

Аренда публичного земельного участка. Можно ли изменить вид его разрешенного использования в договоре

Основной вопрос: компания арендовала или собирается арендовать земельный участок, находящийся в публичной собственности, с одним видом разрешенного использования, но в действительности планирует использовать его для других целей. Можно ли будет изменить вид разрешенного использования участка в договоре аренды, заключенном по результатам аукциона?

Решение: нет, с марта 2015 года Земельный кодекс не допускает изменение вида разрешенного использования публичного земельного участка после заключения договора аренды этого участка по результатам аукциона. Единственный выход – изначально предусмотреть в договоре аренды несколько видов разрешенного использования.



Николай Андрианов,
менеджер проектов
по разрешению споров
и урегулированию конфликтов
юридической фирмы VEGAS LEX

На практике нередки случаи, когда арендатор земельного участка, предоставленного из состава публичных земель для определенных целей, предусмотренных градостроительным регламентом, в действительности намеревается использовать полученный участок в соответствии с иным видом разрешенного использования. Такой схемой иногда пользовались строительные компании: они получали в аренду земельный участок для целей, не связанных со строительством (получить участок для такой цели зачастую было проще, чем для застройки), рассчитывая в будущем внести в договор аренды изменения в части возможности строительства на предоставленном земельном участке. Также подобная ситуация может возникнуть, когда право аренды переходит от первоначального арендатора к другому лицу в порядке перенайма, и новый арендатор планирует использовать этот земельный участок для других целей. Однако с марта 2015 года воспользоваться такой возможностью в случае получения земельного участка по результатам аукциона не получится – соответствующие изменения были внесены Федеральным законом от 23.06.14 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

С марта 2015 года нельзя изменить в договоре аренды вид разрешенного использования участка

Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (подп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Виды разрешенного использования земельных участков, а также объектов капитального строительства определяются в ходе градостроительного зонирования территорий путем их утверждения в составе правил землепользования и застройки градостроительных регламентов (гл. 4 ГрК РФ).

Основная идея градостроительного зонирования территорий заключается в том, что правообладатель земельного участка вправе самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования выбрать любой вид разрешенного использования участка из числа предусмотренных зонированием территорий видов (п. 2 ст. 7 ЗК РФ, ч. 4 ст. 37 ГрК РФ). В число лиц, которые могут выбрать вид разрешенного использования участка, входят и арендаторы (п. 3 ст. 85 ЗК РФ). Однако из этих норм не ясно, может ли арендатор выбрать другой вид разрешенного использования, если он предусмотрен градостроительным регламентом, но не указан в договоре аренды? Или хотя бы потребовать от арендодателя внести соответствующее изменение в договор аренды?

С 1 марта 2015 года Земельный кодекс прямо запрещает такие изменения договора аренды публичных земельных участков (поправки внесены в Земельный кодекс и некоторые другие нормативные акты Федеральным законом от 23.06.14 № 171-ФЗ). Теперь в кодексе однозначно закреплено, что внесение изменений в заключенный по результатам аукциона договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в части изменения видов разрешенного использования такого земельного участка не допускается (п. 17 ст. 39.8 ЗК РФ).

То есть арендатор не вправе изменять договор аренды в этой части в одностороннем порядке и ссылаться на то, что у него есть право выбора разрешенного использования земельного участка на основании пункта 3 статьи 85 Земельного кодекса. Более того, он не может обязать арендодателя изменить вид разрешенного использования арендованного земельного участка, а арендодатель в свою очередь не может пойти навстречу арендатору и согласиться на внесение данного изменения – такое соглашение будет недействительным как противоречащее закону (ст. 168 ГК РФ).

Изменение вида разрешенного использования, если договор аренды заключен до марта 2015 года

После появления в Земельном кодексе нормы о запрете на изменение вида разрешенного использования публичного земельного участка в договоре аренды (п. 17 ст. 39.8 ЗК РФ) возникает вопрос: можно ли внести изменение в договор аренды

Nota bene!



Если в договоре указан единственный вид разрешенного использования участка и использование участка в соответствующих целях с ним через какое-то время стало для арендатора нецелесообразным, он может оказаться в ситуации, когда ему придется либо платить арендную плату за фактически неиспользуемый участок, либо отказываться от аренды (если согласовать изменение вида разрешенного использования с арендодателем не удастся).

в части вида разрешенного использования участка, если договор был заключен до 1 марта 2015 года, то есть еще до вступления в силу поправок в Земельный кодекс?

Ответ на этот вопрос можно найти в судебной практике, которая складывалась до внесения изменений в Земельный кодекс. В частности, подобная ситуация – когда компания обратилась за получением в аренду земельного участка с одним видом разрешенного использования, а после заключения договора аренды потребовала поменять его – стала предметом рассмотрения Президиумом ВАС РФ еще в 2005 году. Тогда Высший арбитражный суд не отверг саму возможность внесения в договор аренды земельного участка, предоставленного для целей, не связанных со строительством, изменений, предусматривающих его застройку. Но при этом Высший арбитражный суд отметил, что такие изменения могут вноситься в договор аренды только в порядке, предусмотренном для предоставления земельных участков в целях строительства. В частности, с обязательным публичным информированием населения о возможном или предстоящем предоставлении участка для строительства (постановление Президиума ВАС РФ от 15.06.05 № 2479/05).

Президиум ВАС РФ вернулся к этому вопросу еще раз в 2013 году и на сей раз высказался более жестко. В постановлении от 25.06.13 № 1756/13 он указал, что пункт 3 статьи 85 Земельного кодекса, допускающий использование земельных участков их собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами в соответствии с любыми видами разрешенного использования, предусмотренными градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны, не предполагает права арендатора требовать изменения вида разрешенного использования. Арендатор получает право использования земельного участка по указанному в договоре назначению, которое конкретизирует виды разрешенного

Изменение вида разрешенного использования участка, предоставленного без торгов

Прямой запрет на изменение вида разрешенного использования предусмотрен в Земельном кодексе только для случаев, когда участок предоставляется по результатам аукциона.

Поскольку в пункте 17 статьи 39.8 Земельного кодекса речь идет о запрете изменения вида разрешенного использования только участков, предоставленных по результатам аукциона, получается, что этот запрет не распространяется на земли, предоставленные без торгов. Несмотря на то что аукцион становится общим механизмом предоставления земли в аренду (п. 1 ст. 39.6 ЗК РФ), остаются случаи, когда участок может быть предоставлен в аренду без торгов. Например, при предоставлении участка по распоряжению высшего должностного лица субъекта РФ для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бы-

тового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии их соответствия критериям, установленным законами субъектов РФ (см. п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ). Но нужно учитывать, что суды в отсутствие законодательного запрета (при рассмотрении споров по прежней редакции ЗК РФ) все равно не допускали изменение видов разрешенного использования по требованию арендатора при любых случаях предоставления участков (не важно – на торгах или без торгов). Поэтому пока трудно сказать, как суды будут реагировать на изменение видов разрешенного использования участка, предоставленного без торгов.

использования, предусмотренные градостроительным регламентом для соответствующего земельного участка. Так как в силу пункта 1 статьи 615 Гражданского кодекса арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора, а условия договора определяются по усмотрению сторон (ст. 421 ГК РФ), арендатор не вправе изменять договор аренды в одностороннем порядке и не может обязать арендодателя изменить вид разрешенного использования арендованного земельного участка.


Одновременно Президиум ВАС РФ отметил, что арендодатель при решении вопроса о возможности изменения вида разрешенного использования земельного участка по договору связан установленным порядком предоставления земельных участков для тех или иных целей использования. Поэтому арендодатель не вправе вносить в договор аренды изменения, если они направлены на обход процедур, предусмотренных законодательством для предоставления участков в целях строительства объектов недвижимости.

Верховный суд (по крайней мере на уровне второй кассации) солидарен во мнении с упраздненным ныне Высшим арбитражным судом. В определении от 10.09.14 № 18-КГ14-95 судьи Верховного суда обратили внимание на то, что в **Земельном кодексе установлены различные порядок и процедуры предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, для целей строительства и для целей, не связанных со строительством**. В связи с этим произвольное изменение вида разрешенного использования земельного участка в рамках видов, предусмотренных градостроительным регламентом, не допускается, когда такое изменение не соответствует установленным законом правилам оборота земель. Обращение арендатора с требованием об изменении вида разрешенного использования земельного участка с существующего вида на иной вид – «для жилищного строительства» Верховный суд признал направленным на обход процедур, установленных земельным законодательством для предоставления земельных участков для целей жилищного строительства, в том числе процедуры аукциона.

Таким образом, даже если договор аренды был заключен еще до 1 марта 2015 года, то есть до вступления в силу новой редакции Земельного кодекса, все равно суды уже давно придерживаются одной позиции – изменение вида разрешенного использования земельного участка по требованию арендатора после заключения договора аренды невозможно. А если оно используется в целях обхода закона, такое изменение невозможно и с согласия арендодателя.

Возможное решение проблемы

При заключении договора аренды земельного участка по результатам аукциона лучше указать несколько альтернативных видов разрешенного использования, то есть предусмотреть в договоре аренды право арендатора использовать участок в соответствии с любым из перечисленных в нем видов по своему усмотрению. Запрета на реализацию подобного правового механизма новая редакция Земель-

 Редакция Земельного кодекса, действующая с 1 марта 2015 года, не предполагает различных процедур предоставления земельных участков для строительства и для целей, не связанных со строительством. Порядок предоставления находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков для различных целей унифицирован в главе V.1 ЗК РФ. Но применительно к процедуре предоставления земельных участков для строительства установлен ряд особенностей (запрет продажи, за некоторыми исключениями, срок аренды, соразмерный периоду времени, необходимому для проектирования и строительства, и др.).

«При заключении договора аренды земельного участка по результатам аукциона лучше указать несколько альтернативных видов разрешенного использования»

ного кодекса не содержит. При этом перечень возможных видов разрешенного использования может быть как максимально широким и фактически воспроизводимым установленный в составе градостроительного регламента, так и предельно узким, сводящимся к одному виду разрешенного использования. Главное, чтобы возможность изменения вида разрешенного использования участка после заключения договора аренды была понятна всем потенциальным арендаторам с тем, чтобы свое решение об участии в торгах они принимали с учетом наличия или отсутствия такой возможности.

При указании в договоре аренды нескольких видов разрешенного использования участка нужно учитывать, что это может повлечь увеличение арендной платы на протяжении всего срока действия договора. Дело в том, что при аренде публичных земельных участков арендная плата определяется исходя из принципа экономической обоснованности. Этот принцип предполагает, что арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель, к которой отнесен такой земельный участок, его разрешенного использования и т. д. (Основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утв. постановлением Правительства РФ от 16.07.09 № 582). Зачастую арендная плата устанавливается на основании кадастровой стоимости земельного участка, которая определяется в том числе исходя из разрешенного использования участка (п. 4 ст. 22 ЗК РФ, п. 3 Правил определения размера арендной платы <... >, утв. постановлением Правительства РФ от 16.07.09 № 582). А если в государственный кадастр будут включены сведения о нескольких видах разрешенного использования участка, то учитываться будет удельный показатель кадастровой стоимости того вида разрешенного использования земельного участка, для которого установлено наибольшее значение (п. 2.1.16 Методических указаний по определению кадастровой стоимости <... >, утв. приказом Минэкономразвития России от 12.08.06 № 222). Из этого следует, что размер арендной платы напрямую зависит от вида разрешенного использования.

В отдельных случаях арендодатель в договоре аренды земельного участка прямо указывает, что участок предоставляется арендатору для определенной цели, но арендатор вправе использовать его в соответствии с любым видом разрешенного использования из числа предусмотренных градостроительным регламентом, без права возведения объектов капитального строительства. При этом если арендатор будет использовать участок не в соответствии с тем видом разрешенного использования, который первоначально указан в договоре, это является основанием для изменения размера арендной платы (например, такое условие предусмотрено в типовой форме договора аренды земельного участка, утв. распоряжением МГИИЗР Нижегородской области от 18.07.06 № 545).

Таким образом, арендатору придется искать разумный баланс между возможностью использовать участок по своему усмотрению и связанными с этим дополнительными издержками на арендную плату. *адв.*