

Практика прокурорского надзора за соблюдением земельного законодательства при предоставлении земельных участков

В связи с предоставлением земельным участкам статуса объекта гражданско-правовых отношений, проведения процедуры разграничения государственной собственности на землю, а также учитывая роль земли как важнейшей составной части природы, используемой в качестве средства производства в сельском хозяйстве, лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности, земельные участки как объекты недвижимости в современном гражданском обороте занимают одно из центральных мест.

Длительный период ограничения в нашей стране частной собственности на землю, обусловил форму земельных правоотношений, при которой большая часть сделок купли-продажи и аренды земельных участков приходится на государственные земли и земли органов местного самоуправления.

Несмотря на существующую правовую базу по регулированию порядка предоставления таких земельных участков, устоявшуюся правоприменительную практику в этой сфере, одной из проблем остается соблюдение процедуры их предоставления. В первую очередь это касается предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства (далее – ИЖС), как наиболее востребованную среди населения.

Возможность предоставления земельного участка для ИЖС связана законодателем с усложненной процедурой. Согласно нормам Земельного кодекса РФ, оно осуществляется в порядке, который предполагает возможность участия нескольких претендентов и определение рыночной стоимости земельного участка или права на заключение договора его аренды.

Так, в соответствии с ч.ч. 2, 1 ст. 30.1 ЗК РФ продажа в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства может осуществляться только на аукционах с определением рыночной стоимости земельного участка и «шага» аукциона.

Предоставление земельного участка в аренду для индивидуального жилищного строительства, согласно ч. 2 ст. 30.1 ЗК РФ, может осуществляться по вы-



Д.М. Рыжов

Начальник отдела по надзору за исполнением законов в сфере государственного управления управления по надзору за соблюдением федерального законодательства прокуратуры Нижегородской области, младший советник юстиции

бору органа местного самоуправления на аукционе либо путем опубликования информационного сообщения о предоставлении участка. По второму варианту орган местного самоуправления публикует сообщение о приеме заявлений о предоставлении в аренду такого земельного участка для ИЖС с указанием его местоположения, площади, разрешенного использования в периодическом печатном издании, а также на официальном сайте в сети интернет. Конкурс проводится в случае поступления 2-х и более заявок в течение 30 дней. В противном случае участок предоставляется без конкурса.

Не смотря на такую четко определенную процедуру предоставления земельных участков для ИЖС, действующее законодательство, к сожалению, содержит нормы, позволяющие неоднозначно их применять на практике.

Речь идет о земельных участках, имеющих целевое назначение для ведения личного подсобного хозяйства.

Согласно ч.ч. 1 и 2 ст. 2 Федерального закона от 07.07.2003 N 112-ФЗ «О личном подсобном хо-

зяйстве» (далее – Федеральный закон от 07.07.2003 N 112–ФЗ) личное подсобное хозяйство – форма непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции. Личное подсобное хозяйство ведется гражданином или гражданином и совместно проживающими с ним и (или) совместно осуществляющими с ним ведение личного подсобного хозяйства членами его семьи в целях удовлетворения личных потребностей на земельном участке, предоставленном и (или) приобретенном для ведения личного подсобного хозяйства.

Таким образом, понятие личного подсобного хозяйства не содержит в себе упоминания о целях строительства.

Поэтому по распространенному мнению органов государственной власти и местного самоуправления земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства могут предоставляться для целей, не связанных со строительством, по процедуре, предусмотренной ст. 34 ЗК РФ.

Норма этой статьи не предполагает проведение каких-либо торгов при предоставлении земельного участка. Земельный участок предоставляется как в собственность, так и в аренду любому лицу, подавшему заявление. В этом случае в средствах массовой информации может опубликовываться сообщение о предстоящем предоставлении земельного участка, носящее информационный характер.

Вместе с тем, согласно ст. 4 Федерального закона от 07.07.2003 N 112–ФЗ земельный участок с видом разрешенного использования для ведения личного подсобного хозяйства, расположенный в границах населенного пункта (приусадебный земельный участок), может использоваться для производства сельскохозяйственной продукции, а также для возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий, строений, сооружений.

Таким образом, создается порочная правоприменительная практика, при которой, граждане, получив земельный участок по упрощенной процедуре, для целей, не связанных со строительством, ведут на нем, согласно Федеральному закону от 07.07.2003 N 112–ФЗ, индивидуальное жилищное строительство.

По мнению некоторых юристов такая ситуация не является нарушением законодательства, а напротив, соответствует букве закона. Главным аргументом приверженцев этой теории является закрепленное законодателем право на возведение на земельном участке с видом разрешенного использования для личного подсобного хозяйства индивидуального жилого дома.

Однако Федеральный закон от 07.07.2003 N 112–ФЗ никаким образом не регламентирует процедуру предоставления земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства, а закрепляет лишь правовой режим их использования.

Процедура предоставления земельных участков в этом случае регламентируется общими нормами Земельного кодекса, о которых говорилось ранее, и определяется исходя из целей его предстоящего использования. Другими словами, если земельный участок предоставляется для ведения личного подсобного хозяйства с целью строительства на нем жилого дома, то должна использоваться процедура, предусмотренная ст. 30.1 ЗК (для ИЖС), если без этой цели – должна использоваться процедура, предусмотренная ст. 34 ЗК (для целей, не связанных со строительством).

Для придания единообразия в правоприменительной практике указанную оговорку целесообразно предусматривать в нормативно-правовых актах органов местного самоуправления, регламентирующих порядок предоставления участков на местном уровне. При этом, право на строительство жилого дома или других объектов недвижимости (либо на отсутствие такого права) на земельных участках, предоставленных для ведения личного подсобного хозяйства, следует в каждом случае указывать в правоустанавливающих документах на землю: распоряжениях о предоставлении земельного участка и договорах купли-продажи или аренды.

Следует также отметить, что следствием указанного выше неправильного применения норм земельного права является не только нарушение процедуры предоставления земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства, но также занижение ставок арендной платы и выкупной цены участков, которая выше для участков, имеющих вид разрешенного использования для ИЖС. Подобная ситуация особенно актуальна для крупных городов, земельные участки на территории которых имеют повышенный спрос и рыночную стоимость.

Подобные факты нарушений выявлены прокуратурой области в деятельности администрации г. Н. Новгорода. При этом, как установлено проверкой, администрацией города не только нарушалась процедура предоставления участков, но и в отдельных случаях выдавалось разрешение на строительство. В связи с этим прокуратурой области в адрес главы администрации г. Н. Новгорода внесено представление об устранении нарушений. ■