

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ADVOCACY AND LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

DOI: 10.18287/2542-047X-2020-6-1-152-158
УДК 343.163



Научная статья / Scientific article

Дата: поступления статьи / Submitted: 18.11.2019
после рецензирования / Revised: 14.01.2020
принятия статьи / Accepted: 27.02.2020

Д. А. Лобачев

Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королёва,
г. Самара, Российская Федерация
E-mail: lobachev01@mail.ru

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ПРИВАТИЗАЦИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Аннотация: В марте 2015 г. были внесены существенные изменения в земельное законодательство, в том числе в части приобретения права частной собственности на земельные участки сельскохозяйственного использования. Так, за арендаторами земельных участков было закреплено право по истечении трехлетнего срока аренды приобретать в собственность земельные участки, предназначенные для ведения сельскохозяйственного производства, причем без проведения торгов (п. 9 ч. 2 ст. 39.3 Земельный кодекс РФ), то есть в льготном режиме. Основная задача государства в данном случае состояла в том, чтобы поддержать добросовестного арендатора земельного участка и сельскохозяйственное производство одновременно. Однако, как показывает практика, уполномоченные органы власти допускают нарушения при отчуждении из публичной собственности земельных участков по указанному основанию, тем самым нарушая интересы государства. В статье рассмотрена оценка прокуратурой законности действий уполномоченных органов власти при приватизации земельного участка (по указанному выше основанию), при условии, если разрешенное использование участка, содержащееся в публичном реестре недвижимости, не соответствует видам использования, предусмотренным генеральным планом населенного пункта и правилами землепользования и застройки; определен предмет прокурорского реагирования; обоснована необходимость применения средств прокурорского надзора в случае заключения уполномоченными органами власти договоров купли-продажи земельных участков сельскохозяйственного использования, когда данное использование не допускается градостроительным регламентом территориальной зоны, в которой находится земельный участок. В работе автор приходит к выводу, что Земельный кодекс РФ допускает случаи изменения вида разрешенного использования земельных участков без заявления правообладателя данного участка, что следует учитывать органам прокуратуры, требуя от поднадзорных субъектов надлежащего исполнения требований закона.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор за исполнением законов при приватизации земельных участков; право арендатора приобрести земельный участок в собственность без торгов; законность отчуждения земельного участка; несоответствие вида разрешенного использования земельного участка градостроительному регламенту территориальной зоны.

Цитирование. Лобачев Д. А. Прокурорский надзор за исполнением законов приватизации земельных участков сельскохозяйственного использования // Юридический вестник Самарского университета. 2020. Т. 6. № 1. С. 152–158. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2020-6-1-152-158>.

Информация о конфликте интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

D. A. Lobachev

Samara National Research University, Samara, Russian Federation
E-mail: lobachev01@mail.ru

PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LAWS DURING PRIVATIZATION OF LAND FOR AGRICULTURAL USE

Abstract: In March 2015, significant amendments were made to the land legislation, including the acquisition of private property rights to agricultural land plots. So, tenants of land plots had the right, after a three-year lease term, to acquire ownership of land plots intended for agricultural production, and without bidding (paragraph 9 of part 2 of Article 39.3 of the Land Code of the Russian Federation), that is, in preferential treatment. The main task of the state in this case was to support a conscientious tenant of the land and agricultural production at the same time. However, as practice shows, the authorized authorities commit violations when alienating land plots from public ownership on the indicated basis, thereby violating the interests of the state. The article considers the prosecutor's assessment of the legality of the actions of authorized authorities during the privatization of a land plot (on the basis indicated above), provided that the permitted use of the plot contained in the public register of real estate does not correspond to the types of use provided for by the general plan of the settlement and land use and development rules; the subject of prosecutorial response has been identified; the necessity of using the means of prosecutorial supervision is justified in the event that the authorized authorities conclude contracts for the sale of agricultural land, when this use is not allowed by the town-planning regulations of the territorial

zone in which the land is located. In the work, the author comes to the conclusion that the Land Code of the Russian Federation allows cases of changing the type of permitted use of land without a statement from the copyright holder of this plot, which should be taken into account by prosecutors, requiring the supervised entities to properly comply with the requirements of the law.

Key words: prosecutor's office, prosecutor's supervision over the implementation of laws during the privatization of land; tenant's right to acquire a land plot in property without bidding (clause 9, part 2, Article 39.3 of the Land Code of the Russian Federation); legality of alienation of a land plot; inconsistency of the type of permitted use of the land plot with the urban planning regulations of the territorial zone.

Citation. Lobachev D. A. *Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonov pri privatizatsii zemel'nykh uchastkov sel'skokhozyaistvennogo ispol'zovaniya* [Prosecutorial supervision over the implementation of laws during privatization of land for agricultural use]. *Iuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2020, Vol. 6, no. 1, pp. 152–158. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2020-6-1-152-158> [in Russian].

Information on the conflict of interest: author declares no conflict of interest.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

© Денис Александрович Лобачев – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики юридического факультета, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

Тема кандидатской диссертации: «Организация правоохранительной деятельности органов внутренних дел в условиях межэтнических конфликтов». Автор 22 научной работы, в том числе монографии «Организация правоохранительной деятельности органов внутренних дел в условиях межэтнических конфликтов» (2008), учебного пособия «Прокурорский надзор в Российской Федерации» (2014).

Область научных интересов: правоохранительная деятельность государственных органов, прокурорский надзор.

© Denis A. Lobachev – Candidate of Legal Sciences, assistant professor of the Department of Criminal Process and Criminalistics, Samara National Research University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.

Subject of Candidate's thesis: «Organization of law enforcement activities of internal affairs bodies in the conditions of interethnic conflicts». Author of 21 works, including monograph: «Organization of law enforcement activities of internal affairs agencies in the context of interethnic conflicts» (2008), textbook: «Prosecutor's supervision in the Russian Federation» (2014).

Research interests: law enforcement activities of state bodies, prosecutorial supervision.

Точное исполнение земельного законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами способствует рациональному использованию земель, сохранению плодородия и качества земельных участков и в целом улучшает экологическое состояние окружающей среды [1, с. 5].

Возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц (приватизация) является, с одной стороны, важным средством пополнения бюджетов всех уровней, с другой стороны, непременным условием развития рыночной экономики, расширения частной собственности и соответственно увеличения объема налогооблагаемой базы. То есть сами по себе приватизационные процессы направлены на взаимное обеспечение публичных и частных интересов. Но баланс данных интересов может быть соблюден только в случае, если действия по возмездному отчуждению имущества из публичной собственности в частную носят законный характер.

На текущий момент порядок и основания приватизации земельных участков прямо закреплены в действующем законодательстве. Вместе с этим, как показывает практика, имеют место случаи неверного толкования и применения норм соответствующими уполномоченными органами власти, что влечет за собой принятие незаконных и необоснованных решений либо в виде заключения сделок по отчуждению земельных участков, либо в виде отказа в предоставлении земельного участка в частную собственность физических и юридических лиц. В частности, С. Г. Хусяйнова,

М. Ю. Кагамлык отмечают повсеместное распространение фактов незаконного распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности [2]. При этом в регионах России имеют место формирование собственных подходов к исполнению единых федеральных норм земельного и градостроительного законодательства в области приватизации земельных участков, в том числе сельскохозяйственного использования.

Отсутствие единообразия в применении закона уполномоченными госорганами всех уровней негативным образом отражается в целом на состоянии законности в данной области, что требует должной реакции со стороны органов прокуратуры. В этом смысле справедливо отмечает Ю. Е. Винокуров, говоря о том, что направления прокурорского надзора определяются тем, как исполняются данные законы в той или иной сфере. В зависимости от задач, решаемых государством на каждом этапе его развития, законодательство подвергается кардинальным изменениям. Появляется необходимость в правовом регулировании вновь возникающих общественных отношений. В связи с этим принимаются новые законы, надзор за исполнением которых возлагается на прокуроров [3, с. 131].

Неблагоприятным тенденциям в состоянии законности в сфере земельных отношений способствуют пробелы законодательства и недостатки прокурорского надзора. Иной раз, отмечает О. И. Жукова, прокуроры с трудом ориентируются в предмете надзора и его пределах и искусственно ограничивают рамки надзора поступающими обращениями [4, с. 65]. При этом рассматриваемая сфера правоотношений широка и многоаспект-

на и требует от прокуроров глубоких познаний как в области земельного законодательства, так и в области гражданского, градостроительного законодательства и в иных смежных сферах правоотношений [5, с. 12]. При этом качественная организация прокурорского надзора за исполнением законов о распоряжении землей невозможна без надлежащей информационно-аналитической работы, которая включает в себя сбор, учет, накопление и анализ информации о состоянии законности в данной сфере [6, с. 182].

Прокуратура как специально созданный надзорный орган государства призвана обеспечить законность и правовое единство правоприменительной практики при исполнении в том числе «приватизационного» земельного законодательства и, соответственно, соблюдение публичных интересов. В данном аспекте предметом прокурорского надзора должны выступать не только случаи принятия органом власти незаконных решений о распоряжении земельными участками, но и ситуации незаконного воздержания (бездействия) от совершения данных действий. В результате незаконного бездействия страдают не только частные интересы физических (или) юридических лиц (особенно тех, которые имеют исключительное или преимущественное право на получение в собственность публичного имущества), но и публичные интересы, так как не выполняются приватизационные задачи государства, в частности по привлечению в бюджет дополнительных средств в виде дохода от продажи земельных участков, налоговых поступлений в последующем. В свою очередь публичный интерес, как справедливо отмечает С. В. Дорохин, является признаваемый государством и обеспечиваемый законом интерес отдельной социальной общности (группы), удовлетворение которого служит условием (гарантией) ее существования и развития [7, с. 65]. Указанные обстоятельства подчеркивают особую значимость принятия оперативных мер для правовой стабилизации, возникающих спорных правовых отношений. При этом именно органы прокуратуры относятся к числу субъектов, способных наиболее быстро отреагировать на нарушения закона, допускаемые уполномоченными органами при исполнении законов, регулирующих приватизацию земельных участков, в том числе сельскохозяйственного использования.

Настоящая статья посвящена одной из проблемных приватизационных ситуаций, которая приобрела актуальность во многих регионах страны, и роли органов прокуратуры в ее разрешении. Эта ситуация связана с приватизацией земельных участков арендаторами, которым законом предоставлено преимущественное право (без проведения торгов) приобрести в частную собственность земельные участки, предназначенные для сельскохозяйственных целей, по истечении установленно-го законом срока аренды этих земельных участков.

Проблема заключается в оценке законности приватизации земельного участка, если его вид разрешенного использования не соответствует

документам территориального планирования и градостроительного зонирования, утвержденным в отношении той территории, где располагается земельный участок. Другими словами, земельный участок в соответствии со сведениями Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) может иметь вид разрешенного использования – сельскохозяйственное использование, а согласно генеральному плану и правилам землепользования и застройки населенного пункта быть отнесенным, например, к территории, подлежащей жилой застройке и не предполагающей возможности использования земельного участка для сельскохозяйственных нужд. Данная ситуация, как правило, складывается в результате изменения (расширения) границ населенных пунктов за счет земельных участков категории «земли сельскохозяйственного назначения», которые после внесения изменений в генеральный план (в части границ населенного пункта) меняют свою категорию на «земли населенных пунктов», но при этом сохраняя в ЕГРН вид разрешенного использования, предполагающий использование земельного участка для сельскохозяйственных целей. Следовательно, возникает вопрос о законности отчуждения земельного участка из публичной собственности до приведения его вида разрешенного использования в соответствие с функциональным и территориальным зонированием, предусмотренным документами территориального планирования и градостроительного зонирования (т. е. законно ли отчуждать из публичной собственности земельный участок, который, согласно сведениям ЕГРН, возможно использовать для сельскохозяйственных целей, а согласно генеральному плану и правилам застройки и землепользования – нет). Сложность оценки законности принятых решений органами власти по предоставлению в собственность земельных участков или об отказе в их предоставлении в указанной ситуации, а следовательно, выбора обоснованного средства прокурорского реагирования объясняется, во-первых, отсутствием в земельном и градостроительном законодательстве четкого механизма разрешения данных ситуаций, во-вторых, противоречивостью правовых норм друг другу.

При анализе указанной ситуации органам прокуратуры необходимо учесть следующее. Согласно п. 9 ч. 2 ст. 39.3 Земельного кодекса РФ, без проведения торгов осуществляется продажа земельных участков, предназначенных для ведения сельскохозяйственного производства и переданных в аренду гражданину или юридическому лицу, этому гражданину или этому юридическому лицу по истечении трех лет с момента заключения договора аренды с этим гражданином или этим юридическим лицом либо передачи прав и обязанностей по договору аренды земельного участка этому гражданину или этому юридическому лицу при условии отсутствия у уполномоченного органа информации о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства Российской Федера-

ции при использовании такого земельного участка в случае, если этим гражданином или этим юридическим лицом заявлено о заключении договора купли-продажи такого земельного участка без проведения торгов подано до дня истечения срока указанного договора аренды земельного участка.

По смыслу приведенной нормы арендатор имеет право на приобретение в собственность земельного участка, предназначенного для ведения сельскохозяйственного производства, без торгов при наличии следующих условий: арендатор пользуется участком на основании договора аренды, с момента заключения которого прошло не менее трех лет; заявление о заключении договора купли-продажи земельного участка без проведения торгов подано до дня истечения срока договора аренды; у уполномоченного органа отсутствует информация о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании участка [8]. При этом возможность приобретения в собственность распространяется не только на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, но и на все земельные участки, предназначенные для ведения сельскохозяйственного производства (независимо от категории земель). Различное правовое регулирование в отношении земельных участков одного вида разрешенного использования только на основании отнесения их к разным категориям представляется недостаточно обоснованным, тем более учитывая, что законодатель предусмотрел возможность установления разных видов разрешенного использования в рамках одной категории земель и возможность уполномоченных органов изменить категорию земель без согласования с правообладателем земельного участка [9].

Следует заметить, что, согласно п. 14. ст. 39.16 Земельного кодекса РФ, уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов, если разрешенное использование земельного участка не соответствует целям использования такого земельного участка, указанным в заявлении о предоставлении земельного участка. Осуществляя надзорные полномочия по оценке законности заключенных договоров уполномоченными органами о предоставлении земельных участков в частную собственность, органам прокуратуры следует выполнить комплекс проверочных действий, направленных на установление указанного основания для отказа в предоставлении земельного участка. При этом на первый взгляд может показаться, что указанное правовое основание для отказа в предоставлении земельного участка относится исключительно только к случаям, когда испрашиваемая цель использования земельного участка не соответствует разрешенному использованию, закрепленному в ЕГРН, то есть, если в заявлении о предоставлении земельного участка указана цель, соответствующая виду разрешенного использования, содержащемуся в ЕГРН, гово-

рять о наличии основания, предусмотренного п. 14 ст. 39.16 Земельного кодекса РФ, нет причин. Однако данное «узкое» толкование закона не может обеспечить законность и обоснованность результатов прокурорской проверки. В данном случае следует отметить тот факт, что в п. 14 ст. 39.16 Земельного кодекса РФ нет указания о том, что разрешенное использование земельного участка определяется сугубо сведениями ЕГРН. Прокурор при определении разрешенного использования земельного участка должен учитывать не только сведения, содержащиеся в публичном реестре информации о недвижимости, но и функциональное и территориальное зонирование земельного участка, отраженное в документах территориального планирования и градостроительного зонирования. Данную информацию прокурор может получить путем направления требования в уполномоченные органы архитектуры о предоставлении соответствующей выписки из информационных систем обеспечения градостроительной деятельности.

В случае совпадения разрешенного использования земельного участка, содержащегося в ЕГРН с функциональным и территориальным зонированием, а также с испрашиваемой целью использования земельного участка, можно сделать однозначный вывод об отсутствии основания для отказа в предоставлении земельного участка, предусмотренного п. 14 ст. 39.16 ЗК РФ, и, соответственно, законности действий уполномоченного органа по отчуждению земельного участка сельскохозяйственного использования в частную собственность.

Сложнее обстоит дело с оценкой законности приватизации земельного участка в ситуации, когда испрашиваемая арендатором цель использования земельного участка (при подаче заявления о его выкупе) соответствует разрешенному использованию земельного участка, указанному в ЕГРН, но не соответствует разрешенному использованию, которое предполагает зонирование, закрепленное в генеральном плане или в правилах застройки и землепользования. Другими словами, прокурору необходимо дать оценку законности предоставления арендатору без торгов земельного участка, который имеет разрешенное использование для сельскохозяйственных целей в соответствии со сведениями ЕГРН, в ситуации, когда территориальное зонирование не предполагает данного вида использования, а предполагает, например, жилищное или коммерческое использование земельного участка, а следовательно, и иную процедуру предоставления земельного участка в частную собственность, т. е. конкурсную (путем проведения торгов). Например, Земельный кодекс РФ по общему правилу не предполагает возможности отчуждения из публичной в частную собственность незастроенного земельного участка, предназначенного для жилищного строительства (только в аренду). В данной ситуации прокурор должен учитывать очевидное нарушение баланса публичных и частных интересов [10, с. 43–46] при приватизации земельного участка, так как,

приобретя вне торгов право собственности на земельный участок с разрешенным использованием для сельскохозяйственных целей, «завтра» собственник земельного участка может изменить вид разрешенного использования, например, на строительство многоквартирных домов, тем самым обойдя требования Земельного кодекса РФ о том, что земельные участки с подобным видом разрешенного использования могут предоставляться исключительно только в аренду и в ходе проведения торгов. В литературе передача прав на государственное (муниципальное) имущество вне процедуры торгов выделяется как одно из типичных нарушений законов при распоряжении публичным имуществом [11; 14]. В этом контексте справедливо выглядит вывод суда (в деле А74-6616/2016 по иску прокурора о признании недействительной сделки по отчуждению в частную собственность без торгов земельного участка администрацией населенного пункта), что выкуп земельных участков, отнесенных градостроительным регламентом к зоне, не предполагающей сельскохозяйственное использование (общественно-деловой, жилой зонам), под видом разрешенного использования для сельскохозяйственных нужд направлен на обход процедур, установленных земельным законодательством для предоставления земельных участков, в том числе процедуры аукциона [12; 15].

При проведении прокурорской проверки важно обратить внимание также на следующие обстоятельства. Как было отмечено выше, помимо сведений публичного реестра о недвижимости информация о зонировании (предназначении) земельного участка содержится в документах территориального планирования (в частности, в генеральном плане поселения, города), а также в документах градостроительного зонирования (в частности, в правилах землепользования и застройки). Заметим, что устанавливать разрешенное использование земельного участка в соответствии с генеральным планом недопустимо, поскольку в соответствии с ч. 12 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ утверждение в документах территориального планирования границ функциональных зон не влечет за собой изменения правового режима земель, находящихся в границах указанных зон. Согласно ч. 2 ст. 37 Градостроительного кодекса РФ, вид разрешенного использования земельных участков устанавливается применительно к каждой территориальной зоне. Виды территориальных зон и их градостроительный регламент устанавливаются правилами землепользования и застройки. Следовательно, у прокурора нет оснований делать вывод о незаконности приватизации земельного участка, если цель использования земельного участка соответствует разрешенному использованию, которое предполагает градостроительный регламент территориальной зоны, где находится земельный участок, и не соответствует функциональному зонированию, закрепленному в генеральном плане поселения, города.

Другое обстоятельство, на которое хотелось бы обратить внимание, связано с определенной про-

тиворечивостью правовых норм земельного и градостроительного законодательства, которые «осложняют» прокурору работу по оценке законности решений, принятых в ходе процедуры приватизации земельных участков. Вопрос заключается в следующем: может ли принятый градостроительный регламент территориальной зоны в автоматическом режиме менять вид разрешенного использования, указанный в ЕГРН?

В качестве аргументов против этой возможности следует привести следующие нормы. В соответствии с ч. 8 ст. 36 Градостроительного кодекса РФ земельные участки, виды разрешенного использования которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия. Аналогичная норма также содержится в ч. 4 ст. 85 Земельного кодекса РФ. В силу ч. 3, 4 ст. 37 Градостроительного кодекса РФ изменение одного вида разрешенного использования земельных участков на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом; виды разрешенного использования земельных участков правообладателями выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

Из указанных норм следует, что даже в случае, если разрешенное использование земельного участка (в частности сельскохозяйственное использование) перестало соответствовать разрешенному использованию, предусмотренному градостроительным регламентом, во-первых, земельный участок может использоваться с имеющимся видом использования без каких-либо сроков; во-вторых, для смены вида использования необходимо волеизъявление правообладателя. Учитывая данные нормы, прокурор может прийти к предварительному выводу о законности приватизации земельного участка, если испрашиваемая цель его использования (указанная в соответствующем заявлении о предоставлении земельного участка) соответствует виду разрешенного использования, указанному в ЕГРН, независимо от соответствия или несоответствия виду использования, предусмотренному градостроительным регламентом территориальной зоны. Но данный вывод нельзя признать правильным и законным к ситуации приватизации земельного участка по основанию, предусмотренному п. 9 ч. 2 ст. 39.3 Земельного кодекса РФ. Дело в том, что, согласно п. 11 ст. 85 Земельного кодекса РФ, земельные участки в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах – земельные участки, занятые пашнями, многолетними насаждениями, а также зданиями, сооружениями сельскохозяйственного назначения, – используются в целях ведения сельскохозяйственного производства до момента изменения вида их использова-

ния в соответствии с генеральными планами населенных пунктов и правилами землепользования и застройки. Анализ данного пункта позволяет сделать вывод, что в отношении земельных участков в составе зон сельскохозяйственного использования предусмотрено особое правило, согласно которому вид их использования может быть изменен «автоматически» в силу закона с момента внесения изменений в генеральные планы населенных пунктов и правила землепользования и застройки. Данный вывод согласуется с позицией, отраженной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15.12.2011 № 12651/11 [13], согласно которой п. 11 ст. 85 Земельного кодекса РФ рассматривается как исключение из общего правила о том, что земельные участки, разрешенное использование которых не соответствует градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока их приведения в соответствие с данным регламентом.

По мнению автора, на позицию прокуратуры о незаконности акта приватизации земельного участка сельскохозяйственного использования не должно влиять то обстоятельство, что изменение вида использования земельного участка в соответствии с генеральными планами населенных пунктов и правилами землепользования и застройки произошло уже в период действия договора аренды, вследствие чего вины арендатора в этом нет. Дело в том, что вероятность внесения изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования до момента реализации арендатором преимущественного права на выкуп земельного участка есть всегда и объективно может быть осознана арендатором в момент приобретения права аренды на земельный участок, даже с учетом того, что арендатор в последующем рассчитывал реализовать свое льготное право на его выкуп. Поэтому данный риск следует относить к группе предпринимательских рисков.

Подводя итог, отметим, что, проверяя законность исполнения уполномоченными органами власти Земельного кодекса РФ при приватизации земельных участков, предполагающей отчуждение в частную собственность добросовестным арендаторам без проведения торгов земельных участков сельскохозяйственного использования, органы прокуратуры не должны ограничиваться лишь изучением сведений о разрешенном использовании, содержащихся в ЕГРН. В обязательном порядке следует выяснять функциональную и территориальную зону, в которой расположен конкретный земельный участок, а также содержание градостроительного регламента территориальной зоны на предмет наличия / отсутствия в нем вида разрешенного использования земельного участка, зафиксированного в ЕГРН. В случае если в градостроительном регламенте территориальной зоны отсутствует соответствующий вид использования, связанный с сельскохозяйственными целями, необходимо в кратчайшие сроки принимать меры прокурорского реагирования, в том числе путем своевременного направления предостережения о

недопустимости нарушения закона, а также обращаться в суд в защиту публичных интересов с заявлением о признании недействительными сделок по распоряжению уполномоченными органами власти земельными участками сельскохозяйственного использования, находящимися в публичной собственности.

Библиографический список

1. Калугина О. В. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 17–26. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=19010187>.
2. Хусьяйнова С. Г., Кагамлык М. Ю. О состоянии законности в сфере земельных отношений // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 2. С. 90–95. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-sostoyanii-zakonnosti-v-sfere-zemelnyh-otnosheniy>.
3. Прокурорский надзор / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. 6-е изд. Москва: Высшее образование, 2005. С. 131. URL: http://www.hay-book.ru/_ld/4/480_____2005_6_.pdf.
4. Жукова О. И. Предмет, пределы и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере землепользования // Адвокат. 2011. № 11. С. 64–70. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=17048280>.
5. Кучин А. А. Надзор за исполнением законов в сфере землепользования // Законность. 2015. № 1. С. 12. URL: <http://pressa-lex.ru/wp-content/uploads/2015/01/01-2015.html#z6>.
6. Патлаев Д. Е. Информационно-аналитическая работа прокурора при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов о распоряжении землей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 12. С. 179–186. DOI: 10.17803/1994-1471.2017.85.12.179-186.
7. Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. Москва: Волтерс Клувер, 2006. 136 с. URL: <https://b-ok2.org/book/3222341/ef55d4>.
8. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 9 июня 2018 г. по делу № А14-3684/2017. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ACN&n=110939#017717144541232788>.
9. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С. А. Боголюбов, А. И. Бутовецкий, Е. Л. Ковалева и др.; под ред. С. А. Боголюбова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2017 (комментарий к ст. 39.3).
10. Бут Н. Д., Бажанов С. В. Обеспечение прокурором баланса частного и публичного интересов при осуществлении надзора за исполнением законов в сфере экономики // Российская юстиция. 2014. № 12. С. 43–46. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=22629501>.
11. Тухватуллин Т. А. Особенности прокурорского надзора за исполнением законов при управлении и распоряжении государственным и муниципальным имуществом: научно-практический аспект // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 10. С. 59–70. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-prokuroorskogo-nadzora-zaispolneniem-zakonov-pri-upravlenii-i-rasporyazhenii-gosudarstvennym-i-munitsipalnym-imuschestvom>.

12. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 14.02.2017 № Ф02-8175/2016 по делу № А74-6616/2016. URL: <https://base.garant.ru/37672781>.

13. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15.12.2011 по делу № 12651/11. URL: http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_940cc857-61fa-4b2c-97fa-75e49ea49420.

14. Кагамлык М. Ю. Надзор за исполнением законов в сфере использования государственного имущества // Законность. 2015. № 11. С. 37–39. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24881349>.

15. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14.06.2019 № Ф08-4259/2019 по делу № А53-29021/2018. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ASK&n=145209#06115316913382338>.

References

1. Kalugina O. V. *Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolneniem zemel'nogo zakonodatel'stva v Rossiiskoi Federatsii* [Subject and scope of prosecutor's supervision of the implementation of land legislation in the Russian Federation]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* [Administrative and Municipal Law], 2012, no. 12, pp. 17–26. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=19010187> [in Russian].

2. Khusyainova S. G., Kagamlyk M. Yu. *O sostoyanii zakonnosti v sfere zemel'nykh otnoshenii* [About the state of the law in the sphere of land relations]. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii* [Property Relations in the Russian Federation], 2016, no. 2, pp. 90–95. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-sostoyanii-zakonnosti-v-sfere-zemelnyh-otnosheniy> [in Russian].

3. *Prokurorskii nadzor. Pod obshch. red. Yu. E. Vinokurova. 6-e izd.* [Prosecutor's supervision. Yu. E. Vinokurov (Ed.). 6th edition]. Moscow: Vysshee obrazovanie, 2005, p. 131. Available at: http://www.hay-book.ru/_ld/4/480_____2005_6-.pdf [in Russian].

4. Zhukova O. I. *Predmet, predely i zadachi prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov v sfere zemlepol'zovaniya* [Subject, limits and problems of the public prosecutor's in land tenure sphere]. *Advokat*, 2011, no. 11, pp. 64–70. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=17048280> [in Russian].

5. Kuchin A.A. *Nadzor za ispolneniem zakonov v sfere zemlepol'zovaniya* [Supervision over the implementation of laws in the field of land use]. *Zakonnost'*, 2015, no. 1, p. 12. Available at: <http://pressa-lex.ru/wp-content/uploads/2015/01/01-2015.html#z6> [in Russian].

6. Patlaev D. E. *Informatsionno-analiticheskaya rabota prokurora pri osushchestvlenii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o rasporyazhenii zemlei* [Information and Analytical Work of the Prosecutor in the Exercise of Public Prosecutor's Supervision over Compliance with the Law on Disposal of Land]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Actual Problems of Russian Law], 2017, no. 12, pp. 179–186. DOI: 10.17803/1994-1471.2017.85.12.179-186 [in Russian].

7. Dorokhin S. V. *Delenie prava na publichnoe i chastnoe: konstitutsionno-pravovoi aspekt* [Division of the right into public and private: constitutional and legal

aspect in Russian]. Moscow: Volters Kluver, 2006, 136 p. Available at: <https://b-ok2.org/book/3222341/ef55d4>.

8. *Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Tsentral'nogo okruga ot 9 iyunya 2018 g. po delu № A14-3684/2017* [Solution of the Arbitration Court of the Central District dated June 9, 2018 with regard to case № A14-3684/2017]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ACN&n=110939#017717144541232788> [in Russian].

9. Bogolyubov S. A., Butovetskii A. I., Kovaleva E. L. et al. *Kommentarii k Zemel'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi). S. A. Bogolyubov, A. I. Butovetskii, E. L. Kovaleva i dr.; pod red. S. A. Bogolyubova. 2-e izd., pererab. i dop.* [Commentary on the Land Code of the Russian Federation (itemized); S. A. Bogolyubov (Ed.). 2nd edition, revised and enlarged]. Moscow: Prospekt, 2017 (commentary on Article 39.3) [in Russian].

10. Booth N. D., Bazhanov S. V. *Obespechenie prokurorom balansa chastnogo i publichnogo interesov pri osushchestvlenii nadzora za ispolneniem zakonov v sfere ekonomiki* [Providing prosecutor balance public and private interests in supervising the implementation of laws in the sphere of economic]. *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian Justitia], 2014, no. 12, pp. 43–46. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=22629501> [in Russian].

11. Tukhvatullin T.A. *Osobennosti prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov pri upravlenii i rasporyazhenii gosudarstvennym i munitsipal'nym imushchestvom: nauchno-prakticheskii aspekt* [Features of prosecutorial supervision over the implementation of the law in the management and disposal of state and municipal property: scientific and practical aspect]. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii* [Property Relations in the Russian Federation], 2015, no. 10, pp. 59–70. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-prokurorskogo-nadzora-za-ispolneniem-zakonov-pri-upravlenii-i-rasporyazhenii-gosudarstvennym-i-munitsipal'nym-imushchestvom> [in Russian].

12. *Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Vostochno-Sibirskogo okruga ot 14.02.2017 № F02-8175/2016 po delu № A74-6616/2016* [Solution of the Arbitration Court of the East Siberian District dated February 14, 2017 № Ф02-8175/2016 with regard to case № А74-6616/2016]. Available at: <https://base.garant.ru/37672781> [in Russian].

13. *Postanovlenie Prezidiuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 15.12.2011 po delu № 12651/11* [Resolution of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation dated December 15, 2011 with regard to case № 12651/11]. Available at: http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_940cc857-61fa-4b2c-97fa-75e49ea49420 [in Russian].

14. Kagamlyk M. Yu. *Nadzor za ispolneniem zakonov v sfere ispol'zovaniya gosudarstvennogo imushchestva* [Supervision over implementation of laws in the sphere of disposal of state-owned property]. *Zakonnost'*, 2015, no. 11, pp. 37–39. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24881349> [in Russian].

15. *Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Severo-Kavkazskogo okruga ot 14.06.2019 № F08-4259/2019 po delu № A53-29021/2018* [Resolution of the Arbitration Court of the North Caucasus District dated 14.06.2019 № Ф08-4259/2019 with regard to case № А53-29021/2018]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ASK&n=145209#06115316913382338> [in Russian].