**СТРОИТЕЛЬСТВО НА ЗЕМЛЯХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

**А. СОРОКИН**

Сорокин Алексей, юрист.

Содержание категории земель сельскохозяйственного назначения раскрывается в [статье 77](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7E4130EF6D89B04ECE2E939B7BC2069254AB21AE2E9B6B646EDCF21D512E77DA6FE98D911A90A53yDwEL) Земельного кодекса Российской Федерации. Конечно же, само название говорит за себя, но это вовсе не означает, что данный вид разрешенного использования земельного участка позволяет располагать на нем лишь сельскохозяйственные угодья, пашни и сенокосы. Согласно [Конституции](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF5E7170EF9D19B04ECE2E939B7BC2069374AEA16E3EFAEB544F8997093y4w3L) Российской Федерации, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов.

В широком смысле сельское хозяйство - целая инфраструктура, неотъемлемой частью которой являются объекты недвижимости: здания и сооружения, содействующие в работе землепользователей. В то же время земли сельскохозяйственного назначения имеют особый правовой статус, основанный прежде всего на приоритете целевого использовании земель указанной категории. Землевладельцы часто допускают застраивание земель указанного вида разрешенного использования и только по факту занимаются узаконением строений, сама же постройка уже при этом обладает признаками самовольной. Настоящая статья позволяет ознакомиться с возможностями строительства на землях, предназначенных для сельскохозяйственного назначения.

Законом в некоторых случаях допускается строительство на землях сельскохозяйственного назначения. Так, [статья 77](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7E4130EF6D89B04ECE2E939B7BC2069254AB21AE2E9B6B646EDCF21D512E77DA6FE98D911A90A53yDwEL) Земельного кодекса РФ указывает, что в составе земель сельскохозяйственного назначения могут выделяться здания и сооружения, используемые для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Согласно [пункту 2 статьи 11](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7E51808F1D59B04ECE2E939B7BC2069254AB21AE2E9B1B14FEDCF21D512E77DA6FE98D911A90A53yDwEL) Федерального закона от 11.06.2003 N 74-ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве", для строительства зданий, строений и сооружений, необходимых для осуществления фермерским хозяйством его деятельности, могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и земель иных категорий.

В [статье 7](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7E4130EF6D89B04ECE2E939B7BC2069254AB21AE2E9B0B145EDCF21D512E77DA6FE98D911A90A53yDwEL) Земельного кодекса РФ изложена позиция о праве владельца земельного участка на выбор разрешенного использования без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Прямое толкование указанных норм позволяет говорить о реальных возможностях строительства объектов недвижимости на землях сельскохозяйственного назначения без нарушения целевого предназначения данных земельных участков.

В пользу данной позиции высказался Департамент недвижимости Министерства экономического развития России (далее - Департамент), указав в [письме](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32BECCF16C67CBA8EE1909F0D89859E6EAB035B5BB2F36325FFB4EEFE8B6AA47E485729145yEwEL) от 21.12.2010 N Д23-5270 на то, что использование земельного участка сельскохозяйственного назначения, предоставленного для ведения фермерского хозяйства, в целях жилищного строительства не допускается. Вместе с тем для строительства зданий, строений и сооружений, необходимых для осуществления деятельности фермерского хозяйства, могут предоставляться и приобретаться земельные участки.

В [письме](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32BECCF16C67CBA8EE190BF6D59759E6EAB035B5BB2F36325FFB4EEFE8B6AA47E485729145yEwEL) от 29.10.2010 N Д23-4444 по вопросу строительства объектов недвижимости на землях сельскохозяйственного назначения Департамент также указал следующее: "В состав земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с [пунктом 2 статьи 77](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7E4130EF6D89B04ECE2E939B7BC2069254AB21AE0EAB9BF12B7DF259C46EC62A1E287D90FA9y0wEL) Земельного кодекса РФ могут входить объекты недвижимости, а значит, строительство на землях сельскохозяйственного назначения, не являющихся сельскохозяйственными угодьями, допускается при соблюдении требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов, в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием".

[Статья 79](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7E4130EF6D89B04ECE2E939B7BC2069254AB21AE2E9B6B747EDCF21D512E77DA6FE98D911A90A53yDwEL) Земельного кодекса РФ устанавливает особый правовой режим земель сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения (пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими)), а именно приоритет их использования и особую охрану.

Как отмечалось ранее, согласно [пункту 2 статьи 7](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7E4130EF6D89B04ECE2E939B7BC2069254AB21AE2E9B0B244EDCF21D512E77DA6FE98D911A90A53yDwEL) Земельного кодекса РФ, правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

**Конкретный вид разрешенного использования устанавливается градостроительным регламентом, который, в свою очередь, не применяется для сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения. Сельскохозяйственные угодья имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране. Виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства не устанавливаются и не могут быть изменены. Отсутствие градостроительного регламента для таких земель в целом исключает возможность их использования для застройки и последующей эксплуатации. (**[**Обзор**](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7E51302F3D29B04ECE2E939B7BC2069374AEA16E3EFAEB544F8997093y4w3L) **судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2013 года (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 04.06.2014).)**

Следовательно, изменение вида разрешенного использования для сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения возможно только после перевода этих земель в другую категорию, и любое строительство на указанном земельном участке будет являться самовольной постройкой.

Так, вышеуказанные обстоятельства, наряду с фактическим нарушением ответчиком целевого назначения земельного участка, выразившегося в строительстве на землях, предназначенных для сельскохозяйственного производства, послужили основанием для удовлетворения заявления прокурора о признании объекта недвижимости самовольной постройкой. Суд правильно установил, что для земель сельскохозяйственного назначения запрет на установление градостроительного регламента исключает возможность использования указанных земель для застройки и последующей эксплуатации объектов строительства (решение Петровского районного суда Тамбовской области от 14.03.2015 по делу N 2-32/2015).

**Таким образом, на землях сельскохозяйственного назначения (кроме сельскохозяйственных угодий) допускается строительство объектов недвижимости, используемых для сельскохозяйственного производства, но нарушение целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения при возведении на нем объекта повлечет за собой признание самовольной постройкой объекта капитального строительства и обязанность по восстановлению земли.**

Пример из практики: истец требовал снести самовольное строение - объект незавершенного строительства и восстановить территорию строительства. Иск был мотивирован тем, что ответчик на землях сельскохозяйственного назначения возвел объект, не связанный с сельскохозяйственным производством. Исковые требования судом были удовлетворены в связи с нарушением целевого назначения земельного участка. При этом суд указал следующее: истец является собственником земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения - для сельскохозяйственного производства. На основании [статьи 7](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7E4130EF6D89B04ECE2E939B7BC2069254AB21AE2E9B0B145EDCF21D512E77DA6FE98D911A90A53yDwEL) Земельного кодекса РФ земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и виду разрешенного использования в соответствии с зонированием территории. В соответствии со [статьей 42](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7E4130EF6D89B04ECE2E939B7BC2069254AB21AE2E9B3BD47EDCF21D512E77DA6FE98D911A90A53yDwEL) Земельного кодекса РФ собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному ресурсу. Крестьянско-фермерское хозяйство имеет право осуществлять строительство только необходимых для сельскохозяйственной деятельности объектов, не предназначенных для проживания. Ответчик не представил суду доказательств, подтверждающих тот факт, что он в установленном законом порядке получал от уполномоченного органа разрешение на использование данного земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения под строительство жилого дома с переводом такого земельного участка в иную категорию земель (решение Искитимского районного суда Новосибирской области от 25.09.2014 по делу N 2-2140/2014).

Порядок осуществления строительства на землях сельскохозяйственного назначения законом прямо не урегулирован. В совокупности [статьи 51](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7EB120BF6D59B04ECE2E939B7BC2069254AB218E2EFBBE017A2CE7D9041F47DA2FE9BDB0DyAwFL) Градостроительного кодекса РФ; Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7E21708F6D09B04ECE2E939B7BC2069374AEA16E3EFAEB544F8997093y4w3L) от 17.11.1995 N 169-ФЗ "Об архитектурной деятельности в Российской Федерации" строительство, реконструкция объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт осуществляются на основании разрешения на строительство, которое выдается органом местного самоуправления по месту нахождения земельного участка, где планируется строительство.

В соответствии с правовой позицией, указанной в [Постановлении](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7EB110DF4D99B04ECE2E939B7BC2069374AEA16E3EFAEB544F8997093y4w3L) Пленумов ВС РФ и ВАС РФ от 29.04.2010 N 10/22 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав" и в информационном [письме](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7E31909F9D99B04ECE2E939B7BC2069374AEA16E3EFAEB544F8997093y4w3L) Президиума ВАС РФ от 09.12.2010 N 143 "Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса РФ", следует, что при рассмотрении спора о сносе самовольной постройки судам необходимо устанавливать, имело ли место отведение земельного участка в установленном порядке именно для строительства, выдавалось ли соответствующее разрешение на производство строительных работ и соблюдены ли при возведении спорной постройки градостроительные и строительные нормы и правила, а также факт нарушения прав и законных интересов лиц.

Анализ вышеперечисленных норм указывает на необходимость обращения землевладельца участка категории сельскохозяйственного назначения за согласованием в органы местного самоуправления, на территории которого находится предполагаемый земельный участок. В противном случае факт возведения названного строения рассматривается в качестве самовольного строительства. Указанный вывод подтверждается многочисленными примерами из судебной практики.

Так, например, в [Определении](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32AECBF6045DCDF2E1100DF2D79B04ECE2E939B7BC2069374AEA16E3EFAEB544F8997093y4w3L) Верховного Суда РФ от 12.03.2015 N 306-ЭС15-244 судья сделала вывод об отсутствии оснований, по которым кассационная жалоба может быть передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ. При этом было установлено, что земельный участок, на котором размещено спорное строение, для целей строительства недвижимого имущества в установленном порядке ответчику не выделялся, предоставлен в аренду для сельскохозяйственного производства, разрешение на строительство и разрешение на ввод объекта в эксплуатацию главе КФХ не выдавалось. Суд признал спорный объект недвижимости самовольной постройкой в соответствии с [пунктом 1 статьи 222](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7EB120BF8D99B04ECE2E939B7BC2069254AB21AE2E8B1BC4EEDCF21D512E77DA6FE98D911A90A53yDwEL) Гражданского кодекса Российской Федерации.

У многих юристов бытует мнение, что, в соответствии с Земельным [кодексом](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7E4130EF6D89B04ECE2E939B7BC2069374AEA16E3EFAEB544F8997093y4w3L), некоторые виды разрешенного использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения позволяют осуществлять на них несельскохозяйственное строительство, к которому могут относиться постройки жилого или даже промышленного назначения, в силу того, что указанные строения являются необходимыми для осуществления фермерской деятельности, требующей постоянного присутствия фермера на территории участка.

На этот счет у судов общей юрисдикции не существует выработанной единой позиции, поэтому судить с полной уверенностью об этом не приходится, тем более когда на кону объект недвижимости. В одних случаях суд отказывает в признании права собственности на возведенное жилое здание как необходимое для постоянного присутствия фермера на земельном участке, указывая при этом, что признание за истцом права собственности на жилой дом приведет к изменению целевого назначения земельного участка (решение Кувшинского районного суда Свердловской области по делу N 2-651/2014 от 18.07.2014). В других же случаях, наоборот, удовлетворяет требование заявителя по указанным в иске основаниям (решение Домодедовского городского суда Московской области от 29.03.2011 по делу N 2-1055/11).

В настоящее время представляется актуальным вопрос об изменении вида разрешенного использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Актуальность такого вопроса объясняется тем, что использование земельного участка не для целей сельскохозяйственного производства, а в целях, к примеру, дачного строительства более обоснованно и целесообразно с экономической стороны. Порядок изменения видов разрешенного использования земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, до настоящего времени не определен.

О возможности изменения вида разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения, в том числе и под дачное строительство, Минэкономразвития России в [письме](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32BECCF16C67CBA8EE110BF7D79550BBE0B86CB9B928396D5AEE5FB7E4B1B258E7996E9347E8y7w8L) от 15.12.2011 N ОГ-Д23-2457 высказало следующую позицию: в связи с тем что порядок изменения видов разрешенного использования земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, до настоящего времени не определен, предполагается возможным руководствоваться нормами Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7EB120BF0D39B04ECE2E939B7BC2069374AEA16E3EFAEB544F8997093y4w3L) от 29.12.2004 N 191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации" (далее - Закон).

На основании [статьи 4](consultantplus://offline/ref=130C0991851E1CDA7E32A3D8E3045DCDF7EB120BF0D39B04ECE2E939B7BC2069254AB21AE2E9B0B541EDCF21D512E77DA6FE98D911A90A53yDwEL) Закона вплоть до принятия порядка правил землепользования и застройки решение об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования принимается главой местной администрации, за исключением установленных Законом случаев, с учетом результатов публичных слушаний.

Справедливости ради стоит отметить, что данное утверждение неприменимо к сельскохозяйственным угодьям, для которых изменение разрешенного использования возможно только после изменения категории земель. Сама процедура смены разрешенного использования путем принятия решения главы администрации остается полузаконной, но все-таки возможность изменения вида разрешенного использования земельных участков, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения, на практике существует.

Землевладельцы земель сельскохозяйственного назначения, полагаясь на принцип свободного пользования земельными участками, зачастую допускают нарушение земельного законодательства при использовании земель указанной категории и при строительстве на них объектов. Анализ законодательства и судебных дел показывает, что в зависимости от фактических обстоятельств возможность строительства на землях сельскохозяйственного назначения имеется. При этом самым важным является соблюдение целевого назначения вида разрешенного использования земельного участка, а в тех случаях, когда это уже не представляется возможным, так как объект построен, владельцу стоит задуматься об изменении вида разрешенного использования земельного участка в связи с тем, что некоторые виды разрешенного использования позволяют застраивать спорный земельный участок.