

Научная статья

Original article

УДК 349.4

DOI 10.55186/25880209_2024_8_6_1

**К ПРОБЛЕМЕ ПЕРЕВОДА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО
НАЗНАЧЕНИЯ В ЗЕМЛИ ПОД СТРОИТЕЛЬСТВО ОБЪЕКТОВ
КОММУНАЛЬНО-БЫТОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ (МУСОРНЫЕ
ПОЛИГОНЫ)**

**ON THE PROBLEM OF TRANSFERRING AGRICULTURAL LANDS TO
PUBLIC UTILITY LANDS (LANDFILLS)**



Чупина Ирина Павловна, доктор экономических наук, профессор кафедры философии, ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ», г. Екатеринбург ул. Тургенева 23, к 4410. тел. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2875-3306>, irinacupina716@gmail.com

Зарубина Елена Васильевна, кандидат филологических наук, доцент философии, ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ», г. Екатеринбург ул. Тургенева 23, к 4410. тел. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, ethos08@mail.ru

Симачкова Наталья Николаевна, кандидат исторических наук, доцент кафедры менеджмента и экономической теории, ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ», г. Екатеринбург ул. Тургенева 23, к 4410. тел. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, nikolina73@yandex.ru

Журавлева Людмила Анатольевна, кандидат философских наук, доцент кафедры философии, ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ», г. Екатеринбург ул.

Тургенева 23, к 4410. тел. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, ethos08@mail.ru

Фатеева Наталья Борисовна, старший преподаватель кафедры менеджмента и экономической теории, ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ», г. Екатеринбург ул. Тургенева 23, к 4410. тел. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264> natbor73@mail.ru

Chupina Irina Pavlovna, Doctor of Economics, Professor of the Department of Management and Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Ural GAU", Yekaterinburg st. Turgenev 23, to 4410. tel. (343) 221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2875-3306>, irinacupina716@gmail.com

Zarubina Elena Vasilievna, Candidate of Philology, Associate Professor of the Department of Management and Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Ural State Agrarian University", Yekaterinburg st. Turgenev 23, to 4410. tel. (343) 221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, ethos08@mail.ru

Simachkova Natalya Nikolaevna, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Management and Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Ural State Agrarian University", Yekaterinburg st. Turgenev 23, to 4410. tel. (343) 221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, nikolina73@yandex.ru

Zhuravleva Lyudmila Anatolyevna, Candidate of Philosophy, Associate Professor of the Department of Philosophy, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Ural State Agrarian University", Yekaterinburg, st. Turgeneva 23, room 4410. tel. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, ethos08@mail.ru

Fateeva Natalya Borisovna, Senior Lecturer, Department of Management and Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education "Ural State Agrarian University", 23, Turgeneva St., Ekaterinburg, 4410. tel. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264> natbor73@mail.ru

Аннотация. Современное общество сталкивается с рядом экологических проблем, одной из наиболее острых, является проблема обращения с бытовыми и промышленными отходами. Один из способов утилизации мусора – создание мусорных полигонов на территориях, ранее используемых для сельскохозяйственного производства.

Современная проблема перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли под строительство объектов коммунально-бытового обслуживания, в частности создание мусорных полигонов, сталкивается с рядом вызовов и требует анализа современных трендов для выявления перспектив данного процесса. Одним из ключевых трендов, определяющих перспективы перевода земель, является рост городского населения и увеличение объема производимых отходов.

Перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли под строительство объектов коммунально-бытового обслуживания вызывает не только экономические и социальные последствия, но и имеет серьезные экологические последствия. В данной статье мы рассмотрим ключевые аспекты этой проблемы, её влияние на окружающую среду и возможные пути её решения.

Annotation. Modern society is faced with a number of environmental problems, among which one of the most acute is the problem of waste management. One of the ways to dispose of garbage is to create landfills in areas previously used for agricultural production.

The modern problem of transferring agricultural lands to public utility lands, in particular the creation of landfills, faces a number of challenges and requires an analysis of current trends to identify the prospects for this process. One of the key trends determining the prospects for land transfer is the growth of the urban population and an increase in the volume of waste produced.

The transition of agricultural land to the category of public utilities causes not only economic and social consequences, but also has serious environmental consequences.

In this article, we will look at the key aspects of this problem, its impact on the environment and possible ways to solve it.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, земли промышленности, перевод земель, земельное законодательство, публичные слушания, охрана земель.

Keywords: agricultural lands, industrial lands, land transfer, land legislation, public hearings, land protection.

Перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли под строительство объектов коммунально-бытового обслуживания, в том числе мусорные полигоны, происходит постепенно и под воздействием различных факторов. Сначала города расширялись вблизи сельскохозяйственных угодий, перекрывая их и вынуждая сельскохозяйственные угодья уступать место новым объектам городской жизни. По мере роста населения и объема производимых отходов стали возникать проблемы с утилизацией мусора, что привело к созданию специализированных территорий - мусорных полигонов.

Процесс перевода земель в мусорные полигоны сопровождался исследованиями, разработкой строительных проектов, принятием соответствующих нормативов и законов. Важным этапом стало обеспечение экологической безопасности при создании и эксплуатации мусорных полигонов, учитывая вредное воздействие отходов на окружающую среду и здоровье людей.

В статье 77 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ), определен состав земель сельскохозяйственного назначения «в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, мелиоративными защитными лесными насаждениями, водными объектами (в том числе прудами, образованными водоподпорными сооружениями на водотоках и используемыми в целях осуществления прудовой аквакультуры), объектами капитального строительства, некапитальными

строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, в случаях, предусмотренных федеральными законами, нестационарными торговыми объектами, а также жилыми домами, строительство, реконструкция и эксплуатация которых допускаются на земельных участках, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности, либо на земельных участках, предназначенных для ведения гражданами садоводства для собственных нужд»[1].

Земельный кодекс, четко определяет цели использования земель сельскохозяйственного назначения – «земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания мелиоративных защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, а также для целей аквакультуры (рыбоводства): крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления их деятельности, гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства, животноводство, садоводство или огородничество для собственных нужд» [1].

Статьей 79 ЗК РФ предусмотрено, что сельскохозяйственные угодья – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), - в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране. Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается[1].

Федеральный закон "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" от 21.12.2004 N 172-ФЗ регулирует данную сферу, однако его применение вызывает определенные сложности, которые необходимо рассмотреть. Основная цель данного закона заключается в организации процесса изменения категории земельных участков с целью эффективного использования территории страны в различных сферах. В статье 7 данного закона определены особенности перевода земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию. Определены несколько оснований, при которых возможен перевод данной категории земель в земли с размещением объектов социального, коммунально-бытового назначения [3]. Так, перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, только при условии отсутствия иных вариантов размещения этих объектов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району этих объектов[3]. На первый взгляд, круг оснований достаточно ограничен, и закон подчеркивает, что перевод возможен при соблюдении определенных условий наличие плана рекультивации земель, отсутствие других вариантов размещения объектов, но на практике ситуация оказывается совсем иной. Так, порой ценные и особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья становятся, фактически объектом «захвата», для перевода их в категорию специального назначения и строительства на этих землях объектов коммунально-бытового назначения или иного специального назначения[5].

Так, например, в Свердловской области разгорелся серьезный конфликт между жителями Сысертского городского округа и администрацией района, по поводу размещения на землях сельскохозяйственного назначения – сельхозугодий, мусорного полигона и мусороперерабатывающего объекта. Администрация настаивала на переводе этого земельного участка и включении

в Генеральный план изменений по использованию данного участка, уже как категории земель промышленности и иного специального назначения, под мусорный полигон и мусороперерабатывающей объект.

На основании Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) от 29.12.2004 N 190-ФЗ, администрацией района были организованы и проведены публичные слушания, на которых жители высказались подавляющим большинством против внесения изменений в Генеральный план развития территории и строительство коммунально-бытовых объектов по переработки мусора. К сожалению, земельное и градостроительное законодательство не содержит четких норм, которые бы закрепили статус решений принимаемых на публичных слушаниях, данное решение фактически может носить только рекомендательный характер и не учитываться властями. Хотя в статье 5.1 ГрК РФ определено, что публичные слушания проводятся в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории. Но все же в законах отсутствует сам механизм учета мнения граждан[2].

Согласно статье 8 ЗК РФ, земли сельскохозяйственного назначения находящиеся в муниципальной, частной собственности могут быть переведены только исполнительными органами субъектов РФ, таким образом, для решения вопроса о переводе ценных земель сельхозугодий требуется согласие министерств и ведомств субъектов РФ. Но зачастую интересы предпринимателей организующих предприятия по переработке отходов и местных, региональных властей пересекаются и не всегда эти интересы учитывают реальное социально-экономическое положение в конкретном районе, необходимость строительства данных объектов, нарушая интересы и права людей на благоприятную окружающую среду. Так, например, данный полигон в Сысертском городском округе предлагают построить на расстоянии

90 км от г. Екатеринбурга, что, по мнению экономистов и депутатов, экономически не обосновано[1]. В письме Минсельхоза от 01.12.2023, определено, что размещение объекта с ТБ и КО на землях сельхозугодий приведет к возникновению рисков выбытия из сельскохозяйственного оборота данных сельскохозяйственных угодий, а также окажет негативное влияние на смежные земельные участки [9]. Несмотря на позицию Минсельхоза, у министерства нет законодательно четко определенных механизмов влияния на принимаемые решения субъектами РФ о переводе земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности и иного специального назначения.

Так, в Госдуме предлагают ограничить возможности региональных властей по переводу земель сельскохозяйственного назначения в иные категории — внесенным депутатами законопроектом предлагается установить систему «двух ключей», сделав принятие таких решений возможным только с согласия Минсельхоза РФ[7]. Авторами выступили вице-спикер Госдумы Алексей Гордеев, глава Комитета по аграрным вопросам Владимир Кашин, первый зампред Комитета по аграрным вопросам Олег Нилов и другие депутаты инициатива депутатов подкреплена статистикой[6]. В национальном докладе о состоянии использования земель в РФ, определено, что на 1 января 2023 года площадь земель сельскохозяйственного назначения составила 379 134,7 тыс. га. В сравнении с предшествующим годом площадь категории земель сельскохозяйственного назначения в составе земельного фонда Российской Федерации уменьшилась на 543,7 тыс. га[4].

Наибольшее уменьшение площади земель сельскохозяйственного назначения отмечено в Пермском крае - на 310,7 тыс. га, Калужской области - на 57,3 тыс. га, Вологодской области - на 44,3 тыс. га[4].

Поэтому данные законодательные инициативы определены стремлением предотвратить дальнейшее сокращение площади сельхозземель и сократить число злоупотреблений региональных органов. В Минсельхозе идею поддержали, назвав предложенный подход «сбалансированным» [8].

При решении вопросов перевода земель сельскохозяйственного назначения, прежде всего, необходимо учитывать законодательство, регламентирующее использование земель сельскохозяйственного назначения и их возможное преобразование. Важно также учитывать мнение общественности и заинтересованных сторон при принятии подобных решений.

Перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли коммунально-бытового обслуживания, в частности, для создания мусорных полигонов, оказывает значительное влияние на жизнь местных сообществ, затрагивая как социальные, так и экологические аспекты.

Социальные последствия данного процесса могут быть значительными. Первоначально, жители окружающих территорий могут столкнуться с возрастанием уровня шума и запахов, что негативно сказывается на качестве их жизни. Кроме того, создание мусорных объектов вблизи населенных пунктов может привести к ухудшению экологической обстановки, включая загрязнение воды и почвы.

Важно также учитывать экологические аспекты перевода земель. Размещение мусорных полигонов на землях, ранее использовавшихся для сельского хозяйства, может привести к необратимому ущербу почвенным ресурсам и биоразнообразию. Загрязнение почвы и водных ресурсов ядовитыми веществами, выделяемыми на полигонах, также угрожает экосистемам и здоровью людей.

Таким образом, перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли коммунально-бытового обслуживания для целей создания мусорных полигонов требует комплексного рассмотрения социальных и экологических последствий. Важно учитывать интересы местных сообществ, обеспечивать их участие в процессе принятия решений и поиск альтернативных решений, которые могут минимизировать негативное воздействие на окружающую среду и качество жизни жителей.

Литература

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023)

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 08.08.2024) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024)

3. Федеральный закон "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" от 21.12.2004 N 172-ФЗ (последняя редакция)

4. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 году (официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, раздел "Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель", ноябрь 2023 г.)

5. Актуальные проблемы теории земельного права России: монография" (под общ. ред. А.П. Анисимова), "Юстицинформ", 2020

6. Система обеспечения законодательной деятельности. Законопроект № 523215-8 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и статью 63 Федерального закона "Об ипотеке (залоге недвижимости)". Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/523215-8>

7. Коммерсант. Земельное законодательство и кадастровые работы. Ключ для Минсельхоза. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/6492993>

8. Коммерсант. В Минсельхоз РФ высказались против строительства мусорного полигона в Сысерти. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/6378782>

9. Новый день (газета) Минсельхоз РФ выступил против мусорного полигона на землях Сысертского района (Документ) <https://newdaynews.ru/ekaterinburg/813291.html>
<https://newdaynews.ru/ekaterinburg/813291.html>

Literature

1. The Land Code of the Russian Federation No. 136-FZ dated 10/25/2001 (as amended on 08/04/2023) (with amendments and additions, intro. effective from 09/01/2023)

2. The Urban Planning Code of the Russian Federation" dated 12/29/2004 N 190-FZ (as amended on 08.08.2024) (with amendments and additions, intro. effective from 09/01/2024)

3. Federal Law "On the Transfer of Lands or Land Plots from one category to another" dated 12/21/2004 No. 172-FZ (latest edition)

4. State (national) report on the state and use of land in the Russian Federation in 2022 (official website of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography, section "State (National) report on the state and use of land", November 2023)

5. Current problems of the theory of land law in Russia: monograph" (under the general editorship of A.P. Anisimov), "Justicinform", 2020

6. The system of ensuring legislative activity. The bill No. 523215-8 On Amendments to the Federal Law "On the Turnover of Agricultural Land" and Article 63 of the Federal Law "On Mortgage (Pledge of Real Estate)". Access mode: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/523215-8>

7. The merchant. Land legislation and cadastral works. The key is for the Ministry of Agriculture. Access mode: <https://www.kommersant.ru/doc/6492993>

8. The merchant. The Ministry of Agriculture of the Russian Federation has spoken out against the construction of a landfill in Sysert. Access mode: <https://www.kommersant.ru/doc/6378782>

9. Novy Day (newspaper) The Ministry of Agriculture of the Russian Federation opposed the landfill on the lands of the Sysertsky district (Document) <https://newdaynews.ru/ekaterinburg/813291.html><https://newdaynews.ru/ekaterinburg/813291.html>

© Чупина И. П., Зарубина Е. В., Симачкова Н. Н., Журавлева Л. А., Фатеева Н. Б. 2024. *International agricultural journal*, 2024, №6, 1-11

Для цитирования: Чупина И. П., Зарубина Е. В., Симачкова Н. Н., Журавлева Л. А., Фатеева Н. Б. «К проблеме перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли под строительство объектов коммунально-бытового обслуживания (мусорные полигоны)», //International agricultural journal. 2024. №6, 1-11.