



УДК 349.41



Орищенко Анастасия Сергеевна

Спицин Кирилл Олегович

Саратовская государственная юридическая академия

Институт прокуратуры

Россия, Саратов

anastasiyaorishchenko@yandex.ru

kirr-2001@inbox.ru

Orishchenko Anastasia

Spitsin Kirill

Saratov State Law Academy

Institute of Prosecutor's

Russia, Saratov

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ИЗМЕНЕНИЯ ВИДА РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Аннотация: в статье рассматривается значение прокурорского надзора в выявлении нарушений в сфере изменений вида разрешенного использования земельного участка. Анализируются меры прокурорского реагирования, принимаемые прокурором в связи с выявлением нарушений закона, определяется их достаточность и эффективность. Предлагаются меры по совершенствованию законодательства, исходя из анализа прокурорской практики, и актуализируется вопрос совершенствования прокурорской деятельности в рассматриваемом направлении через межведомственное взаимодействие.

Ключевые слова: земельный участок, вид разрешенного использования, прокурорский надзор, акты прокурорского реагирования, обращение в суд.



PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE LEGALITY OF CHANGING THE TYPE OF PERMITTED USE OF THE LAND PLOT

Annotation: the article discusses the importance of prosecutorial supervision in identifying violations of the law of changes in the type of permitted use of land. The measures of the prosecutor's response taken by the prosecutor in connection with the detection of violations of the law are analyzed, their sufficiency and effectiveness are determined. Measures are proposed to improve legislation based on the analysis of prosecutorial practice, and the issue of improving prosecutorial activity in this direction through interdepartmental interaction is being updated.

Key words: land plot, type of permitted use, prosecutorial supervision, acts of prosecutorial response, appeal to the court.

В России земля с давности является не просто драгоценным природным ресурсом, но и основным средством производственной деятельности. Также земельные участки используются физическими лицами для удовлетворения своих личных потребностей, например, строительства жилых помещений, выращивания сельскохозяйственной продукции. В связи с развитием оборота земельных участков возникает необходимость осуществления эффективного прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства, поскольку соблюдение выверенных общеобязательных правил позволяет сохранить и приумножить природные ресурсы Российской Федерации.

Особую важность прокурорского надзора в обозначенной сфере указывает Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдение прав и свобод человека и гражданина», где в п. 8 прокурорам предписано сосредотачивать усилия на надзоре за исполнением законов о земле [1]. При этом отдельного внимания заслуживает вопрос вида разрешенного использования (далее – ВРИ) земельного участка, в частности, правомерность



его изменения, в связи с тем, что нарушение порядка способно привести к нарушению публичных и общественных интересов в различных формах.

Из толкования п. 8 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ, а также ст. 7 ЗК РФ и ст. 37 ГрК РФ следует, что законодатель устанавливает деление земель по целевому назначению, а также предполагает их деление на категории, что предопределяет их соотношение как содержания (целевое назначение) и формы (категория) и [2], тем самым, категория лишь в понятийной форме указывает на то, для каких целей может использоваться земля. Однако правовой режим земель определяется не только категорией земли, но и видом разрешенного использования. Соответственно, целевое назначение и разрешенное использование являются частями единого целого – правового режима земель.

Верным представляется подход, согласно которому широкая категория «целевое назначение земель» определяется как установленные законодательством порядок, условия, предел эксплуатации для конкретных целей в соответствии с категориями земель [3, с. 56]. Данные критерии зависят от отнесения земли к определенной категории – укрупненной группе. В свою очередь, разрешенное использование отвечает на вопрос, каким образом можно использовать данный земельный участок с тем, чтобы особенности его эксплуатации не противоречили принципам земельного законодательства, как то: учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, свобода владения, пользования и распоряжения землей ее собственником при недопущении нанесения ущерба окружающей среде, жизни, здоровью иных лиц (ст. 1 ЗК РФ). Иными словами, вид разрешенного использования можно раскрыть через понятие «вида деятельности, допускаемой на земельном участке», которое прямо не указывается в нормативном правовом акте – Приказе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» [4], но может использоваться как синоним, исходя из судебной практики. Так, разрешенное использование земельного



участка, основанное на зонировании территории, заключается в определении конкретных видов деятельности, которые могут вестись землепользователем на предоставленном ему земельном участке [5, 6, 7].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что для достижения единого результата – определения цели использования земельных участков – степень детализации различна и варьируется от наиболее общего регулирования (целевое назначение) до наиболее конкретного (виды разрешенного использования).

Разумеется, соблюдение категории и целевого назначения земельного участка является предметом прокурорского надзора, однако особый интерес представляет именно соблюдение законности изменения вида разрешенного использования земельного участка, поскольку данный вопрос неизбежно связан с категорией и целевым использованием земельного участка, и представляется более доступным для нарушения, поскольку может быть изменен в более «простом» порядке. В соответствии с ВРИ определяется конкретный вид допустимой деятельности, что предопределяет проблему нарушения прав третьих лиц при осуществлении соответствующей деятельности на земельном участке, ее соответствие целевому назначению земельного участка и др. Кроме того, ВРИ обуславливает и порядок предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду или в собственность.

В первую очередь следует заметить, что отсутствует единая процедура изменения вида разрешенного использования, поскольку применение конкретной процедуры зависит от наличия в населенном пункте правил землепользования и застройки, а также и от вида испрашиваемого разрешенного использования – основной или условно разрешенный. Так, при изменении основного ВРИ порядок заключается в уведомлении органов местного самоуправления без дополнительных разрешений и согласований, в то время как изменение условно разрешенного ВРИ предполагает получение



разрешения указанных органов [8]. Соответственно, имеют место нарушения в части соблюдения установленных порядков изменения ВРИ.

Особое внимание в прокурорской практике уделяется вопросу изменения ВРИ в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, поскольку в отношении данных земельных участков собственниками выступают органы публичной власти, которые своими противоправными действиями причиняют ущерб общественным и публичным интересам, и являются поднадзорными субъектами.

Так, в г. Нефтекамске Республики Башкортостан органы прокуратуры выявили, что работниками органов местного самоуправления была разработана незаконная схема выделения земель для жилищного строительства, которая заключалась в том, что с целью реализации земли без проведения торгов они предоставляли участки формально для возведения социальных объектов, изменяя впоследствии ВРИ на строительство многоквартирных домов и построек на дачных участках. Ряд граждан вместо строительства лечебно-оздоровительных центров размежевали 14 га земли и реализовали полученные участки иным лицам для ведения дачного хозяйства и садоводства. Всего таким образом было реализовано 18 земельных участков общей площадью около 30 га, имеющих кадастровую стоимость свыше 500 млн рублей [9, С. 15-16].

Таким образом, в действующем земельном законодательстве отсутствуют нормы, которые бы предупреждали подобные нарушения, что требует соответствующей правовой регламентации. Представляется целесообразным установить срок для повторного изменения ВРИ земельного участка после его передачи частным лицам. В качестве такого срока возможно определить период, в течение которого в соответствии с законом лицо должно осуществлять определенный вид деятельности. Ориентироваться возможно на сроки, которые установлены для решения вопроса об изъятии земельного участка, что позволит не просто предупредить нарушение при изменении ВРИ, но и обеспечить использование земельного участка в соответствии с ВРИ.



Например, в силу ст. 284 ГК РФ земельный участок может быть изъят у собственника в случаях, когда участок предназначен для ведения сельского хозяйства либо жилищного или иного строительства и не используется по целевому назначению в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом. Представляется, что предлагаемый порядок позволит выявить действительность цели предоставления и получения земельного участка и при ее несоответствии оспорить сделку по передаче земельного участка ввиду нарушения требований закона или изъять соответствующий земельный участок. Также альтернативным либо дополнительным вариантом решения данной проблемы может стать установление обязанности публичных органов сообщать прокуратуре соответствующие сведения в случае изменения ВРИ с того, при котором земельный участок предоставляется без проведения торгов, на тот, при котором проведение торгов предусмотрено. Тем самым, органы прокуратуры будут обладать оперативной информацией о фактическом содержании отношений в сфере предоставления земельных участков публичной собственности и реагировать в короткие сроки, предупреждая и пресекая нарушения действующего законодательства.

Кроме того, в прокурорской практике встречаются случаи неправильного установления ВРИ земельных участков, что приводит к занижению его стоимости и недополучению соответствующим бюджетом денежных средств [10, С. 8], поскольку в соответствии с Приказом Росреестра от 04.08.2021 № П/0336 «Об утверждении Методических указаний о государственной кадастровой оценке» кадастровая стоимость ставится в зависимость от ВРИ [11]. В таких случаях прокурору требуется правильно выбирать меры прокурорского реагирования, в частности, вносить представление об устранении нарушений закона либо обращаться в суд с иском о применении последствий ничтожности притворной сделки, если земельный участок уже был передан. Думается, что предложенные выше меры также способны предупредить и рассмотренные нарушения, а также обеспечить



прокурора таким средством реагирования, как иск о применении последствий ничтожности сделки ввиду нарушения требования закона или иного правового акта, что сделает возможным возвращение земельного участка в публичную собственность для его эффективного использования или передачи другому действительно заинтересованному лицу. Применение же последствий притворной сделки в настоящее время предполагает применение правил сделки, которую другая (притворная) прикрывала, то есть делает возможным получение соответствующим бюджетом недополученного, но сохраняет земельный участок у того лица, которое может быть по известным причинам незаинтересованным в его развитии в соответствии с верно установленным ВРИ после уплаты полной стоимости.

Также следует обратить внимание и на такое направление деятельности прокуроров, как выявление построек, возведенных с нарушениями законодательства, и подачи исков об их признании самовольными и сносе в соответствии с положениями гражданского законодательства [12, С. 50]. Так, у правообладателя, который не обращается в органы местного самоуправления для изменения вида разрешенного использования либо изменяет его на более выгодный из налоговых соображений, поскольку налоговая база, согласно ст. 391 НК РФ, определяется исходя из кадастровой стоимости [13], но при этом осуществляет строительство капитального объекта, отсутствует возможность в дальнейшем легализовать действия по фактическому изменению вида разрешенного использования. Такой объект подлежит сносу как самовольно возведенный, так как земельный участок под ним не отвечает требованию, согласно которому использование должно осуществляться только в пределах, разрешенных компетентным органом, а также возведение самого здания осуществлено (или осуществляется) вне рамок законной процедуры строительства. При установлении таких обстоятельств прокурор обращается в суд с иском о сносе самовольно возведенного объекта, а также возбуждает



производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренным ст. 8.8, ч. 1 ст. 9.4 КоАП РФ.

Кроме того, имеют место случаи, когда ВРИ изменяется на тот, который не соответствует категории земли, без изменения при этом категории, либо когда перевод земель из одной категории в другую не допускается без наличия специально предусмотренных в Федеральном законе «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» оснований и условий [14]. Значение соблюдения данного требования закона не вызывает каких-либо вопросов, поскольку иное может привести к тому, что в полной мере не удастся обеспечить сохранность земли и защиту интересов правообладателя. В этом направлении показателен пример обращения в суд Можайского городского прокурора с исковым заявлением об отмене постановления главы сельского поселения «Бородинское», которым изменен вид разрешенного использования земельного участка, где расположен особо ценный объект культурного наследия (военно-исторический музей-заповедник), что, по мнению прокурора, привело бы к неконтролируемой застройке территории музея-заповедника. Последствия, которые могли бы наступить – нарушение режима содержания памятника культуры, нарушение исторического ландшафта и целостной исторической концепции всей территории памятника – неизбежно повлекли бы существенное нарушение охраняемых государством общественных интересов, прав граждан на пользование объектами культурного наследия [15].

Также стоит обратить особое внимание на остро стоящую проблему распространения противозаконной практики изменения вида разрешенного использования в отношении земель сельскохозяйственного назначения. Поскольку сельскохозяйственные угодья воспринимаются законодателем как особо ценные земли, которые подлежат особой охране, предполагается установление особого правового режима, имеющего целью недопущение выведения таких земель из сельскохозяйственного оборота либо возведения каких-либо строений, в том числе в целях их использования в



сельскохозяйственной деятельности, что следует из ст. 1 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [16], для недопущения возникновения риска неконтролируемой застройки и разрушения плодородия земель.

Собственники земельных участков для изменения вида разрешенного использования применяют подп. 3 п. 1 ст. 4 ФЗ № 191-ФЗ «О введении в действие градостроительного кодекса Российской Федерации» [17], допускающий изменение вида использования решением органа местного самоуправления до принятия правил землепользования и застройки. Однако данный подпункт не может являться правовым основанием для осуществления подобного действия, поскольку правило ч. 6 ст. 36 ГрК РФ предполагает [8], что градостроительные регламенты не устанавливаются для сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения. Данное изъятие обуславливается направленностью охраны данной категории земель.

Тем самым, действующим законодательством не предусмотрены основания для изменения вида разрешенного использования данного земельного участка по заявлению собственника участка, а, следовательно, изменение вида разрешенного использования возможно только после изменения категории земель для сельскохозяйственных угодий, что подтверждается судебной практикой [18]. При этом отказ суда в изменении вида разрешенного использования не нарушает законные права и интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности правообладателя участка, поскольку дальнейшее использование спорного земельного участка в рамках разрешенных целей не ограничивается.

Прокуратура бескомпромиссно реагирует на нарушения в данной сфере регулирования. Так, в ходе проверки исполнения законодательства при проведении реконструкции автомобильной дороги «Мещовск-Ломатино-Юрасово» прокурором было установлено, что реконструкция осуществляется с



использованием земельных участков сельскохозяйственного назначения общей площадью 2,5 Га. При этом земли не были переведены в категорию земель промышленности и транспорта, а также не были изъяты для муниципальных нужд. В связи с выявленными нарушениями законодательства прокурор Мещовского района внес главе районной администрации представление [19].

Тем самым, прокуратура обращает пристальное внимание также на соответствие ВРИ категории земли, в состав которой входит земельный участок, чтобы обеспечить соблюдение целевого назначения и не допустить нанесения ущерба как самому земельному участку, так и публичным интересам. Для предупреждения и пресечения подобных нарушений, думается, что прокурорам следует активно взаимодействовать с компетентными органами, на которые возложены обязанности по осуществлению государственного контроля за состоянием, содержанием, использованием и охраной соответствующих территорий, в частности, с Министерством культуры РФ [20], Росреестром, Россельхознадзором и др. [21], в том числе, с соответствующим органами субъектов РФ и органами местного самоуправления. Кроме того, в современных условиях у прокурора имеется возможность постоянного мониторинга за правовым режимом земельных участков посредством обращения к публичной кадастровой карте. Без сомнений, такой мониторинг не должен осуществляться в отношении всех без исключения земельных участков, а только в отношении тех, по которым у прокурора имеется информация о потенциальных или допущенных нарушениях, в том числе в целях отслеживания исполнения мер прокурорского реагирования.

Таким образом, надзор за исполнением законов при изменении вида разрешенного использования является важным направлением деятельности органов прокуратуры. В настоящее время в данной сфере имеют место различные нарушения, которые могут быть исключены совершенствованием нормативно-правового регулирования, а также предупреждены посредством



своевременного и активного взаимодействия органов прокуратуры с уполномоченными органами власти в целях получения актуальной информации о правовом режиме земельного участка. Разумеется, на практике имеют место и другие нарушения, например, незаконный отказ администрации муниципального образования в установлении вида разрешенного использования земельного участка в случаях, когда вид разрешенного использования земельных участков не был определен при его предоставлении; принятие решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или об отказе в таком разрешении без соблюдения установленной законом процедуры, включая организацию и проведение общественных обсуждений или публичных слушаний [22]. Вышеизложенное свидетельствует о необходимости сохранения органами прокуратуры текущего уровня активности в выявлении нарушений законов, их устранения и предупреждения.

Список литературы:

1. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдение прав и свобод человека и гражданина» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1256732/> (дата обращения 18.11.2022).
2. Мартынов А.С. Проблемы правового регулирования категорий «Целевое назначение» и «Разрешенное использование» // Сибирский юридический вестник. 2012. №3. [Электронный ресурс] // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-regulirovaniya-kategoriy-tselevoe-naznachenie-i-razreshennoe-ispolzovanie> (дата обращения: 18.11.2022).
3. Ерофеев Б. В. Земельное право России: учебник / отв. ред. Н. И. Краснов. 9-е изд., перераб. М., 2004. С. 56.
4. Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 № П/0412 «Об утверждении классификатора



видов разрешенного использования земельных участков» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74962082/> (дата обращения 29.11.2022).

5. Определение СК по административным делам Верховного Суда РФ от 10 сентября 2014 г. № 18-КГ14-95 [Электронный ресурс] // URL: https://base.garant.ru/57591179/#block_11 (дата обращения 18.11.2022).

6. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22 января 2016 г. № Ф04-28998/15 [Электронный ресурс] // URL: https://base.garant.ru/57591179/#block_11 (дата обращения 18.11.2022).

7. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 27 ноября 2019 г. по делу № А32-49434/2019 [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/77SaKNOseqLk/> (дата обращения 18.11.2022).

8. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1), ст. 16.

9. Бойко И.В. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства Российской Федерации при распоряжении земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности // Проблемы правового регулирования земельных отношений и практика рассмотрения земельных споров судами: сб. материалов науч.- практ. семинара (г. Симферополь, 29 августа 2017 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; сост. О.В. Боброва, Т.Л. Козлов; науч. ред. А.Ю. Винокуров; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. – 91 с.

10. Вступительное слово Сомова К.С. // Проблемы правового регулирования земельных отношений и практика рассмотрения земельных споров судами: сб. материалов науч.- практ. семинара (г. Симферополь, 29 августа 2017 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; сост. О.В. Боброва, Т.Л. Козлов; науч. ред. А.Ю. Винокуров; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. – 91 с.



11. Приказ Росреестра от 04.08.2021 № П/0336 «Об утверждении Методических указаний о государственной кадастровой оценке» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=6310ZNT0sc9GAjSp&casheid=1547F73043E501FB714A739AD96BD629&mode=splus&rnd=caW0ZNT8eh9J36Ru&base=LAW&n=403900&dst=1000000001#kFs1ZNTklS4FzJAK> (дата обращения 18.11.2022).

12. Насонов Ю.Г. Участие прокуроров в рассмотрении судами общей юрисдикции дел в сфере земельных отношений // Проблемы правового регулирования земельных отношений и практика рассмотрения земельных споров судами: сб. материалов науч.- практ. семинара (г. Симферополь, 29 августа 2017 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; сост. О.В. Боброва, Т.Л. Козлов; науч. ред. А.Ю. Винокуров; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. – 91 с.

13. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32, ст. 3340.

14. Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 1), ст. 5276.

15. Определение СК по гражданским делам Московского областного суда от 23 октября 2012 года по делу № 33-21202 [Электронный ресурс] // URL: <https://sudrf.cntd.ru/document/468594129> (дата обращения 18.11.2022).

16. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3018.

17. Федеральный закон от 29.12.2004 № 191-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1), ст. 17.



18. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 12.02.2009 по делу № А13-3769/2008 [Электронный ресурс] // URL: <https://sudrf.cntd.ru/document/885041315> (дата обращения 18.11.2022).
19. Новости Прокуратуры Калужской области о выявлении нарушений законодательства [Электронный ресурс] // URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=6578535> (дата обращения 18.11.2022).
20. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1093 (ред. от 26.11.2021) «О федеральном государственном контроле (надзоре) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия» // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть I), ст. 5523.
21. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 (ред. от 07.02.2022) «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть I), ст. 5511.
22. «Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 5. май.