

Научная статья
УДК 347.235.1
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-3-66-70>

Распоряжение земельным участком: злоупотребление правом или вариант «нормы»

Малютина Оксана Александровна

Нижегородская академия МВД России, Нижний Новгород, Россия, maljutinaoa@rambler.ru

Аннотация. В статье проанализировали рынок аренды земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Автор рассматривает особенности земельного участка как предмета договора аренды, его характеристики как индивидуально определенной вещи и возможность использования земельных участков в качестве финансового актива.

В числе характеристик земельного участка как предмета договора аренды рассматривается его назначение, сопряженное с видом разрешенного использования. Автор приводит анализ правоприменительной практики направленной на изменение вида разрешенного использования земельного участка, предоставленного во временное пользование физическим или юридическим лицам, и исследует в связи с этим необходимость внесения изменений в договор аренды земельного участка.

Автором высказано предположение, что двусмысленность толкования порядка изменения вида разрешенного использования, и, как следствие, внесение изменений в договор аренды, может быть устранена посредством включения по согласованию сторон в договор условия о невозможности изменения вида разрешенного использования в течение срока действия договора.

Диспозитивность гражданского права позволяет включить в договор данное условие и избежать как злоупотребления правом, так и возможности заключения «спекулятивных сделок» по замене стороны в обязательстве с целью обхода конкурентных процедур.

Ключевые слова: аренда земельных участков, целевое назначение, категории земель, вид разрешенного использования

Для цитирования: Малютина О. А. Распоряжение земельным участком: злоупотребление правом или вариант «нормы» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 3 (59). С. 66—70. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-3-66-70>.

Original article

Disposal of a land plot: abuse of the right or a variant of the “norm”

Oksana A. Malyutina

Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Nizhny Novgorod, Russian Federation, maljutinaoa@rambler.ru

Abstract. The article attempts to analyze the market for the lease of land plots in state and municipal ownership. The author considers the features of a land plot as a subject of a lease agreement, its characteristics as an individually defined thing and the possibility of using land plots as a financial asset.

Among the characteristics of a land plot as the subject of a lease agreement, its purpose, associated with the type of permitted use, is considered. The author provides an analysis of law enforcement practice aimed at changing the type of permitted use of a land plot provided for temporary use by individuals or legal entities, and explores the need to amend the land lease agreement.

The author suggested that the ambiguity in the interpretation of the procedure for changing the type of permitted use, and, as a result, making changes to the lease agreement, can be eliminated by including, by agreement of the parties, in the agreement a condition on the impossibility of changing the type of permitted use during the term of the agreement.

© Малютина О. А., 2022

The dispositiveness of civil law makes it possible to include this condition in the contract and avoid both the abuse of the right and the possibility of concluding “speculative transactions” to replace the party to the obligation in order to circumvent competitive procedures.

Keywords: lease of land plots, intended purpose, categories of land, type of permitted use

For citation: Malyutina O. A. Disposal of a land plot: abuse of the right or a variant of the “norm”. *Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2022, no. 3 (59), pp. 66—70. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-3-66-70>.

Обращение к земле, а точнее к земельному участку, выступающему объектом права не случайно. Представляя собой компонент природной среды, земля служит нескольким функциям — экологической, экономической и социальной. Основным закон определил, что земля в черед с иными природными ресурсами используется и охраняется как основа жизни и деятельности и может находиться как в частной, так и в государственной или муниципальной собственности (ст. 9). Аналогичные положения содержит и Земельный кодекс Российской Федерации (далее — ЗК РФ) (п. 1 ст. 1).

Стоит отметить, что объектом права собственности выступает именно «земельный участок», определяемый как часть поверхности земли, имеющий границы, определенные в порядке, установленном законом (ст. 141.2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ)). Земельное законодательство к приведенной дефиниции добавляет характеристики земельного участка как вещи, обладающей индивидуальными, только ей присущими чертами (ч. 3 ст. 6 ЗК РФ). Не смотря на использование определений понятий «земля», «земли» [2], «территориальная зона», дефиниция «земельный участок» возникает именно в контексте его использования, оставляя землю как природный ресурс [3, с. 15] вне цивилистики. Характеристики земельного участка, то есть его кадастровый номер, местонахождение (адрес), площадь, описание границ как объекта вещных или обязательственных прав, определены в связи с необходимостью государственной регистрации прав на недвижимое имущество [4].

Выступая объектом правоотношений, земельный участок связан, помимо регистрационных, существенными характеристиками, позволяющими определить, для чего используется земельный участок и в каком порядке такое использование возможно. Именно существенные характеристики земельного участка позволяют говорить о нем, как о финансовом активе [5, с. 514],

Там, где должен был бы тщательнее подумать законодатель, должны теперь думать отдельные судьи

И. А. Покровский [1, с. 104]

что предоставляет субъектам земельных правоотношений возможность финансовых спекуляций с землей. Это обусловлено, по мнению Г. Н. Барсуковой, «фактом существования частных собственников земельных ресурсов и возможностью передачи прав на владение ими, что также является предпосылкой к формированию земельного рынка» [6, с. 1143].

В контексте подхода к земле как к финансовому активу предпримем попытку анализа правомерных способов, к которым могут прибегнуть заинтересованные субъекты.

Гражданское законодательство определяет содержательные аспекты права собственности, принадлежащего лицу (п. 1 ст. 209 ГК РФ), не ограничивая его в выборе совершаемых действий при соблюдении двух условий:

— соответствия совершаемых действий законодательству;

— соблюдение «границ» других лиц, выражающееся в их «ненарушении» (п. 2 ст. 209 ГК РФ).

В числе разрешенных действий обнаруживается право отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Предпримем попытку анализа договорных отношений в сфере оборота земель. Применительно к договорам аренды, купли-продажи, залога предмет является существенным условием, то есть условием, без согласования которого договор признается незаключенным. Уточнение в отношении договора аренды содержится в части 1 статьи 615 ГК РФ, где в качестве обязанностей арендатора зафиксировано обязательное использование арендованного имущества в соответствии с условиями договора, при отсутствии которых основополагающим для исполнения этой обязанности становится назначение имущества. Применительно к земельным участкам допускается возможность

установления законом особенностей сдачи в аренду (п. 2 ст. 607, п. 2 ст. 615 ГК РФ).

К таким особенностям стоит относить обязанность пользоваться имуществом в соответствии с целевым назначением земельного участка, принадлежностью к той или иной категории земель и его разрешенным использованием. Обязательным условием становится соблюдение требований, установленных градостроительными регламентами, строительными, экологическими и иными правилами и нормативами (ст. 1, 7, 42 ЗК РФ).

Из содержания подпункта 8 пункта 1 статьи 1, пункта 2 статьи 7, статьи 85 ЗК РФ, пункта 9 статьи 1, частей 1—2 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГсК РФ) следует, что разрешенное использование земельного участка, основанное на зонировании территории, заключается в определении конкретных видов деятельности, которые могут вестись землепользователем на предоставленном ему участке.

Зонирование в пределах отдельного населенного пункта предусмотрено правилами землепользования и застройки, где определены границы и установлены градостроительные регламенты (п. 7 ст. 1 ГсК РФ). Последние содержат виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (ст. 30 ГсК РФ).

На данный момент виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором видов разрешенного использования земельных участков [7]. В рамках утвержденных основных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства изменение одного вида использования на другой осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов.

Сведения о категории земель, к которой отнесен земельный участок, и о его разрешенном использовании в числе других сведений об объекте недвижимости вносятся в Единый государственный реестр недвижимости (кадастр недвижимости) в качестве дополнительных сведений (ч. 5 ст. 8 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [8]), демонстрируя таким образом взаимосвязь частных и публичных интересов.

Рассматривая характеристики земельного участка как предмета договора аренды, зонирование и виды разрешенного использования напрямую связаны с его целевым назначением. Законодательство дает некоторую свободу

выбора правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства в выборе основных и вспомогательных видов разрешенного использования земельных участков — они выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования (ч. 4 ст. 37 ГсК РФ, п. 2 ст. 7 ЗК РФ).

Исключения установлены только для органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Стоит обратить внимание на тот факт, что изменение вида разрешенного использования земельного участка влечет изменение характеристик земельного участка, то есть предмета договора аренды. Такое изменение возможно в порядке, предусмотренном статьей 452 ГК РФ, по взаимному согласию сторон договора на основании соответствующего обращения собственника земельного участка. Таким образом, арендатор земельного участка не вправе самостоятельно в одностороннем порядке изменять вид разрешенного использования земельного участка, что подтверждено и материалами судебной практики [9].

Инициатором внесения изменений может выступать заинтересованная сторона [10] и, как верно отмечает С. Н. Касаткин, «разумно, что инициатором развития правоотношения выступает именно тот субъект, который стремится таким образом удовлетворить какой-либо свой интерес» [11, с. 32—36]. В ситуации изменения вида разрешенного использования таким инициатором может быть физическое или юридическое лицо. Отметим, что мотивы изменения вида разрешенного использования остаются за пределами процедуры.

Так, мотивом может выступать желание построить частный дом на предоставленном земельном участке или передача земельного участка потенциальному застройщику посредством замены стороны в обязательстве за определенное вознаграждение. При этом и первый, и второй вариант возможен по законодательству.

Пункт 2 статьи 615 определяет право арендатора с согласия арендодателя сдавать арендованное имущество в субаренду (поднаем) и передавать свои права и обязанности по договору аренды другому лицу (перенаем). В отличие от общих норм гражданского законодательства специальные положения пунктов 5, 6 и 9 статьи 22 ЗК РФ устанавливают правило, согласно которому арендатор при аренде земельного участка из состава земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на срок, превышающий пять лет, вправе передать свои права

и обязанности по договору третьему лицу. Ограничения в таком случае касаются срока договора и необходимости уведомления арендодателя об изменении стороны в разумный срок. Отметим, что в договоре аренды может быть прописаны другие условия, например, запрет на передачу прав и обязанностей по договору третьим лицам.

Арендодатель в свою очередь вправе предъявить требование о возмещении убытков как меры защиты своих прав в случае несоблюдения арендатором этой обязанности (п. 16 постановления Пленума № 11) [12]. Правовая позиция относительно особенностей аренды земельных участков, установленных ЗК РФ, отмечена и в постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2010 года № 10649/09, от 15 февраля 2011 года № 14381/10.

Является ли смена вида разрешенного использования основанием для безоговорочного внесения изменений в договор аренды?

В случае с изменением вида разрешенного использования земельного участка переданного по договору аренды физическому лицу, например, для арендодателя нормы права предусматривают «упрощенную» форму волеизъявления в виде согласия. Однако, полагаем, что такое согласие не безоговорочно. И в каждом конкретном случае фактические обстоятельства дела подлежат тщательному изучению.

Так, отказ в заключении (продлении) договора на новый срок после смены вида разрешенного использования может быть признан законным ввиду возведения на предоставленном земельном участке постройки, отвечающей признакам самовольности (без получения соответствующих разрешений) и признания доводов арендатора не законными [13].

Как отмечено в обзоре [14], арендатор не вправе требовать изменения вида разрешенного использования такого участка и внесения соответствующих изменений в договор аренды, если договор заключен по результатам торгов.

Невозможно будет изменить вид разрешенного использования, несмотря на упрощенный порядок согласования такого изменения, и в случае если предоставление земельных участков предполагало упрощенный режим (ст. 39.18 ЗК РФ). Полагаем, что причина кроется в балансе частных и публичных интересов, столкновении гражданского и конкурентного законодательства там, где установлены различный нормативный порядок и процедуры предоставления земельных участков, где произвольная, в одностороннем порядке, смена вида разрешенного использования не допускается. Предполагается, что

практика судебная формируется с учетом целевого назначения земельных участков, которому отдается предпочтение и арендатор обязан использовать предмет договора исключительно в целях, в которых он предоставлялся [15].

Полагаем, что двусмысленность толкования порядка изменения вида разрешенного использования может быть устранена посредством включения по согласованию сторон в договор условия о невозможности изменения вида разрешенного использования в течение срока договора. На данный момент законодатель обязывает арендодателя включать такое условие лишь в случаях, предусмотренных в законе (например, при аренде публичного участка в целях производства продукции для импортозамещения) [16]. Диспозитивность гражданского права позволяет включить в договор данное условие и избежать злоупотребления правом и возможности заключения «спекулятивных сделок» по замене стороны в обязательстве с целью обхода конкурентных процедур.

Список источников

1. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М., Статут, 2020. 351 с.
2. О землеустройстве: федеральный закон от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ (ред. от 30.12.2021). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2022).
3. Тихомирова Н. В., Рыбкина М. В. Земельный участок как объект права частной собственности и граждане как субъекты права частной собственности на землю // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2013. № 1 (18). С. 14—19.
4. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: федеральный закон. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2022).
5. Павлова С. А. Земля как объект имущественных отношений // E-Scio. 2021. № 2 (53). С. 514—521.
6. Барсукова Г. Н. Теоретические аспекты формирования земельного рынка // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. № 115. С. 1141—1154.
7. Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 (ред. от 23.06.2022). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2022).
8. О государственной регистрации недвижимости: федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ (ред. от 14.07.2022). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2022).
9. Решение Ульяновского УФАС России от 15 октября 2014 года по делу № 11057/04-2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2022).

10. Об утверждении Положения о порядке проведения публичных слушаний в городском округе г. Бор Нижегородской области: решение Совета депутатов городского округа г. Бор Нижегородской области от 16 июля 2010 года № 15. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2022).

11. Касаткин С. Н. Правовые формы согласия в гражданском праве Российской Федерации // Право и экономика. 2014. № 8. С. 32—36.

12. О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства: постановление Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 года № 11. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2022).

13. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2022 года по делу № А32-54271/2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2022).

14. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 июля 2022 года по делу № А43-35565/2019. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2022).

15. Об особенностях регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022 году: постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 года № 629. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2022).

References

1. Pokrovsky I. A. The main problems of civil law. Moscow: Statute Publ., 2020. 351 p. (In Russ.)

2. On Land Management: federal law no. 78-FZ of June 18, 2001 (as amended on December 30, 2021). Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 16.07.2022). (In Russ.)

3. Tikhomirova N. V., Rybkina M. V. Land as an object of private property rights and citizens as subjects of private property rights to land. *Law. Safety. Emergencies*, 2013, no. 1 (18), pp. 14—19. (In Russ.)

4. On state registration of rights to real estate and transactions with it: federal law. Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 16.07.2022). (In Russ.)

5. Pavlova S. A. Land as an object of property relations. *E-Scio*, 2021, no. 2 (53), pp. 514—521. (In Russ.)

6. Barsukova G. N. Theoretical aspects of the formation of the land market. *Polythematic network electronic scientific journal of the Kuban State Agrarian University*, 2016, no. 115, pp. 1141—1154. (In Russ.)

7. On approval of the classifier of types of permitted use of land plots: order of Rosreestr no. P/0412 of October 11, 2020 (as amended on 23.06.2022). Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 16.07.2022). (In Russ.)

8. On State Registration of Real Estate: federal law no. 218-FZ of July 13, 2015. Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 16.07.2022). (In Russ.)

9. Decision of the Ulyanovsk OFAS Russia of October 15, 2014 in case no. 11057/04-2014. Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 16.07.2022). (In Russ.)

10. Decision of the Council of Deputies of the urban district of the city of Bor, Nizhny Novgorod Region no. 15 of July 16, 2010 "On approval of the Regulations on the procedure for holding public hearings in the urban district of the city of Bor, Nizhny Novgorod Region". Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 16.07.2022). (In Russ.)

11. Kasatkin S. N. Legal forms of consent in the civil law of the Russian Federation. *Law and Economics*, 2014, no. 8, pp. 32—36. (In Russ.)

12. On some issues related to the application of land legislation: decree of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation no. 11 of March 24, 2005. Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 16.07.2022). (In Russ.)

13. Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation of June 30, 2022 in case no. А32-54271/2020. Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 16.07.2022). (In Russ.)

14. Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation of July 11, 2022 in case no. А43-35565/2019. Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 16.07.2022). (In Russ.)

15. On the specifics of regulating land relations in the Russian Federation in 2022: decree of the Government of the Russian Federation no. 629 of September 4, 2022. Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 16.07.2022). (In Russ.)

Информация об авторе

О. А. Малютина — кандидат юридических наук.

Information about the author

O. A. Malyutina — Candidate of Sciences (Law).

Статья поступила в редакцию 20.07.2022; одобрена после рецензирования 25.08.2022; принята к публикации 30.08.2022.

The article was submitted 20.07.2022; approved after reviewing 25.08.2022; accepted for publication 30.08.2022.