

УДК 332.3

Правовые особенности и проблемы перевода земель и земельных участков из одной категории в другую

Никитина Кристина Александровна, студент, Петрозаводский государственный университет, kristina-nikita-aleksandr@mail.ru

Перевод земель из одной категории в другую играет важную роль в развитии социально-экономической деятельности, однако правоприменительная практика сталкивается с рядом трудностей в данной области. В статье рассматриваются действующие правовые нормы, регулирующие перевод земель между категориями, а также выявляются теоретические пробелы и проблемы их практической реализации.

Ключевые слова: перевод земель, земельный участок, ходатайство.

Одним из принципов земельного законодательства Российской Федерации, предусмотренным Земельным кодексом Российской Федерации, является «деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства» [1].

В настоящее время, согласно ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации, все земли в России разделены на семь категорий:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности и иного специального назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

С ростом оборотоспособности земель и земельных участков, а также изменением типа осуществляемой хозяйственной или иной деятельности, возникает необходимость перевода земель из одной категории в другую.

Действующее земельное законодательство регулирует отношения, связанные с переводом земель, устанавливает круг субъектов, уполномоченных на выполнение данной процедуры, сроки перевода и другие аспекты. Однако остаются нерешенными многочисленные проблемы, препятствующие эффективному использованию земель как общественного достояния и извлечению из них законных полезных благ.

Процедура перевода земель или земельных участков из одной категории в другую, перечень необходимых документов, а также особенности учета изменений категории земель регулируются различными нормативно-правовыми актами Российской Федерации, включая Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости».

Основные положения порядка перевода земель из одной категории в другую закреплены в Федеральном законе от 21 декабря 2004 г. N 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее — Закон о переводе) [2].

Проблемы правового регулирования перевода земельных участков неоднократно становились предметом научных исследований. Основная часть таких проблем связана с отсутствием четких требований, касающихся различных этапов перевода.

Рассмотрим ключевые проблемы.

Требования к содержанию ходатайств о переводе земель или земельных участков и перечню приложений к таким ходатайствам.

Содержание ходатайств и состав прилагаемых документов определяются (ч. 2 ст. 2 Закона о переводе):

- органами государственной власти субъектов Российской Федерации для земель сельскохозяйственного назначения (за исключением земель, находящихся в федеральной собственности);
- уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти для иных категорий земель.

Требования к содержанию ходатайств о переводе земельных участков, а также перечень необходимых приложений закреплены в чч. 3 и 4 ст. 2 Закона о переводе.

На сегодняшний день установленные требования, разработанные органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в целом соответствуют положениям Закона о переводе. Однако они содержат обязательное требование указывать кадастровые номера земельных участков и предоставлять выписки из Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН).

Перевод земель из одной категории в другую без формирования земельных участков возможен только для отдельных категорий. Это касается земель, границы которых могут быть установлены в соответствии с действующим законодательством, например земель населенных пунктов. Для перевода таких земель в иные категории или наоборот требуется внесение изменений в документы территориального планирования.

Категория земель лесного фонда также может быть изменена путем корректировки границ лесничеств согласно законодательным нормам. В остальных случаях перевод земель без формирования земельных участков практически невозможен в рамках существующего правового регулирования.

Закон о переводе предусматривает возможность принятия решений о переводе не только земельных участков, но и земель в целом. В акте о переводе земель должна содержаться информация о границах и описании местоположения земель. В случае перевода земельных участков акт должен включать дополнительно сведения о кадастровых номерах и площади участков (п. 2 ч. 5 ст. 3 Закона о переводе).

Научная дискуссия о том, что должно являться объектом земельных отношений, гражданских прав и публично-правовых отношений, продолжается уже несколько десятилетий [7].

Однако требования к содержанию ходатайств о переводе земельных участков из одной категории в другую, а также перечню прилагаемых документов сформулированы в Законе о переводе неоднозначно. В ходатайстве должно быть указано обоснование перевода земельного участка. Критерии обоснованности, как в общем, так и для каждой категории, в Законе не определены.

Данная проблема проявляется и на региональном уровне. Например, для земель сельскохозяйственного назначения Закон о

переводе устанавливает, что «содержание ходатайства о переводе и состав прилагаемых к нему документов утверждаются исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации» [2].

На территории Республики Карелия в развитие этой нормы было принято Постановление Правительства Республики Карелия от 3 августа 2010 г. N 161-П «О содержании ходатайства о переводе земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в собственности Российской Федерации, в земли других категорий и составе прилагаемых к нему документов» (далее — Постановление N 161-П) [3].

В данном Постановлении особое внимание уделяется обоснованию перевода земельных участков сельскохозяйственного назначения в другие категории. В качестве обоснования перевода должны быть указаны:

- 1) цель перевода земельного участка в другую категорию;
- 2) сведения об объекте, планируемом к размещению на земельном участке;
- 3) обоснование целесообразности размещения объекта;
- 4) обоснование возможности размещения объекта, включая обеспечение санитарно-защитной зоны и потребности в инженерной и транспортной инфраструктуре;
- 5) обоснование отсутствия иных вариантов размещения объекта [3].

До декабря 2024 г. в качестве обоснования перевода земельного участка из категории земель сельскохозяйственного назначения в другие категории, помимо указанных требований, необходимо было включать обоснование целесообразности и необходимости такого перевода. Таким образом, с момента утверждения Постановления N 161-П до конца 2024 г. обоснование перевода земельного участка содержало дублирующие пункты:

- 1) «цель перевода земельного участка в другую категорию земель»;
- 2) «обоснование целесообразности и необходимости перевода земельного участка в другую категорию» [3].

Данная норма была исключена на основании Постановления Правительства Республики Карелия от 18 декабря 2024 г. N 426-П «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Карелия от 3 августа 2010 г. N 161-П» [4].

Требования к обоснованию перевода земель сельскохозяйственного назначения, изложенные в Постановлении Правительства Республики Карелия, сформулированы обобщенно, что дает возможность органам власти по-разному интерпретировать их содержание.

В документе отсутствуют четкие критерии для оценки таких аспектов, как целесообразность и возможность размещения объекта, а также отсутствие иных вариантов размещения, что создает основания для произвольной трактовки этих положений при рассмотрении ходатайств.

Кроме того, требования к обоснованию перевода, связанные с размещением объектов на земельных участках, такие как целесообразность и возможность размещения, по сути, дублируют друг друга и нуждаются в уточнении. Это может быть сделано по аналогии с требованиями к цели использования и целесообразности перевода земель.

При этом большая часть обоснования, связанная с размещением объектов, согласно Постановлению N 161-П, требуется только при переводе земель сельскохозяйственных угодий на основании ч. 1 ст. 7 Закона о переводе. Следовательно, для земель сельскохозяйственного назначения, не относящихся к угодьям, достаточно указать лишь цель их последующего использования.

Такой подход противоречит законодательной позиции, направленной на сохранение земель сельскохозяйственного назначения в их исходной категории. Ограничения на перевод сельскохозяйственных угодий установлены на федеральном уровне и закреплены в ст. 7 Закона о переводе. Однако требования к переводу земель сельскохозяйственного назначения, не относящихся к угодьям, федеральным законодательством не определены и могут быть уточнены на уровне субъектов Российской Федерации в развитие п. 1 ч. 2 ст. 2 Закона о переводе.

Перечень документов, прилагаемых к ходатайству о переводе земельных участков, установлен ст. 4 Закона о переводе и является закрытым. Этот перечень применяется независимо от категории земель, из которой или в которую предполагается перевод участка. Однако данный перечень не учитывает особенностей перевода отдельных категорий земель.

Например, при переводе земель особо охраняемых территорий требуется положительное заключение государственной экологической экспертизы, однако в перечне документов, указанных в ст. 4, такое заключение не предусмотрено.

С учетом того, что для каждой категории земель установлены индивидуальные особенности перевода, связанные с различными нормативными актами, следует предусмотреть на законодательном уровне дифференцированные требования к документам, прилагаемым к ходатайствам, в зависимости от категории земель и специфики их перевода.

Второй проблемой можно назвать отсутствие закрепленной терминологии, используемой в Законе о переводе.

Например, согласно ч. 1 ст. 2 Закона о переводе, ходатайство о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую подается в уполномоченный орган «заинтересованным лицом». Однако в Законе не содержится определения данного понятия, перечня лиц, которые могут считаться заинтересованными, или критериев оценки их заинтересованности.

Кроме того, в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 2 Закона о переводе в рассмотрении ходатайства может быть отказано, если с ним обратилось «ненадлежащее лицо». Как и в случае с «заинтересованным лицом», понятие «ненадлежащее лицо» не расшифровано, что оставляет возможность органам власти интерпретировать его произвольно.

Отсутствие четких определений и критериев оценки создает предпосылки для субъективного подхода. Это может привести к нарушению конституционного принципа равноправия, поскольку одно и то же понятие в разных регионах может трактоваться по-разному. Как следствие, решения будут основываться на субъективных оценках, а не на четко установленных нормах законодательства [9].

Третья проблема связана с основаниями для отказа в рассмотрении ходатайств. Федеральным законом о переводе земель предусмотрено всего два случая для отказа:

1. Если с ходатайством обратилось «ненадлежащее лицо» (описано выше). Отсутствие четкого определения понятия позволяет органам власти принимать решения на основе субъективных критериев.

2. Если содержание, форма или состав документов, приложенных к ходатайству, не соответствуют требованиям земельного законодательства.

Однако несоответствие самого ходатайства установленным требованиям формально не является основанием для отказа в его рассмотрении. Это, на мой взгляд, является упущением.

Например, если в ходатайстве отсутствует существенная ин-

формация (кадастровый номер, категория земель, в которую планируется перевод, или обоснование перевода), орган власти не сможет рассмотреть его по существу из-за недостатка данных.

Такое ходатайство должно быть возвращено заявителю, однако Законом о переводе подобное основание для отказа не предусмотрено.

Четвертая проблема связана с основаниями для отказа в переводе земель.

Перевод земель или земельных участков не допускается при установлении несоответствия целевого назначения земель утвержденным документам территориального планирования и землеустроительной документации (п. 3 ст. 4 Закона о переводе).

При этом в указанной норме не предусмотрен отказ в переводе в случае несоответствия целевого назначения документам градостроительного зонирования. Между тем, в соответствии с Градостроительным кодексом РФ и ст. 14 Закона о переводе, категория земель определяется с учетом их расположения в определенной территориальной зоне, установленной именно документами градостроительного зонирования (правилами землепользования и застройки), а не только документами территориального планирования (генеральными планами).

Процедуры перевода земельных участков из одной категории в другую и отнесения участков к определенной категории схожи по смыслу. Следовательно, подходы к рассмотрению этих вопросов должны быть аналогичными и основываться на одних и тех же документах.

Кроме того, судебная практика подтверждает необходимость учитывать правила землепользования и застройки при рассмотрении споров, связанных с отказами в переводе земельных участков. Решения об отказе, основанные только на несоответствии целевого назначения документам территориального планирования, признаются незаконными, если участок может быть использован для заявленных целей на основании утвержденных правил землепользования и застройки [5].

Учитывая, что для каждой категории земель Законом о переводе предусмотрены индивидуальные особенности перевода, возникает необходимость установить специальные основания для отказа, применимые к конкретным категориям земель.

Пятая проблема связана с переводом земель сельскохозяйственного назначения. Особенности перевода земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию содержатся в ст. 7 Закона о переводе устанавливает [2]. Однако нормы, регулирующие перевод иных земель сельскохозяйственного назначения, не относящихся к сельскохозяйственным угодьям, отсутствуют.

Отсутствие законодательно установленных норм может привести к бесконтрольному переводу таких земель в другие категории и, как следствие, к уменьшению их площадей. Это противоречит стратегии национальной безопасности Российской Федерации, направленной на сохранение земель сельскохозяйственного

назначения для обеспечения продовольственной безопасности. Даже земли, не относящиеся к сельскохозяйственным угодьям, могут быть использованы для решения масштабных государственных задач, например, для производства продовольствия в случае необходимости.

Шестая проблема касается сроков перевода земель. В соответствии с Законом о переводе срок рассмотрения ходатайства составляет от двух до трех месяцев на региональном и федеральном уровнях соответственно [2]. Однако на практике принятие решения может занимать значительно больше времени из-за отказов в рассмотрении ходатайств по субъективным основаниям, например в случаях, когда обращается «ненадлежащее лицо». Кроме того, сроки затягиваются из-за необходимости подготовки объемного пакета документов, особенно при переводе земель сельскохозяйственных угодий.

При этом требования к форме, содержанию и составу документов недостаточно четко прописаны, что приводит к трудностям в определении, какие именно документы необходимо приложить к ходатайству.

Затягивание сроков рассмотрения ходатайств о переводе земель из одной категории в другую препятствует экономическому развитию регионов.

Рекомендации по улучшению законодательства:

1. Усовершенствовать правовую базу и снизить бюрократическую нагрузку на заявителей. Это предполагает:

Разработку четких требований к содержанию ходатайств и перечню необходимых документов, с учетом специфики отдельных категорий земель.

Разграничение понятий «земли» и «земельный участок» применительно к их переводу.

Установление критериев для таких оценочных категорий, как «заинтересованное лицо» и «ненадлежащее лицо».

2. Сформулировать четкие основания для отказа в рассмотрении ходатайств, учитывая практический подход.

3. Уточнить основания для отказа в переводе земель для каждой категории земель отдельно. Зафиксировать в Законе требования к содержанию акта об отказе в переводе земель.

4. Дополнить Закон положениями об особенностях перевода земель сельскохозяйственного назначения, не относящихся к сельскохозяйственным угодьям.

5. Устранить проблему длительных сроков рассмотрения ходатайств. Регламентация требований на всех этапах перевода и уточнение оценочных категорий сделают процесс более понятным и прозрачным как для заявителей, так и для органов власти, что может сократить фактические сроки рассмотрения.

Проблемы земельного законодательства в сфере перевода земель требуют значительных доработок. Необходимо обеспечить полное понимание правовой базы, упростить процедуры перевода земель и устранить пробелы в законодательстве. Это позволит создать прозрачные и эффективные механизмы управления земельными ресурсами и укрепить правоприменительную практику.

Примечания

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. N 44. Ст. 4147.
2. Федеральный закон от 21.12.2004 N 172-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Парламентская газета. 2004. N 244.
3. Постановление Правительства Республики Карелия от 03.08.2010 N 161-П «О содержании ходатайства о переводе земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в собственности Российской Федерации, в земли других категорий и составе прилагаемых к нему документов» // Собрание законодательства РК. 2010. N 8. Ст. 994.
4. Постановление Правительства РК от 18.12.2024 N 426-П «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Карелия от 3 августа 2010 года N 161-П» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 17.01.2024 N 88а-883/2024 // СПС «КонсультантПлюс».

6. Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / под общ. ред. А. П. Анисимова. М., 2020. 800 с.
7. Землякова Г. Л. Ведение государственного кадастра недвижимости как функция управления в сфере использования и охраны земель: монография. М., 2013. 357 с.
8. Крассов О. И. Понятие и содержание правового режима земель // Агробизнес и право. 2003. N 1. С. 20–25.
9. Несмеянова С. Э. Конституционный судебный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Екатеринбург, 2004. 277 с.

English version

Legal features and issues in the reclassification of land and land plots from one category to another

Nikitina Kristina Aleksandrovna, student, Petrozavodsk State University

The reclassification of land from one category to another plays a significant role in the development of socio-economic activities; however, law enforcement practice faces several challenges in this area. This article examines the current legal norms regulating the reclassification of land categories and identifies theoretical gaps and problems in their practical implementation.

Keywords: land reclassification, land plot, petition.