

Научная статья

Научная специальность

12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право»

12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право»

УДК 349.414

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2022.2.136>

ПЕРЕВОД ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ИЗ ОДНОЙ КАТЕГОРИИ В ДРУГУЮ: ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ОТКАЗА В РАССМОТРЕНИИ И ОТКАЗА В ПЕРЕВОДЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

© Мартынов А. С., 2022

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Анализируются положения Федерального закона «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую». Сделан вывод, что на сегодняшний день в правовом пространстве Российской Федерации данный закон является единственным нормативным правовым актом, регулирующим отношения по переводу земель, но не единственным актом, который закрепляет основания для отказа в переводе земель и земельных участков из одной категории в другую. Установлено, что в этом акте закреплены основания для отказа в рассмотрении ходатайства о переводе земельных участков из одной категории в другую и основания для отказа в переводе земельных участков из одной категории в другую. Выявлены различные основания для перевода земельных участков из одной категории в другую. Установлены основания для отказа в принятии рассмотрения ходатайства. Указанные основания соотнесены с участниками отношений по переводу земельных участков из одной категории в другую. Сделан вывод, что, несмотря на закрепление в законодательстве перечня документов, которые необходимо представить вместе с ходатайством, норма не содержит императив, в настоящий момент заинтересованное лицо освобождено от обязанности представлять ряд документов, что, в свою очередь, не может быть основанием для отказа в рассмотрении ходатайства о переводе земельного участка. Обосновано утверждение о необходимости разграничивать основания отказа рассмотрения ходатайства и оснований.

Ключевые слова: земельное право, земельный участок, ходатайство о переводе земельных участков, отказ органа государственной власти, отказ в переводе земель и земельных участков, Земельный кодекс РФ.

TRANSFER OF LAND PLOTS FROM ONE CATEGORY TO ANOTHER: GROUNDS FOR REFUSAL TO CONSIDER AND REFUSAL TO TRANSFER A LAND PLOT

© Martynov A. S., 2022

Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation

The provisions of the Federal Law “On the transfer of land and land plots from one category to land”. The author concluded that today in the government of the Russian Federation the Federal Law “On the transfer of land and land plots from one category to land” is a mandatory regulatory legal act that regulates relations for the transfer of land, but non-private acts, which fixes the refusal to transfer land and land plots from one category to another. It has been established that the Federal Law “On the transfer of land and land plots from one category to another” sets out the grounds for refusing to consider an application for transferring land plots from one category to another and the grounds for refusing to transfer land plots from one category to another. The author has identified various grounds for transferring land plots from one category to another. The article establishes the grounds for refusing to accept the consideration of the application. These grounds are correlated with the participants in the relations for the transfer of land plots from one category to another. It is concluded that despite the enshrinement in the legislation of the list of documents that must be submitted along with the application, the norm does not contain an imperative. At the moment, the person concerned is released from the obligation to submit a number of documents. In turn, this cannot be grounds for refusing to consider an application for the transfer of a land plot. The article contains a statement about the need to distinguish from each other the grounds for refusing to consider an application and the grounds.

Keywords: land law, piece of land, application for the transfer of piece of land, refusal of a state authority, refusal to transfer land and piece of land, Land Code of the Russian Federation.

Отношения по переводу земель или земельных участков из одной категории в другую регулируются Федеральным законом «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»¹ (далее по тексту –

Федеральный закон «О переводе земель»). Как и любое правоотношение, отношения по переводу земельных участков из одной категории в другую начинаются с юридического факта – правомерного действия – ходатайства заинтересованного лица о переводе земельного участка из одной категории в другую.

¹ О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую : федер. закон от 21 дек. 2004 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

С соответствующим ходатайством может обратиться широкий круг лиц. Федеральный закон «О переводе земель» предъявляет ряд требований к тем документам, которые необходимо представить.

Ходатайство о переводе направляется в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на его рассмотрение. Выбор органа, который может принять решение о переводе земельных участков из одной категории в другую, зависит от двух обстоятельств. Основным обстоятельством является форма собственности на земельный участок. Вспомогательной в ряде случаев является категория, к которой относится земельный участок, т. е. целевое назначение.

Так, в соответствии со ст. 8 Земельного кодекса РФ¹ решение о переводе земель, находящихся в федеральной собственности, принимается Правительством РФ. Если иницируется перевод земельных участков, которые находятся в собственности субъекта Российской Федерации, то решение о переводе таких земель будет приниматься органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Законодательством предусмотрены основания для отказа в рассмотрении ходатайства и отказа в переводе земель и земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую.

Указанные последствия отличаются друг от друга по порождающим последствиям. Так, в результате отказа в рассмотрении ходатайства в отношении лица не может быть начата процедура перевода земельного участка из одной категории, ходатайство возвращается заявителю тем способом, которым оно было направлено.

Отказ в переводе имеет иное последствие. В этом случае ходатайство принимается к рассмотрению и в течение 2 или 3 месяцев рассматривается, но итогом принимается решение об отказе в переводе земельного участка.

Основания для отказа в рассмотрении закреплены в ст. 2 Федерального закона «О переводе земель». К ним отнесены случаи, если:

- 1) с ходатайством обратилось ненадлежащее лицо;
- 2) к ходатайству приложены документы, состав, форма или содержание которых не соответствуют требованиям земельного законодательства.

В основном в литературе мнения исследователей по этому вопросу схожи. Принято считать, в контексте Федерального закона «О переводе земель», ненадлежащими лицами не-

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

дееспособных, не имеющих полномочий представлять заявителя, или лиц, не являющихся правообладателями земельного участка. Следует согласиться с таким восприятием нормы, но хотелось бы добавить некоторые замечания. Заявителем может быть лицо и не являющееся на момент направления ходатайства правообладателем земельного участка. Так, например, в одном из споров, рассмотренных Арбитражным судом Республики Хакасия, суд удовлетворил требование истца о признании незаконным решения Государственного комитета Республики Хакасия по управлению государственным имуществом об отказе в рассмотрении ходатайства. На момент направления ходатайства истец (некоммерческая организация «Муниципальный жилищный фонд города Абакана») не заключил договор аренды земельного участка, но ему было предоставлено пользование недрами с целью добычи песчано-гравийной смеси – см. Решение Арбитражного суда Республики Хакасия от 9 августа 2011 г. по делу № А74-1671/2011 (Требование: о признании незаконным и отмене решения Правительства Республики Хакасия)². Таким образом, не только правообладателем может быть заинтересованное лицо.

Состав документации определен в ст. 2 Федерального закона «О переводе земель». На мой взгляд, законодательство в этой сфере закладывает важные принципы простоты и доступности процедуры изменения категории земель, не сводя ее, тем не менее, к формальности. Существует перечень документов, и закрепляются требования к их содержанию. Причем форма и содержание некоторых документов предопределены иными нормативными правовыми актами. Так, например, требования к выписке из Единого государственного реестра закрепляются приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии³. Требования к выписке из Единого государственного реестра юридических лиц установлены приказом Министерства финансов РФ от 5 августа 2019 г.

² Решение Арбитражного суда Республики Хакасия от 9 авг. 2011 г. по делу № А74-1671/2011 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

³ Об утверждении форм выписок из Единого государственного реестра недвижимости, состава содержащихся в них сведений и порядка их заполнения, требований к формату документов, содержащих сведения Единого государственного реестра недвижимости и предоставляемых в электронном виде, а также об установлении иных видов предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости : приказ Росреестра от 4 сент. 2020 г. № П/0329 (зарегистрировано в Минюсте России 15.09.2020 № 59858) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

№ 121н¹. Следует учесть, что нельзя расширительно толковать данное основание для отказа в рассмотрении ходатайства. Действующая редакция закона позволяет разделить все прилагаемые к ходатайству документы на обязательные и необязательные. В связи со сказанным, по составу документации, может быть отказано только в том случае, если заявителем к ходатайству не приложен документ, удостоверяющий личность. Остальные документы, в случае, если они не представлены заявителем, орган исполнительной власти или орган местного самоуправления *обязан* запросить самостоятельно в органах (организациях), в распоряжении которых находятся указанные документы.

Основания для отказа в переводе земельного участка, как было отмечено выше, отличаются по правовым последствиям.

Первое основание для отказа связано с запретами или ограничением на перевод земельных участков из одной категории в другую, которые могут быть установлены в соответствии с федеральными законами. Некоторые из этих запретов или ограничений установлены в самом Федеральном законе «О переводе земель». Правда, предусмотрено большое количество исключений, когда это правило не будет действовать, а следовательно, даже особо ценные угодья переведут в другую категорию. Например, если перевод требуется в связи с изменением черты населенных пунктов или с необходимостью добывать полезные ископаемые. В Федеральном законе «Об охране озера Байкал»² установлен запрет на перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, если они расположены в центральной экологической зоне. Хотя и здесь законодатель не избежал исключений. Перевод таких земель возможен в случае, если земли лесного фонда переводятся в земли особо охраняемых природных территорий. В отличие от предыдущего «запрета» перевода земель сельскохозяйственного назначения, здесь речь идет об исключении, которое, на наш взгляд, усиливает режим охраны, поскольку земли особо охраняемых природных территорий могут быть отнесены к землям, изъятым из оборота. В пункте 8 ст. 90 Земельного кодекса установлен

запрет на перевод земельных участков, которые предоставлены под строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов трубопроводного транспорта, из состава земель других категорий не подлежат переводу в категорию земель транспорта. То есть речь идет о категориях земель, земельные участки из которых, при размещении на них линейных объектов, не могут быть переведены в другие категории.

Еще одно основание связано с наличием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы, в случае если ее проведение предусмотрено федеральными законами. Отметим, что законодатель не стал упоминать заключение общественной экологической экспертизы, хотя анализ положений ст. 25 Федерального закона «Об экологической экспертизе» (далее – Федеральный закон «Об экологической экспертизе»)³ позволяет сделать вывод о высокой значимости заключения общественной экологической экспертизы, при условии, что она проведена в соответствии с требованиями Федерального закона «Об экологической экспертизе» и утверждена федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы (Росприроднадзор)⁴.

Непосредственно в Федеральном законе «О переводе земель» требование о проведении экологической экспертизы, а следовательно, закрепление необходимости предоставить заключение экологической экспертизы, содержится в двух нормах. В пункте 1 ст. 10 указано, что перевод земель особо охраняемых территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию осуществляется при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

В статье 12 закреплено, что земли водного фонда могут быть переведены в другую категорию в связи с прекращением существования водных объектов, изменением русла, границ и иными изменениями местоположения водных объектов, при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Несмотря на то что в Информационном письме Президиума ВАС от 27 февраля 2001 г. № 61⁵ выражена позиция о необходимости проведения государственной экологической экспер-

¹ Об утверждении порядка, форм и сроков предоставления содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей сведений и документов, а также информации и справки, указанных в пунктах 5 и 6 статьи 6 Федерального закона от 8 авг. 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»: приказ Минфина России от 5 авг. 2019 г. № 121н (зарегистрировано в Минюсте России 11.10.2019 № 56206) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

² Об охране озера Байкал : федер. закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

³ Об экологической экспертизе : федер. закон от 23 нояб. 1995 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

⁴ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370 : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 // Собр. законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

⁵ Обзор практики применения арбитражными судами земельного законодательства : информационное письмо Президиума ВАС РФ от 27 февр. 2001 г. № 61 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

тизы при переводе земель лесных земель в нелесные, полагаем, что это не является еще одним случаем в контексте ст. 4 Федерального закона «О переводе земель». Во-первых, информационное письмо издано до принятия данного закона. Во-вторых, акт суда, письмо в данном случае, не является «случаем проведения экспертизы, предусмотренным федеральным законодательством». В-третьих, Президиум ВАС основывал свою позицию на положениях не действующего на сегодняшний день акта – Положения о порядке рассмотрения ходатайств о переводе лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом¹. В-четвертых, речь, на наш взгляд, идет не о переводе земель, поскольку лесные и нелесные земли в силу ст. 101 Земельного кодекса РФ относятся к категории земель лесного фонда и при переводе лесных земель в нелесные категория земель остается неизменной.

Последнее основание для отказа связано с установлением, в процессе рассмотрения ходатайства о переводе, несоответствия испрашиваемого целевого назначения земель или земельных участков утвержденным документам территориального планирования и документации по планировке территории, землеустроительной документации. Состав документации и содержания определен законами: Градостроительным кодексом РФ², Федеральным законом «О землеустройстве»³. Документы территориального планирования утверждаются в форме схем территориального планирования Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального района, а также генеральных планов городского округа, городского и сельского поселений. К землеустроительной документации относятся генеральные

схемы землеустройства территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, карты объектов землеустройства, проекты внутривозрастного землеустройства.

Подводя итог, следует отметить, что основания отказа рассмотрения ходатайства о переводе земельного участка из одной категории в другую и основания отказа в переводе земельного участка закреплены в законодательстве. Из всех оснований, на наш взгляд, дополнительная конкретизация требуется в отношении такого основания отказа в рассмотрении ходатайства о переводе, как обращение с ходатайством ненадлежащим лицом. Считаем необходимым для законодателя исключить неоднозначное толкование данного положения. В данном случае возможно согласование категории «ненадлежащее лицо» как с термином в самом Федеральном законе «О переводе земель» – заинтересованное лицо, так и с терминами, содержащимися в ст. 5 Земельного кодекса РФ.

Статья поступила в редакцию 20.01.2022; одобрена после рецензирования 14.03.2022; принята к публикации 13.05.2022

Received on 20.01.2022; approved on 14.03.2022; accepted for publication on 13.05.2022

Мартынов Александр Сергеевич – старший преподаватель кафедры международного права и сравнительного правоведения, Юридический институт, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. Карла Маркса, 1), ORCID: 0000-0002-7688-1487, ResearcherID: AGU-2846-2022, e-mail: giperborey81@mail.ru

Martynov Alexander Sergeevich – Lecturer of the Department of International Law and Comparative Law, Law Institute, Irkutsk State University (1, K. Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), ORCID: 0000-0002-7688-1487, ResearcherID: AGU-2846-2022, e-mail: giperborey81@mail.ru

¹ Положение о порядке рассмотрения ходатайств о переводе лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом : приказ Рослесхоза от 29 марта 1994 г. № 69 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

³ О землеустройстве : федер. закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.