

## ПЕРЕВОД ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В ЗЕМЛИ ИНЫХ КАТЕГОРИЙ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

### Transfer of agricultural lands to lands of other categories: problems of law enforcement

**СЕКРЕТАРЁВ Роман Викторович,**

кандидат философских наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
Института права, Владивостокский государственный университет.  
690014, Россия, Приморский край, г. Владивосток, ул. Гоголя, 41.  
E-mail: rvsvidv@mail.ru;

**Sekretaryov Roman Viktorovich,**

PhD in Philosophy, Associate Professor at the Department of Private Law  
of Vladivostok State University.  
690014, Russia, Vladivostok, ul. Gogolya, 41, office 5502.  
E-mail: rvsvidv@mail.ru

**Краткая аннотация.** В статье рассмотрены теоретические и практические вопросы перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий. Формирование ясных и чётких правил в земельных отношениях способствует развитию хозяйственного оборота, не уменьшая при этом уровня продовольственной безопасности государства.

**Abstract.** The article examines theoretical and practical issues of transferring agricultural lands to lands of other categories. Formation of clear and distinct rules in land relations contributes to the development of economic turnover without reducing the level of food security of the state.

**Ключевые слова:** земельные ресурсы, сельскохозяйственные угодья, земельное законодательство, использование земель, субъекты землепользования, рациональное землепользование, территориальная зона, земельные правоотношения.

**Key words:** land resources, agricultural land, land legislation, land use, land use entities, rational land use, territorial zone, land legal relations.

**Для цитирования:** Секретарев Р.В. Перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий: проблемы правоприменения // *Аграрное и земельное право*. 2024. № 10(238). С. 87-89. [http://doi.org/10.47643/1815-1329\\_2024\\_10\\_87](http://doi.org/10.47643/1815-1329_2024_10_87).

**For citation:** Sekretarev R.V. Transfer of agricultural lands to lands of other categories: problems of law enforcement // *Agrarian and land law*. 2024. No. 10(238). pp. 87-89. [http://doi.org/10.47643/1815-1329\\_2024\\_10\\_87](http://doi.org/10.47643/1815-1329_2024_10_87).

**Статья поступила в редакцию: 21.10.2024**

**Дата публикации: 31.10.2024**

В настоящее время в земельном праве России существует значительное количество проблемных вопросов, требующих уяснения содержания тех или иных правовых норм, выявления их соответствия (либо несоответствия) догме права), что вызывает пристальное внимание правоведов, специализирующихся на данной тематике. Так, проф. В.В. Устюкова году справедливо обратила внимание на недостаточную конкретизацию понятия «фактического использования земельного участка сельскохозяйственного назначения» [1] и на необходимость внесения соответствующих уточнений в Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Ранее аналогичную позицию высказывал Ю.А. Умеренко [2], с которым соглашалась С.С. Бурцева [3]. В свете изложенного рекомендация, которую дают малому бизнесу для защиты интересов в земельных правоотношениях А.В. Миненко и М.В. Селиверстов («Важно быть в курсе изменений в земельном законодательстве, чтобы понимать свои права и обязанности») [4], может оказаться недостаточной, поскольку простого изучения земельного законодательства не специалистам в области права может не хватить. Нужно системно изучать не только земельное законодательство, но и отслеживать актуальные тенденции правоприменения в названной сфере.

М.А. Мусалов обоснованно указал, что законодательством Российской Федерации не предусмотрено конкретных сроков по освоению и использованию землю (статья 42 Земельного кодекса РФ), за исключением предельных сроков начала эксплуатации. Хотя с содержательной точки зрения понятия «освоение» и «эксплуатация» весьма близки, они совпадают не полностью. М.А. Мусалов справедливо указывает, что под освоением необходимо понимать создание условий, а эксплуатация является фактическим использованием [5].

Особенности защиты как так публичных, так и частных интересов при признании сделок с земельными участками недействительными проанализировали И.П. Кожокарь и В.В. Устюкова [6]. По их мнению, большая часть нарушений в рассматриваемой области общественных отношений приходится на различные процедурные нарушения при предоставлении земельных участков. В частности, приводится такая схема: первоначальное предоставление земельного участка без торгов с конкретным видом разрешённого использования, который впоследствии меняется по заявлению арендатора. При этом создаётся видимость соблюдения формальной законности, однако по существу данная схема является противоправной, на что указывает соответствующая правоприменительная практика. Иногда заинтересованные лица не уведомляются о предстоящих торгах на землю, что также является существенным нарушением и влечёт признание торгов недействительными. Причём, как справедливо указывают И.П. Кожокарь и В.В. Устюкова, подобные нарушения характерны для различных субъектов Российской Федерации, что свидетельствует о системных проблемах в названной сфере.

Профессор В.В. Устюкова последовательно разрабатывает проблемные вопросы земельных правоотношений. Ряд актуальных вопросов перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий был проанализирован ею в публикации 2023 года. Обращая внимание на практику применения статьи 7 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной

категории в другую» (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ) она обоснованно приходит к выводу о недостаточности существующих механизмов «защиты земель сельскохозяйственного назначения от выбытия из сельскохозяйственного оборота» [7]. Аналогичной правовой позиции придерживаются О.Б. Виноградова и Ю.Р. Орлова, которые отмечают «наличие пробелов в законодательном регулировании самого механизма изменения вида разрешённого использования» [8], а также (формулируя свою идею шире, применительно к земельному законодательству в целом) профессор Т.И. Отческая [9].

Ранее я отмечал, что неопределённость «исключительных случаев допустимости перевода земель сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию» можно расценить в качестве коррупциогенного фактора [10]. В связи с чем мнение В.В. Устюковой о необходимости конкретизации в законодательстве указанных случаев является вполне обоснованным.

Обратимся к анализу актуальной правоприменительной практики, где предмет спора связан с переводом земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий.

В деле № А76-44671/2021 оспаривался ряд сообщений комитета по управлению имуществом одного из муниципалитетов Челябинской области (далее - Комитет), которыми был оформлен отказ хозяйствующему субъекту передать земли сельскохозяйственного назначения в частную собственность. Суды трёх инстанций усмотрели противоправность в бездействии муниципального органа и обязали его направить проекты договоров о передаче ряда земельных участков в собственность ООО «Созидание» (далее - Общество). В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд РФ, Комитет сослался на корректировку генплана муниципалитета. Ещё один аргумент Комитета заключался во внесении изменений в правила землепользования и застройки (далее — ПЗЗ), включение спорных земельных участков в границы муниципалитета, что, по мнению Комитета, влекло невозможность их передачи в частную собственность в целях производства сельскохозяйственной продукции.

При рассмотрении дела судами было установлено, что на момент обращения за испрашиваемыми земельными участками Общество имело на это право. Однако, поскольку в муниципальные правовые акты, регулирующие земельные правоотношения, были внесены изменения, передача земельных участков стала невозможной, так как противоречила внесённым изменениям.

Верховный Суд РФ обратил внимание на содержание статьи 7 Федерального закона № 172-ФЗ, где в число исключительных случаев, позволяющих перевести землю сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий, является «установление или изменение черты населённых пунктов». Указав на пункт 8 Обзора судебной практики ..., утверждённого Президиумом Верховного Суда РФ 23.12.2020, судебная коллегия отметила, что изменение категории земельного участка не позволяет вести на нём сельскохозяйственное производство, в силу чего передача земельного участка в частную собственность по льготным основаниям невозможна. В указанной части судебные акты первых трёх инстанций были отменены, обязанности Комитета восстанавливать законное право Общества путём передачи земельных участков в собственность последнего, не возникло.

Ещё одно примечательное дело по теме исследования - № А55-31431/2020. В Самарской области предпринимателю потребовалось перевести земельный участок, принадлежащий ему на праве собственности, из земель сельхозназначения в земли промышленности.

Отраслевой орган исполнительной власти не усмотрел критериев исключительности для изменения категории земли и дополнительно указал на отсутствие собственных полномочий для изменения категории земельного участка. По законодательству Самарской области полномочиями по переводу земли из одной категории в другую наделено областное Правительство, однако отраслевым органом в указанной сфере является соответствующее министерство, которое осуществляет текущую работу и готовит необходимые проекты документов, которые, при необходимости, оформляются в форме правовых актов областным Правительством. Суть названной процедуры предпринимателю изначально ясна не была, поэтому он подал заявление в муниципалитет, где ему указали, что с интересующим вопросом он должен обращаться на уровень субъекта Российской Федерации, что впоследствии предприниматель и сделал. При этом основания для изменения категории предприниматель не указал, в связи с чем в последующей переписке ему пришлось уточнять свою правовую позицию. Но поскольку порок формы заявления он устранить смог, поэтому суды всех инстанций встали на его сторону.

Однако далеко не всегда судам нижестоящих инстанций удаётся верно применить нормы материального права, о чём свидетельствует дело № А18-836/2021. Главе одного из крестьянских (фермерских) хозяйств (далее - КФХ) Республики Ингушетия потребовалось перевести землю, предназначенную для сельхозпроизводства, в земли промышленности. Суды первой и апелляционной инстанций посчитали, что размещение промышленных объектов (логистического центра и административного здания) главой КФХ будет размещено на землях, кадастровая стоимость которых позволяет размещение названных объектов. Отраслевое министерство Республики Ингушетия указало, что в заявлении главы КФХ имеются пороки формы - речь идёт не об одном, а о двух земельных участках, на один из которых у истца правоустанавливающие документы отсутствуют. Данная ситуация возникла потому, что собственником всей спорной площади земли была Республика Ингушетия, позднее спорную землю раздели на два участка и поставили на кадастровый учёт в установленном порядке. Один из спорных участков предназначался для производства сельхозпродукции, а другой был передан в аренду истцу для осуществления крестьянской (фермерской) деятельности. Суд кассационной инстанции в данном деле посчитал, что исключительных оснований для перевода земельного участка в земли промышленности не имеется, а если такой перевод состоится, то это нарушит базовый принцип земельного законодательства — целевое использование земли.

Подводя итог, отмечу, что количество судебных споров по рассмотренной в статье категории дел весьма значительно, что вызывает вполне оправданный интерес теоретиков права к названной проблеме. Считаю, что поскольку часть 1 статьи 7 Федерального закона № 172-ФЗ носит закрытый характер (указанные в ней пункты расширительному толкованию не подлежат), в связи с чем указание на исключительность случаев в указанной норме права должно быть исключено.

**Библиография:**

1. Устюкова, В. В. Конкретизация понятия фактического использования земельного участка сельскохозяйственного назначения / В. В. Устюкова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 1(53). – С. 102-109. – DOI 10.17803/2311-5998.2019.53.1.102-109. – EDN ZBМIИJ.
2. Умеренко, Ю. А. К вопросу о необходимости введения в законодательство РФ понятий "фактический землепользователь" и "фактическое землепользование" / Ю. А. Умеренко // Евразийская адвокатура. – 2013. – № 2(3). – С. 114-120. – EDN PWGUDN.
3. Бурцева, С. С. Некоторые вопросы земельного законодательства Российской Федерации, связанные с понятием "фактическое землепользование" / С. С. Бурцева // Закон и право. – 2019. – № 1. – С. 176-180. – DOI 10.24411/2073-3313-2019-10040. – EDN YVNSSD.
4. Миненко, А. В. Факторы усиления борьбы за земли сельскохозяйственного назначения между малым и крупным агробизнесом / А. В. Миненко, М. В. Селиверстов // Вектор экономики. – 2024. – № 6(96). – EDN WBQWIR.
5. Мусалов, М. А. Актуальные проблемы регулирования правового режима земель сельскохозяйственного назначения / М. А. Мусалов // Аграрное и земельное право. – 2021. – № 10(202). – С. 85-88. – DOI 10.47643/1815-1329\_2021\_10\_85. – EDN GVWBBDL.
6. Кожокар, И. П. Признание сделок с земельными участками недействительными как способ защиты публичных и частных интересов / И. П. Кожокар, В. В. Устюкова // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2021. – Т. 16, № 4. – С. 11-20. – DOI 10.35427/2073-4522-2021-16-4-kozhokar-ustyukova. – EDN VQUCWY.
7. Устюкова, В. В. Перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий: некоторые вопросы теории и практики правоприменения / В. В. Устюкова // Право и политика. – 2023. – № 8. – С. 1-12. – DOI 10.7256/2454-0706.2023.8.43928. – EDN WLYTPC.
8. Виноградова, О. Б. Спорные вопросы, связанные с изменением вида разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения: проблемы теории и практики / О. Б. Виноградова, Ю. Р. Орлова // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2023. – № 12(267). – С. 89-98. – DOI 10.24412/2072-4098-2023-12267-89-98. – EDN ERRICO.
9. Отчешкая, Т. И. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите земли и почвы / Т. И. Отчешкая // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2024. – № 6(118). – С. 60-71. – DOI 10.17803/2311-5998.2024.118.6.060-071. – EDN DHZOTV.
10. Секретарев, Р. В. К вопросу о совершенствовании земельного законодательства / Р. В. Секретарев // Юридические исследования. – 2023. – № 1. – С. 74-85. – DOI 10.25136/2409-7136.2023.1.38910. – EDN BKRBNB.

**References:**

1. Ustyukova, V. V. (2019) Specifying the concept of actual use of agricultural land / V. V. Ustyukova // Bulletin of the O.E. Kutafin University (MSAL). - No. 1 (53). - P. 102-109. - DOI 10.17803 / 2311-5998.2019.53.1.102-109. - EDN ZBМIИJ.
2. Umerenko, Yu. A. (2013) On the need to introduce into the legislation of the Russian Federation the concepts of "actual land user" and "actual land use" / Yu. A. Umerenko // Eurasian Advocacy. - No. 2 (3). - P. 114-120. - EDN PWGUDN.
3. Burtseva, S. S. (2019) Some issues of the land legislation of the Russian Federation related to the concept of "actual land use" / S. S. Burtseva // Law and Right. - No. 1. - P. 176-180. - DOI 10.24411 / 2073-3313-2019-10040. - EDN YVNSSD.
4. Minenko, A. V. (2024) Factors intensifying the struggle for agricultural land between small and large agribusiness / A. V. Minenko, M. V. Seliverstov // Vector of Economics. - No. 6 (96). - EDN WBQWIR.
5. Musalov, M. A. (2021) Actual problems of regulating the legal regime of agricultural land / M. A. Musalov // Agrarian and land law. - No. 10(202). - P. 85-88. - DOI 10.47643/1815-1329\_2021\_10\_85. - EDN GVWBBDL.
6. Kozhokar, I. P. (2021) Invalidation of Land Transactions as a Way to Protect Public and Private Interests / I. P. Kozhokar, V. V. Ustyukova // Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. - Vol. 16, No. 4. - P. 11-20. - DOI 10.35427/2073-4522-2021-16-4-kozhokar-ustyukova. - EDN VQUCWY.
7. Ustyukova, V. V. (2023) Transfer of agricultural land to land of other categories: some issues of the theory and practice of law enforcement / V. V. Ustyukova // Law and Politics. - No. 8. - P. 1-12. - DOI 10.7256/2454-0706.2023.8.43928. - EDN WLYTPC.
8. Vinogradova, O. B. (2023) Controversial issues related to changing the type of permitted use of agricultural land: problems of theory and practice / O. B. Vinogradova, Yu. R. Orlova // Property relations in the Russian Federation. - No. 12 (267). - P. 89-98. - DOI 10.24412/2072-4098-2023-12267-89-98. - EDN ERRICO.
9. Otchetskaya, T. I. (2024) Prosecutor's supervision over the implementation of legislation on the protection of land and soil / T. I. Otchetskaya // Bulletin of the O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL). - No. 6(118). - P. 60-71. - DOI 10.17803/2311-5998.2024.118.6.060-071. - EDN DHZOTV.
10. Sekretaryov, R. V. (2023) On the issue of improving land legislation / R. V. Sekretaryov // Legal studies. - No. 1. - P. 74-85. - DOI 10.25136/2409-7136.2023.1.38910. - EDN BKRBNB.