

Право и политика

Правильная ссылка на статью:

Устюкова В.В. — Перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий: некоторые вопросы теории и практики правоприменения // Право и политика. – 2023. – № 8. DOI: 10.7256/2454-0706.2023.8.43928 EDN: WLYTPC URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=43928

Перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий: некоторые вопросы теории и практики правоприменения

Устюкова Валентина Владимировна

ORCID: 0000-0002-3118-4805

доктор юридических наук

профессор, главный научный сотрудник сектора экологического, Институт государства и права РАН

119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10

✉ ustukova.v@yandex.ru



[Статья из рубрики "Закон и правопорядок"](#)

DOI:

10.7256/2454-0706.2023.8.43928

EDN:

WLYTPC

Дата направления статьи в редакцию:

25-08-2023

Дата публикации:

01-09-2023

Аннотация: Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее Закон № 172-ФЗ) был принят в декабре 2004 г. С тех пор существенно изменились и социально-экономическая ситуация в стране, и законодательство. Однако они фактически не нашли отражения в Законе, поскольку за почти 19 лет действия закона в него были внесены лишь незначительные изменения. За прошедшее время накоплен большой опыт теоретического осмысления и практического применения этого закона, который рассмотрен в данной статье. Автор не претендует на всестороннее раскрытие темы, поскольку в одной статье это сделать невозможно. Тем не менее в статье отражена авторская позиция по ряду спорных вопросов теории и практики правового регулирования рассматриваемых отношений. Научная новизна работы состоит в исследовании на основе формально-юридического и сравнительно-правового методов новейшей судебной практики, формулировании предложений по

устранению выявленной в ходе работы правовой неопределенность некоторых используемых в Законе понятий и иных предложений по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере. В свете решения задачи рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и предотвращения необоснованного выбытия сельскохозяйственных угодий из использования в аграрной сфере научное осмысление спорных теоретических и практических вопросов перевода указанных земель в земли иных категорий приобретает особую актуальность.

Ключевые слова:

земли сельскохозяйственного назначения, добыча полезных ископаемых, сельскохозяйственные угодья, особо ценные сельхозугодья, перевод земель, исключительные случаи перевода, выбытие земель, устойчивое развитие, хозяйственный оборот, сельское хозяйство

Статья подготовлена при информационной поддержке справочной правовой системы "КонсультантПлюс".

В Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р в качестве одного из направлений политики в области развития сельских территорий названо совершенствование земельных отношений и прекращение нерационального перевода земель сельскохозяйственного назначения в другие категории. Ранее о необходимости установления механизмов защиты земель сельскохозяйственного назначения от выбытия из сельскохозяйственного оборота говорилось в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы, утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 03 марта 2012 № 297-р. Между тем, за период действия названных Основ никаких специальных механизмов в части совершенствования порядка перевода земель сельскохозяйственного назначения в иные категории так и не было принято, в частности, не реализованы такие, например, мероприятия, как установление запрета на добычу общераспространенных полезных ископаемых открытым способом на сельскохозяйственных угодьях и ограничение случаев размещения объектов, не связанных с сельскохозяйственным производством, на сельскохозяйственных угодьях.

Статья 7 Федерального закона от 21 декабря 2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее - Закон № 172-ФЗ), призванная урегулировать особенности перевода земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию, с момента ее вступления в силу изменилась незначительно. Дополнения, внесенные в данную статью в 2005, 2006 и 2023 г., носили в основном уточняющий, терминологический характер (например, в 2023 г. вместо термина «кадастровая стоимость среднерайонного уровня» введен более корректный термин «кадастровая стоимость по муниципальному району (муниципальному округу, городскому округу)». Однако практика применения данного Закона показывает, что предусмотренные им механизмы защиты земель сельскохозяйственного назначения от выбытия из сельскохозяйственного оборота явно недостаточны.

Обратим внимание на то, что Закон № 172-ФЗ использует в ст. 7 термин, не вполне соответствующий названию Закона, говоря о «землях сельскохозяйственных угодий или

земельных участках в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения», а не о любых землях и земельных участках данной категории. Видимо, тем самым законодатель хотел подчеркнуть особую важность для производства сельскохозяйственной продукции именно сельскохозяйственных угодий (пашни, лугов, пастбищ, сенокосов и т.п.), однако сам этот термин несколько режет слух.

Следует отметить, что в юридической литературе высказывалось мнение, что указание в ч.1 ст. 7 названного Закона на «исключительность случаев» перевода может рассматриваться как коррупциогенный фактор, а потому от него следует отказаться [\[1, с.77-81\]](#). Позволим себе не согласиться с коллегой. Конечно, этот термин является очень неконкретным, оценочным, поэтому элемент коррупционности, безусловно, здесь присутствует, на что уже ранее обращали внимание ученые. С.А. Липски, в частности, считает, что «сложность процедуры перевода земель из одной категории в другую, отсутствие конкретных регламентирующих признаков обоснованности перевода создают определенные трудности для правообладателей земельных участков и приводят к принятию произвольных решений, что, в свою очередь, ведет к возникновению коррупциогенных факторов» [\[2, с.59-65\]](#). Вместе с тем отсутствие указания на «исключительность случаев» еще больше расширило бы «свободу усмотрения» правоприменителя, которую Р.В. Секретарев, как и другие исследователи, относит к числу недостатков Закона № 172-ФЗ [\[1, с.77\]](#).

В комментарии к Закону № 172-ФЗ, подготовленном авторским коллективом Института государства и права РАН, выделено семь критериев отнесения ситуаций к исключительным. Это экологические, природоохранные, экономические, социально-экономические, социально-политические критерии, а также критерии рациональности природопользования и безопасности [\[3\]](#). Это интересный подход, применимый к различным ситуациям, когда может потребоваться перевод земель из одной категории в другую, а не только к случаям перевода земель сельскохозяйственного назначения. Но хорошо бы эти критерии хотя бы примерно конкретизировать в Законе или закрепить хотя бы в таком виде, чтобы органам государственной власти и судам было проще оценивать конкретные случаи перевода.

Закон № 172-ФЗ допускает перевод земель сельхозугодий в другую категорию в исключительных случаях, связанных, в частности, с добычей полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации (пп. 8 ч. 1 ст. 7 Закона). Причем, ч. 2 данной статьи допускает такой перевод, даже если идет речь об особо ценных продуктивных сельхозугодьях.

В настоящее время наличие оговорки об «исключительности случаев» позволяет в ряде ситуаций не допустить необоснованного перевода. Так, например, признавая законным отказ Правительства Тверской области Обществу с ограниченной ответственностью в переводе земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель промышленности в целях разработки карьера песчано-гравийного материала, суд, в частности, указал, что из положений Закона № 172-ФЗ не следует, что *«сам по себе факт добычи полезных ископаемых является исключительным случаем, наличие которого обуславливает перевод земель из категории сельскохозяйственного назначения в иную категорию»* (См.: постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 марта 2013 по делу № А66-6561/2012). При разрешении спора суд руководствовался в том числе действовавшим в то время Регламентом организации работы при рассмотрении ходатайств о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, утвержденным

распоряжением Правительства Тверской области от 16 ноября 2011 № 262-рп. Согласно названному Регламенту ходатайства о переводе земель рассматривает Межведомственная комиссия при Правительстве области по земельным отношениям, при этом члены комиссии рассматривают ходатайство на предмет: а) обоснованности (обоснованности и исключительности) перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую; б) наличия (отсутствия) предусмотренных законодательством оснований для отказа в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую.

В данном деле *Комиссия не сочла этот случай исключительным*, и соответственно, рекомендовала Правительству отказать в переводе, что и было сделано. Правильность такого подхода подтверждена вышестоящими судебными инстанциями (См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 июля 2013 по делу № А66-6561/2012 и Определение Высшего арбитражного суда РФ от 16 октября 2013 № ВАС-14104/13 по делу № А66-6561/2012).

Есть и другие судебные решения, когда суды *не усматривают исключительности обстоятельств* и отказывают в переводе земель. Например, в Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 23 июля 2020 г. № Ф03-2309/2020 (СПС КонсультантПлюс) указывалось, что «желание общества осуществлять добычу полезных ископаемых *(на землях сельхозназначения – В.У.)* на основании действующей лицензии не свидетельствует о наличии в рассматриваемой ситуации исключительного случая». (См. также: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 20 февраля 2020 № Ф08-11124/2019 по делу № А32-7436/2019 и др.).

Однако есть и практика иного рода. Например, постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 05 февраля 2021 № Ф01-15949/2020 по делу № А28-5966/2020 удовлетворено требование о признании недействительным распоряжения Правительства Кировской области об отказе в переводе двух земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель промышленности (опять-таки перевод в целях добычи полезных ископаемых).

Правительство области мотивировало отказ тем, что Общество не обосновало целесообразность перевода земель из одной категории в другую и что участки необходимо использовать для сельскохозяйственного производства. Правительство также ссылалось на то, что наличие права на добычу полезных ископаемых (лицензии на пользование недрами месторождения «Отяцкое» для целей разведки и добычи глин) и утвержденного проекта рекультивации *не является исключительным случаем* для перевода земельного участка из одной категории в другую. Однако на этот раз суд это утверждение не принял во внимание. Возможно суд занял такую позицию потому, что ни Министерство сельского хозяйства и продовольствия области, ни орган местного самоуправления района не заявили возражений относительно перевода испрашиваемых двух земельных участков в иную категорию.

Суд кассационной инстанции в решении указал: «Учитывая длительное отсутствие сельскохозяйственного производства на спорных участках, расположение на их территории месторождения «Отяцкое», суды двух инстанций верно установили, что у Правительства отсутствовали правовые основания для отказа Обществу в удовлетворении заявления о переводе земельных участков с кадастровыми номерами 43:12:430162:258 и 43:12:430162:264 из одной категории в другую, выраженного в оспоренном постановлении».

С учетом сказанного такого разного подхода судов было бы целесообразно *не отказываться от указания на исключительность случаев перевода, а, напротив, дать хотя бы примерный их перечень*. Например, в одном из судебных решений в качестве исключительных названы, например, такие случаи, как *нахождение земельного участка в границах месторождения редких полезных ископаемых и фактическая невозможность использования земельного участка в целях сельскохозяйственного производства* (Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 11 июня 2015 по делу № А45-5847/2015).

В данном деле закрытое акционерное общество также оспаривало в суде законность отказа Департамента земельных и имущественных отношений Новосибирской области в рассмотрении ходатайства о переводе земельного участка из категории земли сельскохозяйственного назначения в земли промышленности в целях добычи полезных ископаемых.

В решении об отказе в рассмотрении ходатайства Департамент указал, что испрашиваемый земельный участок не входит в границы Восточного участка Колыванского месторождения, предоставленного для разработки антрацита Обществу в соответствии с лицензией, и на основании этого не может использоваться Обществом для добычи полезных ископаемых. В ходатайстве заявителя о переводе земельного участка в другую категорию *отсутствует как фактическое, так и документальное обоснование исключительности перевода именно этого участка*. Возможность добычи антрацита (распространенного полезного ископаемого) *не свидетельствует об исключительности случая для перевода*. Такие обстоятельства, как экономическая целесообразность или нецелесообразность осуществления владельцем земельного участка того или иного вида деятельности не могут рассматриваться как свидетельствующие об исключительности случая и о необходимости перевода. На основании изложенного требование Общества признать отказ Департамента незаконным не было удовлетворено.

Хотелось бы прокомментировать приведенную выше позицию суда об экономической целесообразности или нецелесообразности перевода. В контексте рассматриваемого дела она представляется правильной, однако совсем игнорировать экономическую целесообразность использования земель для тех или иных целей нельзя. Потому что, если ведение сельскохозяйственного производства не будет выгодным для правообладателя земельного участка, тот этот участок использоваться не будет. Однако у его правообладателя есть определенные юридические механизмы изменения невыгодной для него ситуации (продажа земельного участка, если он у него в собственности, расторжение договора аренды, отказ от земельного участка, если он принадлежит правообладателю на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения и т.п.).

Можно согласиться с высказанным в литературе предложением о дополнении ст. 7 Закона № 172-ФЗ указанием на то, что «под исключительным случаем, при котором допускается перевод земельных участков сельскохозяйственного назначения в другую категорию, следует понимать объективную, согласующуюся с общественно значимыми интересами необходимость в изменении целевого назначения земельного участка. При определении наличия или отсутствия исключительности необходимо также принимать во внимание интересы смежных землепользователей, которые затрагиваются в связи с изменением категории соседнего земельного участка» [\[4, с.38-42\]](#).

Еще одно важное замечание. В приведенном выше судебном споре по делу № А28-

5966/2020 Правительство Кировской области высказывало мнение, что *«длительное неиспользование» участков в сельском хозяйстве не может служить основанием для перевода земель в иную категорию.* И, на наш взгляд, это правильно, так как «длительное неиспользование» может быть основанием для привлечения правообладателя к административной ответственности и впоследствии для изъятия этих земельных участков в установленном порядке, но не для перевода их в иную категорию в рамках процедуры, предусмотренном Законом № 172-ФЗ. Поэтому органам исполнительной власти надо не разрешать перевод таких земель в иные категории, а активизировать работу по вовлечению их в хозяйственный оборот, тем более, что в настоящее время для этого появилась соответствующая нормативная база. Между тем, в последние годы суды нередко принимают во внимание это обстоятельство (См., напр.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.10.2022 № Ф01-5594/2022 по делу № А11-10874/2021 и др.).

Иногда суды на длительность неиспользования участка в сельскохозяйственном производстве прямо не ссылаются, но как бы имеют ее в виду. Так, постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 30 июня 2020 г. № Ф08-4167/2020 по делу № А32-31189/2019 признан незаконным отказ департамента имущественных отношений Краснодарского края в рассмотрении ходатайства о переводе земельного участка сельхозназначения, принадлежащего на праве собственности ООО «Дорсан», в земли промышленности.

Из материалов дела видно, что испрашиваемый земельный участок приобретен обществом в собственность на основании договора купли-продажи в июле 2010 г. Договор заключен на основании постановления администрации района от 14 мая 2010 № 867, решения Арбитражного суда Краснодарского края от 28 февраля 2008 по делу № А32-8452/2007-31/200 (признано право собственности на объекты недвижимости) и свидетельства о государственной регистрации права от 15 октября 2009 г. На земельном участке расположены производственные здания асфальтового завода, приобретенные по возмездной сделке у ОАО УПТК «Новокубанское» в 2007 году. Участок предоставлялся для ведения производственной деятельности - под асфальтовый завод по договору аренды между ОАО УПТК «Новокубанское» и МУ "Управление муниципальным имуществом Новокубанского района". Производственные здания асфальтового завода эксплуатировались с 60-70 годов прошлого века и эксплуатируются обществом после капитального ремонта. Целью перевода является устранение правовой неопределенности в категории земельного участка.

В связи с изложенного возникает масса вопросов: каким образом производственные здания асфальтового завода оказались размещены на продуктивных сельхозугодьях много лет назад? Если участок предоставлялся ОАО «Новокубанское» для ведения производственной деятельности, то почему у Общества «Дорсан» он оказался с разрешенным использованием «для производства сельскохозяйственной продукции»? Почему много лет специально уполномоченные органы не интересовало, что участок используется не по назначению? Какой земельный налог платило все эти годы Общество – как за земли сельскохозяйственного назначения? Но он во много раз ниже, чем налог за иные земли? И не в этом ли причина того, что, приобретя участок в 2010 г., вопрос о переводе его в другую категорию Общество поставило только в 2018 году?

Указанное постановление Арбитражный суд Северо-Кавказского округа от 30 июня 2020 г. уже привлекало к себе внимание исследователей. Комментируя его, Л.В. Щенникова совершенно закономерно ставит вопрос: «почему оказались совершенно неучтенными социальные интересы сохранения сельскохозяйственных земель, причем особо ценных и

продуктивных угодий?» [\[5, с.231-240\]](#). И действительно неясно, почему не приняты во внимание доводы Департамента о том, что кадастровая стоимость испрашиваемого участка превышает средний уровень кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения соответствующего вида использования по муниципальному образованию Новокубанский район и что участок частично попадает в перечень земель особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий на территории района.

Возникает также вопрос: почему вообще у нас на сельскохозяйственных землях осуществляют свою деятельность юридические лица, у которых в документах, удостоверяющих их права на земельные участки, значатся такие виды разрешенного использования, как «разработка карьера», «содержание и эксплуатация водохранилища», «полигон для размещения твердых бытовых отходов», «малоэтажная жилая застройка», «для размещения санатория» и другие. Все формулировки выписаны из судебных решений, опубликованных в СПС «КонсультантПлюс», т.е. содержались в документах, представленных в суд. И даже если в указанных случаях речь идет о несельскохозяйственных угодьях в составе земель сельскохозяйственного назначения, то и для них указанные виды разрешенного использования неприемлемы.

С сожалением приходится признать, что в последнее время все большее распространение получает судебная практика, когда отказы органов исполнительной власти субъектов РФ в переводе земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий (в частности, земли промышленности и иного специального назначения) признаются незаконными. Соответственно, на основе этих решений земли сельскохозяйственного назначения выбывают из использования их в аграрных целях (См., напр.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30 июля 2018 № Ф01-2913/2018 по делу № А11-7116/2017; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 11 сентября 2020 № Ф09-4310/20 по делу № А76-31077/2019; Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 16 июня 2020 № Ф04-23/2020 по делу № А46-10176/2019; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26 января 2021 № Ф01-15641/2020 по делу № А28-1721/2020 и др.). И хотя в ряде случаев отказы в переводе земель действительно могут быть необоснованными, сама эта тенденция вызывает опасения.

Безусловно, негативной является практика, когда с ходатайствами о переводе земель сельскохозяйственного назначения в иные категории обращаются сами сельскохозяйственные товаропроизводители. Иногда такое обращение вызвано объективными обстоятельствами, в частности, это возможно, если для ведения сельскохозяйственного производства изначально были выделены земли худшего качества; сельскохозяйственный товаропроизводитель убедился в том, что вести аграрный бизнес на этом земельном участке для него крайне затруднительно и обосновал необходимость перевода земельного участка в иную категорию. Однако нередко обращение с ходатайством о переводе сельхозземель в иную категорию свидетельствует о том, что *граждане или организации и не собирались заниматься аграрным производством*, а приобрели соответствующие земельные участки, потому что их стоимость существенно ниже, чем стоимость земель иных категорий, надеясь в перспективе решить вопрос о смене категории.

Например, индивидуальный предприниматель Т., которому с 13 сентября 2018 г. принадлежал на праве собственности земельный участок сельскохозяйственного назначения в Тверском район Тверской области площадью 17 288 кв.м уже 25 сентября

того же года (т.е. меньше чем через две недели после регистрации права собственности на участок) обратился в Правительство Тверской области с ходатайством о переводе участка из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель промышленности, ссылаясь на непосредственную близость Участка к крупному транспортному узлу - федеральной автомобильной дороге М-10 "Россия" - магистральной автомобильной дороге общего пользования федерального значения Москва - Тверь - Великий Новгород - Санкт-Петербург. В ходатайстве Предприниматель указал, что перевод земель в названную категорию необходим для строительства придорожного комплекса, включающего стоянку грузового транспорта, шиномонтаж грузовых автомобилей, кафе, стоянку легковых автомобилей. Распоряжением Правительства в удовлетворении ходатайства Предпринимателя отказано.

Предприниматель, полагая названное распоряжение незаконным, обратился в арбитражный суд с соответствующим заявлением. Однако суды всех трех инстанций не установили наличия правовых оснований для признания распоряжения Правительства незаконным. Суды исходили из представленных в материалах дела документов, в частности, от территориального Управления Росреестра - информации о том, что в составе Участка (о переводе которого заявлено ходатайство) учтены сельскохозяйственные угодья (пастбища); от Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Тверской области - информации о необходимости организации для размещения объектов придорожного сервиса санитарно-защитной зоны размером 100 м и об отсутствии условий установления таковой ввиду расположения на расстоянии 43 - 53 м от испрашиваемого участка земельных участков с видом разрешенного использования - для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства; от Министерства сельского хозяйства - информация о возможности использования Участка для ведения сельского хозяйства, в том числе без проведения мелиорации, а также о наличии сельскохозяйственных товаропроизводителей, заинтересованных в использовании земель сельскохозяйственного назначения на территории муниципального образования.

С учетом этих обстоятельств отказ Правительства области был признан законным (Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 6 декабря 2022 г. по делу № А66-4618/2022). Так что предпринимателю придется либо вести на этом участке сельхозпроизводство, либо продавать участок тому, кто хочет этим заниматься.

Основанием для отказа в переводе земельных участков сельскохозяйственного назначения в иную категорию недействующими могут служить такие, например, нарушения со стороны заинтересованных лиц, как отсутствие среди документов, обосновывающих необходимость такого перевода утвержденного проекта рекультивации земель, если перевод связан с добычей полезных ископаемых (п.8 ч.1 ст. 7 Закона № 172-ФЗ) (См., напр.: Апелляционное определение СК по административным делам Верховного Суда РФ от 15 мая 2019 № 33-АПА 19-8), а также несоответствия испрашиваемого целевого назначения земельных участков утвержденным документам территориального планирования и документации по планировке территории, землеустроительной документации п. 3 ст.4 Закон № 172-ФЗ. Следовательно, установив это обстоятельство, суды также отказывают в признании соответствующих решений органов исполнительной власти незаконными (если они обжалуются заинтересованными лицами) (См., напр.: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29 октября 2019 № Ф02-5430/2019 по делу № А33-27406/2018; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 23 июля 2020 № Ф03-2309/2020 по делу

№ А51-17830/2019 и др.).

В связи с последним обстоятельством граждане иногда в целях последующего перевода земель сельскохозяйственного назначения первоначально обращаются в органы местного самоуправления с ходатайствами о внесении изменений в документы территориального планирования. Так, глава крестьянского (фермерского) хозяйства (далее – КФХ) Б. обратилась в администрацию муниципального района с предложениями по внесению изменений в генеральный план Великосельского сельского поселения Гаврилов-Ямского муниципального района в отношении двух принадлежащих ей земельных участков сельскохозяйственного назначения. Конкретно заявительницей предлагалось изменение функциональной зоны сельскохозяйственного использования, в которой участки расположены, на производственную зону в целях дальнейшего перевода указанных земельных участков в земли промышленности, с видом разрешенного использования "недропользование". Поскольку предложения были отклонены, глава КФХ обратилась в суд с заявлением о признании данного решения администрации района незаконным.

Администрация района отказала в инициировании процедуры внесения предложенных изменений в Генеральный план Великосельского сельского поселения, указав, что считает такие изменения нецелесообразными, так как согласно имеющимся картографическим материалам принадлежащие главе КФХ земельные участки относятся к сельскохозяйственным угодьям. Кроме того, участки расположены на расстоянии не более тридцати километров от границ сельских населенных пунктов, поэтому на основании ст. 78 ЗК РФ они не могут использоваться для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства. Для социально-экономического, инвестиционного климата района, реализации Программы социально-экономического развития района изменение зонирования и перевод земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель промышленности ценности не представляет.

Суды всех трех инстанций признали действия Администрации законными и отказали в удовлетворении заявленных требований. Оспаривая решение, глава КФХ ссылалась на Материалы по обоснованию перевода земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности, подготовленные ООО «Проектный институт "СПЕЦСТРОЙПРОЕКТ"» в 2019 году, однако суд отметил, что эти материалы не содержат выводов ни об ошибочности отнесения земельных участков заявителя к землям сельхозназначения, ни о том, что данные земельные участки не могут использоваться в качестве сельскохозяйственных земель. Суд также подчеркнул, что об имеющихся ограничениях по использованию земель сельскохозяйственного назначения главе КФХ было известно на момент их приобретения в 2018 году. Установление для земельного участка правового режима, не соответствующего плану собственника, не является нарушением его прав (Постановление арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13 августа 2020 г. по делу № А82-8449/2019).

Как показывает практика, норма ч. 2 ст. 7 Закона о том, что перевод земель сельскохозяйственных угодий, кадастровая стоимость которых на пятьдесят и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (муниципальному округу, городскому округу), и особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий другую категорию не допускается, в недостаточной степени защищает эти земли от выбытия из сельхозпроизводства, тем более, что в самой норме установлены некоторые исключения из общего правила.

В части 4 статьи 79 Земельного кодекса РФ составление перечней особо ценных

продуктивных сельхозугодий (земель), использование которых для других целей не допускается, отнесено к ведению субъектов РФ. Но, как справедливо замечает И.А. Игнатьева, такой запрет, устанавливаемый на уровне субъектов РФ, преодолевается предусмотренной Законом № 172-ФЗ возможностью перевести такие сельскохозяйственные угодья в другую категорию [\[6, с.12-17\]](#). Тем не менее наличие этих перечней все же в определенной степени защищает продуктивные сельхозугодья. И во многих субъектах РФ нормативные правовые акты, утвердившие подобные перечни, приняты [\[7, с. 20-23\]](#), однако далеко не во всех. В.Н. Харьков указывает, что, например, в Тульской области состав таких земель не определен, хотя установление такого перечня предусмотрено ст. 8 Закона Тульской области «О регулировании отдельных земельных отношений в Тульской области» (Тульские известия. 2007. 22 ноября). В связи с этим он предлагает установить в ст. 79 ЗК РФ не право, обязанность субъектов РФ формировать состав особо ценных сельскохозяйственных угодий. Эту обязанность, по мнению автора, можно не возлагать лишь на города федерального значения и территории Арктической зоны Российской Федерации) [\[8, с. 17-20\]](#).

Не совсем понятна оговорка автора про территории АЗ РФ, ведь в некоторых субъектах РФ, расположенных в этой зоне, соответствующие нормативные акты уже приняты. Например, постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 2 декабря 2020 г. № 368 утвержден Порядок формирования и ведения перечня особо ценных продуктивных земельных участков сельскохозяйственных угодий в Республике Саха (Якутия), использование которых для других целей не допускается (СПС КонсультантПлюс. Региональное законодательство). Но в целом с предложением В.Н. Харькова можно согласиться, ведь при отсутствии соответствующего перечня особо ценных продуктивных сельхозугодий, утвержденного законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ, даже те слабые гарантии от необоснованного перевода этих земель в иные категории, которые предусмотрены Законом № 172-ФЗ, не могут быть использованы.

В юридической литературе высказывались и другие предложения, касающиеся совершенствования порядка перевода земель сельскохозяйственного назначения в иные категории. Например, В.И. Краузе предлагает вообще запретить перевод сельхозугодий в другую категорию в связи с размещением на них промышленных объектов, однако, во-первых, непонятно, почему запрет устанавливается только для случаев размещения промышленных объектов, а, во-вторых, вряд ли это предложение будет принято, поскольку в определенных случаях такой перевод может являться целесообразным. Вместе с тем некоторые положения Закона № 172-ФЗ РФ, о которых говорилось выше, действительно нуждаются в уточнении.

В заключение отметим, что мы разделяем идею социального обязательства собственников и иных правообладателей (землепользователей, землевладельцев, арендаторов) по сохранению и рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения, выдвинутую и отстаиваемую Л.В. Щенниковой [\[5, с. 231-240\]](#). И эта идея должна стать главной для всех лиц, деятельность которых так или иначе связана с сельскохозяйственным производством, с использованием сельхозземель. Это касается и законодателей, которые должны исходить из этой идеи при разработке соответствующих законов, и органов исполнительной и судебной власти, применяющих такие законы.

Библиография

1. Секретарев Р.В. К вопросу о совершенствовании земельного законодательства // Юридические исследования. 2023. № 1. С. 74-85.
2. Липски С.А. Зонирование территорий как механизм обеспечения целевого использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 6. С. 59-65.
3. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный). Под ред. О.Л. Дубовик. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012.
4. Тоточенко Д.А. Изменение категории земельных участков сельскохозяйственного назначения // Нотариус. 2019. № 4. С. 38-42.
5. Щенникова Л.В. Земли сельскохозяйственного назначения: цивилистический взгляд на социальное обязательство по их сохранению // Правоприменение. 2022. Т.6. № 2. С. 231-240.
6. Игнатьева И.А. Объекты экологического права под особой охраной: актуальность систематизации // Экологическое право. 2019. № 6. С. 12-17.
7. Устюкова В.В. Особо ценные земли: понятие, виды и проблемы сохранения ценных земель сельскохозяйственного назначения // Аграрное и земельное право. 2019. № 9. С. 20-23.
8. Харьков В.Н. Правовая охрана земель: конституционные цели и проблемы реализации // Экологическое право. 2021. № 3. С. 17-20.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье является, как это следует из ее наименования, перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категории. Автор сосредоточил свое внимание на некоторых вопросах соответствующей теории и практики правоприменения. Заявленные границы исследования полностью соблюдены ученым.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается, но очевидно, что автором использовались всеобщий диалектический, логический, формально-юридический, герменевтический методы исследования.

Актуальность избранной автором темы исследования обоснована следующим образом: "В Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р в качестве одного из направлений политики в области развития сельских территорий названо совершенствование земельных отношений и прекращение нерационального перевода земель сельскохозяйственного назначения в другие категории. Ранее о необходимости установления механизмов защиты земель сельскохозяйственного назначения от выбытия из сельскохозяйственного оборота говорилось в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы, утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 03 марта 2012 № 297-р. Между тем, за период действия названных Основ никаких специальных механизмов в части совершенствования порядка перевода земель сельскохозяйственного назначения в иные категории так и не было принято...". Дополнительному ученому необходимо перечислить фамилии ведущих специалистов, занимавшихся исследованием поднимаемых в статье проблем, а также раскрыть степень

их изученности.

В чем проявляется научная новизна работы, прямо не говорится. Фактически она проявляется в ряде заключений автора: "... предусмотренные ... механизмы защиты земель сельскохозяйственного назначения от выбытия из сельскохозяйственного оборота явно недостаточны"; "В настоящее время наличие оговорки об «исключительности случаев» позволяет в ряде ситуаций не допустить необоснованного перевода"; "С учетом ... такого разного подхода судов было бы целесообразно не отказываться от указания на исключительность случаев перевода, а, напротив, дать хотя бы примерный их перечень"; "... совсем игнорировать экономическую целесообразность использования земель для тех или иных целей нельзя"; "С сожалением приходится признать, что в последнее время все большее распространение получает судебная практика, когда отказы органов исполнительной власти субъектов РФ в переводе земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий (в частности, земли промышленности и иного специального назначения) признаются незаконными" и др. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и, безусловно, заслуживает внимания читательской аудитории.

Научный стиль исследования выдержан ученым в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи ученый обосновывает актуальность избранной им темы исследования. В основной части работы автор на основе анализа действующего законодательства, доктринальных положений и материалов судебной практики выявляет ряд теоретических и практических проблем, возникающих при переводе земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий, и предлагает пути их решения. В заключительной части статьи содержатся общие выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи полностью соответствует ее наименованию и не вызывает особых нареканий.

Библиография исследования представлена 8 источниками (научными статьями и комментарием). С формальной и фактической точек зрения этого вполне достаточно. Характер и количество использованных при написании статьи источников позволили автору раскрыть тему исследования с необходимой глубиной и полнотой.

Апелляция к оппонентам имеется, как общая, так и частная (Р. В. Секретарев, В. Н. Харьков), и вполне достаточна. Научная дискуссия ведется автором корректно. Положения статьи обоснованы в достаточной степени.

Выводы по результатам исследования имеются ("В заключение отметим, что мы разделяем идею социального обязательства собственников и иных правообладателей (землепользователей, землевладельцев, арендаторов) по сохранению и рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения, выдвинутую и отстаиваемую Л.В. Щенниковой [5, с. 231-240]. И эта идея должна стать главной для всех лиц, деятельность которых так или иначе связана с сельскохозяйственным производством, с использованием сельхозземель. Это касается и законодателей, которые должны исходить из этой идеи при разработке соответствующих законов, и органов исполнительной и судебной власти, применяющих такие законы"), но носят общий характер и не отражают всех научных достижений автора. Их необходимо конкретизировать.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере аграрного права при условии ее доработки: раскрытии методологии исследования, дополнительном обосновании актуальности избранной темы работы, конкретизации выводов по результатам проведенного исследования.