разновидности переходных режимов.

В первом случае, при включении земельных участков в территориальную зону, предназначенную для застройки, участки с разрешенным использованием по праву устанавливающим документам (и по сведениям ЕГРН) для сельскохозяйственного использования приобретут правовой режим земельных участков с несоответствующим градостроительному регламенту видом разрешенного использования. В соответствии с пунктом 8 статьи 36 Градостроительного кодекса земельные участки, виды разрешенного использования которых не соответствуют градостроительному регла-

менту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом.

Однако законодателем могут быть предусмотрены меры, направленные на скорейшее использование земельных участков в соответствии с новым градостроительным регламентом, например:

- увеличение ставки налога за земельные участки, которые продолжают использоваться в сельскохозяйственных целях;
- запрет на использование пестицидов и химикатов в территориальной зоне, которая не является сельскохозяйственной;
- освобождение от платы за изменение разрешенного использования (если она применяется в соответствующих субъектах Российской Федерации).

Представляется, что более жестких мер не потребуется, поскольку соображения экономической выгоды собственника включенного земельного участка обеспечат переход к использованию земельного участка в соответствии с градостроительным регламентом.

Вместе с тем представляется оправданным предусмотреть в законодательстве дополнительные основания для расторжения договоров аренды земельных участков, предоставленных для сельскохозяйственного использования, в связи с изменением правового режима территориальной зоны.

Во втором случае, при включении земельных участков в зону сельскохозяйственного использования, разрешенное использование земельных участков не будет вступать в противоречие с градостроительным регламентом. Однако земельное законодательство должно быть дополнено нормами, устанавливающими содержание переходного правового режима земельных участков, включенных в состав таких зон. Целью установления правового режима должно стать *постепенное снижение негативного воздействия на окружающую среду от сельскохозяйственной деятельности*.

сти. Для достижения указанной цели могут быть применены такие правовые средства, как:

- стимулирование производства органической продукции, что предполагает сокращение использования агрохимикатов и пестицидов
- или полный отказ от них;
- включение в градостроительный регламент не только текущих собственно сельскохозяйственных видов использования земельных участков, но и рекреационных, на которых не допускается возведение объектов капитального строительства<sup>9</sup>, и т. д.

Правообладатели земельных участков должны быть освобождены от обязанности повышать плодородие сельскохозяйственных угодий. При этом следует сохранить обязанность не допускать зарастание земельных участков древесно-кустарниковой растительностью в том числе в целях обеспечения противопожарной безопасности. Допустимость изъятия земельных участков у собственников должна быть ограничена случаями возведения самовольных построек, организацией несанкционированных мест размещения отходов, нарушения правил противопожарной безопасности. Предоставление земельных участков в аренду для сельскохозяйственного использования должно осуществляться на срок не более трех лет с включением в договор аренды условия о расторжении такого договора при изменении градостроительного регламента территориальной зоны.

#### ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ \*

1. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую : Федеральный закон от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ.

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29

декабря 2004 года № 190-ФЗ.

3. О состоянии земель в Российской Федерации в 2022 году. Государственный (национальный) доклад. М. : Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, 2023. 194 с.

4. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ.

5. Липски С. А. Зонирование территории как механизм обеспечения целевого использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 6. С. 59–65.

6. Липски С. А. Правовой режим земель как важный фактор при строительстве: новые решения законодателя // Правовые вопросы строительства. 2015. № 2. С. 26–30.

7. Моргунов Д. Б. Актуальные вопросы сельскохозяйственного использования земель населенных пунктов // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 148–155.

8. Никитина Е. Н. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 248 с.

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ.

10. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения : Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ.

11. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2022 году. Государственный доклад. М. : Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, 2023. 686 с. URL: [https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye\\_doklady/](https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/) (дата обращения: 15.05.2024).

12. Экологическое право России : учебник / отв. ред. А. К. Голиченков, Т. В. Петрова. М. : Проспект, 2024. 960 с.

13. Пономарев А. Екатеринбург расширил границы. На бумаге // ОБЛГАЗЕТА.ру.

<sup>9</sup> См., например, пункт 5.2 Классификатора видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 года № П/0412.

\* Доступ к указанным в перечне документам можно получить из любой поисковой системы.

2015. 18 марта. URL: <https://old.oblgazeta.ru/society/22354/> (дата обращения: 15.05.2024).

14. Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земель-

ных участков : приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 года № П/0412.

\* \* \*

*Окончание. Начало на с. 39*

потребителя, ничтожны. Установленный ДДУ гарантийный срок на работы по установке имущества, входящего в комплектацию квартиры (двери, включая дверные ручки, сантехника, окна, напольные и настенные покрытия, трубы и электропроводка), равный одному году, противоречит положениям ч. 5 ст. 7 214-ФЗ, определили в ВС РФ. Такое условие договора ущемляет права потребителя – участника долевого строительства, в связи с чем является ничтожным, заключил суд высшей инстанции.

В рамках второго дела сетевая организация АО «Газпром газораспределение Пермь» (исполнитель) обратилась в суд с иском к М. (заказчик) о расторжении договора о подключении (технологическом присоединении) объекта капитального строительства (ОКС), взыскании фактически понесенных расходов и расходов по уплате государственной пошлины. В обоснование требований истец ссылался на то, что для выполнения договора подключения и осуществления технологического присоединения на ОКС истцом в полном объеме проведены работы по проектированию, фактическому осуществлению строительно-монтажных работ до границ земельного участка (ЗУ) ответчика, а также регистрация созданной сети газопровода, что подтверждается выпиской из ЕГРН. Ответчик в нарушение условий договора не выполнил проектные и строительно-монтажные работы, подготовку сети газораспределения и газоиспользующего оборудования к подключению (технологическому присоединению).

Удовлетворяя исковые требования, суд первой инстанции пришел к выводу, что заключенный между сторонами договор подлежит расторжению, поскольку допущенные ответчиком нарушения условий договора, выразившиеся в неисполнении встречных обязательств, с учетом истечения предельных сроков выполнения технологического присоединения являются существенными. Также, установив, что в период исполнения обязательств по договору истцом понесены расходы в размере 348 354,57 руб., суд взыскал с ответчика фактически понесенные расходы за вычетом уплаченной им при заключении договора суммы в размере 20 000 руб.

С выводами суда первой инстанции согласились суды апелляционной и кассационной инстанций.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отменила состоявшиеся по делу судебные постановления и направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции. При этом ВС РФ указал, что при надлежащем исполнении ответчиком обязательства истцом была бы получена плата за технологическое присоединение, определенная договором. Таким образом, исходя из смысла норм права при расторжении договора о подключении (технологическом присоединении) ОКС в связи с невыполнением его условий заказчиком, с последнего могут быть взысканы фактически понесенные сетевой организацией расходы, но не превышающие плату по договору. В заключенном сторонами договоре на подключение (технологическое присоединение) ОКС определено, что размер платы за техприсоединение газоиспользующего оборудования к сетям газораспределения, утвержденный постановлением региональной службы по тарифам Пермского края, составляет 40 000 руб. и указан в постановлении Региональной службы по тарифам Пермского края №40-тп от 29.07.2015. С учетом изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ признала ошибочными выводы суда апелляционной инстанции о включении в размер убытков сетевой организации доходов, выпадающих в связи с невключением в тарифы на услуги расходов по строительству сетей.

*Информация предоставлена сайтом  
«Единый ресурс застройщиков»  
<https://erzrf.ru>*