

УДК 349.41

DOI: 10.34670/AR.2020.91.11.014

Право на изменение вида разрешенного использования земельного участка: проблемы злоупотребления

Исаков Владислав Сергеевич

Магистрант,
Национальный исследовательский Томский
государственный университет,
634050, Российская Федерация, Томск, просп. Ленина, 36;
e-mail: vladislav.isakov.97@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются спорные моменты, возникающие в процессе реализации права на изменение вида разрешенного использования земельного участка в Российской Федерации, с теоретической и практической точек зрения. Основной проблемой данной процедуры является фиктивное изменение вида разрешенного использования земельного участка, что дает его правообладателю возможность уменьшить удельный показатель кадастровой стоимости земельного участка или использовать иную налоговую ставку для последующего снижения размера земельного налога. Подобное злоупотребление может негативно отразиться на бюджете муниципальных образований, которые недополучают значительные денежные суммы. Судебная практика в данном вопросе начинает только формироваться, поэтому можно предположить, что злоупотребление правом на изменение вида разрешенного использования носит скрытый характер. Отдельного внимания заслуживает проблема определения момента изменения фактического использования земельного участка, которая является непосредственной причиной недобросовестного поведения со стороны правообладателей земельных участков. Существующие механизмы по недопущению извлечения правообладателями земельных участков какой-либо налоговой выгоды эффективны лишь на стадии выявления правонарушений. Автор анализирует соответствующие нормативно-правовые акты и делает вывод о необходимости усиления контроля за изменением видов разрешенного использования земельного участка посредством совершенствования отдельных положений земельного и градостроительного законодательства.

Для цитирования в научных исследованиях

Исаков В.С. Право на изменение вида разрешенного использования земельного участка: проблемы злоупотребления // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 11А. С. 142-149. DOI: 10.34670/AR.2020.91.11.014

Ключевые слова

Вид разрешенного использования, земельный участок, фиктивное изменение вида разрешенного использования, правообладатель земельного участка, налоговая выгода, земельный налог, фактическое использование земельного участка, кадастровая стоимость, недобросовестное поведение.

Введение

В соответствии со ст. 42 ЗК РФ, правообладатели земельных участков обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением. Прежде всего это касается соответствия вида разрешенного использования (далее – ВРИ) земельного участка его фактическому использованию.

Понятие «разрешенное использование» не раскрывается в действующем российском законодательстве и по этой причине является отдельной темой для научных исследований. По мнению О.И. Крассова, под разрешенным использованием подразумевается конкретное разрешенное целевое использование земельного участка, входящего в состав категории земель, в отношении которых проведен комплекс мероприятий по территориальному зонированию [Крассов, 2003]. Существуют и другие точки зрения относительно данного понятия, но это не отрицает того факта, что вид разрешенного использования – одна из важных характеристик конкретного земельного участка.

ГрК РФ в ч. 1 ст. 37 устанавливает следующие ВРИ земельных участков: основной, вспомогательный и условно разрешенный. В отличие от последнего ВРИ, основной и вспомогательный виды объединяет то, что, согласно ч. 4 ст. 37 ГрК РФ, они выбираются правообладателями земельных участков самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования. Иными словами, правообладателям земельных участков не нужно ждать со стороны уполномоченных органов положительного ответа на предстоящее изменение ВРИ. Обязательное условие данной процедуры заключается в том, что такое изменение должно осуществляться в строгом соответствии с градостроительным регламентом при одновременном соблюдении требований технических регламентов.

Вместе с тем при произвольном изменении основного или вспомогательного ВРИ правообладатель земельного участка может преследовать различные цели. Одни правообладатели реализуют свое право в связи выбором нового вида профессиональной деятельности, осуществляемого на находящемся в пользовании земельном участке, другие – по причине возведения или реконструкции объектов капитального строительства, основное назначение которых не совпадает с текущим ВРИ земельного участка, закрепленным в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН). Однако на практике возможны и такие ситуации, когда правообладатели земельных участков намеренно изменяют ВРИ с целью извлечения для себя каких-либо преимуществ. О них и будет далее идти речь в настоящей статье.

Основная часть

Понятие «вид разрешенного использования» используется не только в земельном и градостроительном законодательстве. Согласно п. 5 ст. 65 ЗК РФ, в целях налогообложения, а именно для расчета земельного налога, устанавливается кадастровая стоимость земельного участка. Указанная кадастровая стоимость в соответствии с п. 1 ст. 390 НК РФ одновременно является налоговой базой, от которой зависит размер земельного налога. Основным документом, напрямую закрепляющим связь между разрешенным использованием и кадастровой стоимостью, является Приказ Минэкономразвития России от 15 февраля 2007 г. № 39. Согласно п. 1.2 Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов, кадастровая стоимость земельного участка в составе земель населенных

пунктов устанавливается исходя из его ВРИ. При этом в зависимости от ВРИ земельного участка осуществляется и порядок расчета его кадастровой стоимости – на основе построения статистических моделей, путем индивидуальной оценки рыночной стоимости земельного участка или путем умножения значения удельного показателя кадастровой стоимости земельного участка на его площадь. Удельный показатель кадастровой стоимости устанавливается по итогам проведения государственной кадастровой оценки и утверждается исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Кроме того, ВРИ земельного участка влияет на размер налоговой ставки. Во-первых, об этом прямо указано в п. 2 ст. 394 НК РФ, согласно которому в порядке исключения и применительно к отдельным муниципальным образованиям может устанавливаться дифференцированная налоговая ставка. Во-вторых, это можно выявить посредством анализа п. 1 ст. 394 НК РФ, в котором перечисленные категории земельных участков с определенной налоговой ставкой аналогичны ВРИ, входящим в утвержденный Минэкономразвития России классификатор. Окончательный размер налоговой ставки определяется представительными органами муниципальных образований.

Логично предположить, что изменение ВРИ земельного участка повлечет за собой изменение удельного показателя кадастровой стоимости и (или) налоговой ставки, а в результате – размера земельного налога, подлежащего уплате. Отсюда следует, что уведомительный порядок изменения основного и вспомогательного ВРИ предоставляет правообладателям земельных участков широкие возможности для получения имущественной выгоды. К сожалению, не все правообладатели руководствуются исключительно хозяйственными мотивами при изменении ВРИ земельного участка. Одно дело, когда снижение размера земельного налога имеет второстепенное значение для правообладателей, которые в первую очередь заинтересованы в освоении нового вида деятельности или развитии находящейся в их пользовании территории. Совсем иной складывается ситуация, в которой правообладатель злоупотребляет правом на изменение ВРИ земельного участка с целью избегания повышенного налогообложения.

Подобное недобросовестное поведение правообладателя можно охарактеризовать как фиктивное изменение ВРИ земельного участка. Указанная проблема затрагивалась А.С. Цветковым. По его мнению, фиктивное внесение сведений в государственный реестр об изменении ВРИ крайне неблагоприятно отражается на наполнении местного бюджета, основу которого, помимо налога на имущество и торгового сбора, составляет земельный налог [Цветков, 2012, 122].

Необходимо оговориться, что вопреки положению п. 3 ст. 85 ЗК РФ не все категории правообладателей могут изменить ВРИ земельного участка. Согласно п. 17 ст. 39.8 ЗК РФ, арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не может требовать внесения изменений в договор аренды, заключенный по результатам аукциона, в части изменения ВРИ такого земельного участка. Кроме того, в п. 3 Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка, Президиум ВС РФ указал, что арендаторы земельных участков лишены возможности самостоятельно изменить ВРИ такого земельного участка, если он был предоставлен в аренду для определенного вида использования. Поэтому, употребляя понятие «правообладатель земельного участка», в дальнейшем мы будем под ним подразумевать землепользователей, землевладельцев, собственников и остальные категории арендаторов земельных участков.

В большинстве случаев злоупотребление правом на изменение ВРИ сопровождается нежеланием правообладателей земельных участков менять их фактическое использование в ущерб своей текущей экономической деятельности. Основная цель, которую преследует данные субъекты, связана с получением из своего недобросовестного поведения налоговой выгоды, под которой, в соответствии с п. 1 Постановления Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53, понимается уменьшение размера налоговой обязанности вследствие, в частности, уменьшения налоговой базы, применения более низкой налоговой ставки.

На практике довольно сложно выявить факт недобросовестного поведения при реализации права на изменение ВРИ земельного участка. Дело в том, что правообладателем земельного участка формально соблюдены все положения земельного и градостроительного законодательства: подано заявление в уполномоченные органы о выборе иного ВРИ, новый ВРИ укладывается в рамки требований технического регламента, изменение фактического использования земельного участка подтверждено необходимыми документами, а сведения о новом ВРИ внесены в ЕГРН. Только при сочетании процедур государственного земельного надзора или муниципального земельного контроля с камеральной налоговой проверкой можно зафиксировать фиктивное изменение ВРИ земельного участка.

Комплексное проведение перечисленных мероприятий позволило установить один из первых в российской судебной практике случай извлечения налоговой выгоды посредством злоупотребления правом на изменение ВРИ земельного участка. Это сделал Арбитражный суд Самарской области в своем решении от 26 марта 2019 г. при рассмотрении дела № А55-35221/2018 по исковому заявлению ООО «Призма» к ИНФС России по Железнодорожному району г. Самары (далее – Инспекция) и УФНС России по Самарской области. По мнению заявителя, данные налоговые органы без достаточных к тому оснований привлекли ООО «Призма» к ответственности за совершение налогового правонарушения по п. 3 ст. 122 НК РФ. В ходе судебного заседания было установлено, что до 2017 г. ООО «Призма» исчисляла земельный налог с использованием налоговой ставки 1,5%, утвержденной постановлением Самарской Губернской Думы применительно к категории прочих земельных участков, в состав которых входил принадлежащий ООО «Призма» на праве собственности земельный участок с ВРИ «для эксплуатации нежилых зданий». В конце 2016 г. по заявлению ООО «Призма» ВРИ земельного участка был изменен на вид «многоквартирные дома свыше четырех этажей только на внутриквартирных территориях и только при условии размещения на первом этаже нежилых объектов», что давало право при исчислении размера земельного налога за 2017 г. применить налоговую ставку в размере 0,3% как для земельных участков, занятых жилищным фондом. ООО «Призма» данным правом воспользовалось, что привело к получению налоговой выгоды в размере 249 858 рублей.

Данное обстоятельство явилось основанием для проведения Инспекцией камеральной налоговой проверки. Инспекцией было установлено, что на момент проведения проверки фактическое использование земельного участка не изменилось, поскольку на указанном участке по-прежнему располагается торговый центр, часть помещений которого с первый по третий этаж сдается в аренду с сентября 2017 г. Это послужило основанием для привлечения ООО «Призма» к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, так как земельный участок используется ООО «Призма» не в соответствии с его целевым назначением, исходя из обновленных сведений в ЕГРН, а именно – для размещения нежилого здания делового и коммерческого назначения.

ООО «Призма» с момента изменения ВРИ не подавало заявление на выдачу разрешения на

строительство жилых зданий на принадлежащем ему земельном участке, отказалось после длительных переговоров от подписания договора подряда на подготовку проектной документации, а также не обращалось в местную администрацию с заявлением о переводе нежилого помещения в жилое помещение. Следовательно, нет доказательств того, что ООО «Призма» намеревалось осуществлять деятельность на земельном участке в соответствии с его новым ВРИ. Суд поддержал вывод Инспекции о том, что ООО «Призма» целенаправленно изменило ВРИ земельного участка без изменения его фактического использования для уменьшения размера земельного налога в результате применения при его исчислении более низкой налоговой ставки.

Исходя из анализа совокупности нормативно-правовых актов и материалов судебной практики, можно дать следующее определение *фиктивного изменения вида разрешенного использования земельного участка*: это целенаправленное изменение ВРИ земельного участка без изменения его фактического использования посредством внесения соответствующих сведений в Единый государственный реестр недвижимости, которое влечет за собой возможность применения более низкой налоговой ставки и (или) изменения порядка расчета кадастровой стоимости земельного участка, приводящую к уменьшению суммы земельного налога, подлежащей уплате за определенный налоговый период.

Каковы причины фиктивного изменения ВРИ? Основной проблемой является несовершенство процедуры изменения основного и вспомогательного ВРИ земельного участка. Законодатель, согласно п. 3 ст. 85 ЗК РФ, наделяя правообладателей земельных участков возможностью его использования в соответствии с любым ВРИ, не определил момент изменения фактического использования такого участка. Указанный пробел неоднократно восполнял Пленум ВАС РФ. Так, согласно Постановлению от 29 мая 2012 г. № 13016/11 по делу № А27-12216/2010, изменение ВРИ любого земельного участка осуществляется при условии уже состоявшегося изменения вида его фактического использования с соблюдением установленных требований. Отсюда следует, что изменение фактического использования земельного участка в обязательном порядке должно предшествовать внесению сведений в ЕГРН о выборе нового ВРИ такого участка. Однако ни действующее законодательство, ни судебная практика не содержат легального определения понятия «фактическое использование земельного участка», что вносит неясность в порядок изменения ВРИ согласно ч. 4 ст. 37 ГрК РФ.

Несмотря на разъяснения вышестоящей судебной инстанции, выявить фиктивные намерения правообладателей земельных участков на начальной стадии изменения ВРИ не представляется возможным. С юридической точки зрения фактическое использование земельного участка по представленным правообладателем документам может измениться с момента их согласования, подписания или утверждения. В действительности же изменение фактического использования земельного участка может растянуться на неопределенный период времени, хотя в ЕГРН уже будут содержаться обновленные сведения. Подобная ситуация очень благоприятна для правообладателей земельных участков, поскольку перед ними открываются широкие возможности по злоупотреблению своим текущим положением.

Заключение

Фиктивное изменение ВРИ земельного участка создает угрозу стабильности экономического оборота. Существующие меры противодействия недобросовестному поведению правообладателей земельных участков в форме земельного надзора или контроля,

камеральной налоговой проверки дают результат лишь тогда, когда правонарушение уже совершено, но в силу своего длящегося характера оно предоставляет уполномоченным органам возможность его обнаружения. При этом основанием для принятия каких-либо мер реагирования будет являться существенная положительная разница между суммой земельного налога, уплаченной за предыдущий налоговый период, и суммой налога, подлежащей уплате в текущем налоговом периоде. Кстати, в представленном случае из судебной практики именно это явилось главной причиной проведения камеральной налоговой проверки, что позволяет нам сделать вывод о латентном характере нарушений норм земельного и градостроительного законодательства правообладателями земельных участков.

Выходом из сложившейся ситуации могло бы послужить закрепление в ГрК РФ легального определения понятия «фактическое использование земельного участка» для правильного понимания его соответствия разрешенному использованию такого участка. Следующим шагом по недопущению фиктивного изменения ВРИ для получения налоговой выгоды будет закрепление в ЗК РФ особой формы контроля за выполнением правообладателями земельных участков обязанности их использования по своему целевому назначению в момент реализации права на изменение ВРИ земельного участка. Речь идет о процедуре определения вида фактического использования земельного участка после уведомления правообладателем уполномоченных органов власти о выборе нового ВРИ данного участка.

Библиография

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.12.2004; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24.12.2004. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/
2. Земельный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 28.09.2001; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10.10.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/
3. Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1. С. 20-25.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая): федер. закон Рос. Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 19.07.2000; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.07.2000. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/
5. Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды: постановление Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63894/
6. Об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов: приказ Минэкономразвития России от 15.02.2007 № 39. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_68050/
7. Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка: утв. Президиумом ВС РФ 14.11.2018 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 5. С. 29-36.
8. Постановление Президиума ВАС РФ от 29.05.2012 № 13016/11 по делу № А27-12216/2010. URL: http://arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_b57cad48-c096-4324-b999-31c69f5756dd
9. Решение Арбитражного суда Самарской области от 26.03.2019 по делу № А55-35221/2018. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/vaYtRQk7J16v/>
10. Цветков А.С. Разрешенное использование земельного участка: актуальные проблемы правового регулирования // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. 2012. № 2. С. 119-125.

The right to change the permitted use of a land lot: the problems of abuse

Vladislav S. Isakov

Master's Degree Student,
National Research Tomsk State University,
634050, 36 Lenina av., Tomsk, Russian Federation;
e-mail: vladislav.isakov.97@mail.ru

Abstract

The article discusses the controversial issues arising in the process of exercising the right to change the permitted use of a land lot in the Russian Federation from the theoretical and practical perspectives. The main problem of this procedure is a fictitious change in the permitted use of a land lot, which gives its rightholder the opportunity to reduce the specific indicator of the cadastral value of a land lot or to use a different tax rate for the subsequent reduction of the land tax. Such abuse can have a negative impact on the budget of municipalities, which do not receive significant sums of money. Judicial practice in such cases is only beginning to take shape, so it can be assumed that the abuse of the right to change the permitted use is hidden. Special attention should be paid to the problem of determining the moment of a change in the actual use of a land lot, which is the direct cause of unfair practice on the part of the holders of the right to land lots. Existing mechanisms for preventing the holders of the right to land lots from receiving any tax benefits are effective only at the stage of detection of offences. The author analyses the relevant regulatory acts and concludes that it is necessary to strengthen control over changes in the permitted use of land lots through the improvement of certain provisions of land and town-planning legislation.

For citation

Isakov V.S. (2019) Pravo na izmenenie vida razreshennogo ispol'zovaniya zemel'nogo uchastka: problemy zloupotrebleniya [The right to change the permitted use of a land lot: the problems of abuse]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (11A), pp. 142-149. DOI: 10.34670/AR.2020.91.11.014

Keywords

Permitted use, land lot, fictitious change in the permitted use, holder of the right to a land lot, tax benefit, land tax, actual use of a land plot, cadastral value, unfair practice.

References

1. Gradostroitel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 29.12.2004 № 190-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.12.2004: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24.12.2004 [Town-Planning Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 190-FZ of December 29, 2004]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ [Accessed 27/10/19].
2. Krassov O.I. (2003) Ponyatie i sodержanie pravovogo rezhima zemel' [The concept and content of the legal regime of land]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 1, pp. 20-25.
3. Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' vtoraya): feder. zakon Ros. Federatsii ot 05.08.2000 № 117-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 19.07.2000: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.07.2000 [Tax Code of the Russian Federation (Part 2): Federal Law of the Russian Federation No. 117-FZ of August 5, 2000]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ [Accessed 27/10/19].
4. Ob otsenke arbitrazhnykh sudami obosnovannosti polucheniya nalogoplatel'shchikom nalogovoi vygody: postanovlenie

Vladislav S. Isakov

-
- Plenuma VAS RF ot 12.10.2006 № 53 [On the assessment of the validity of receiving tax benefits by taxpayers by commercial courts: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 53 of October 12, 2006]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63894/ [Accessed 27/10/19].
5. Ob utverzhdenii Metodicheskikh ukazanii po gosudarstvennoi kadaastrovoi otsenke zemel' naseleennykh punktov: prikaz Minekonomrazvitiya Rossii ot 15.02.2007 № 39 [On approving the Guidelines for state cadastral valuation of settlement lands: Order of the Ministry of Economic Development and Trade of the Russian Federation No. 39 of February 15, 2007]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_68050/ [Accessed 27/10/19].
 6. Obzor praktiki rassmotreniya sudami del, svyazannykh s izmeneniem vida razreshennogo ispol'zovaniya zemel'nogo uchastka: utv. Prezidiumom VS RF 14.11.2018 [A review of judicial practice of considering cases of changes in the permitted use of land lots: approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on November 14, 2018] (2019). Byulleten' Verkhovnogo Suda RF [Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation], 5, pp. 29-36.
 7. Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 29.05.2012 № 13016/11 po delu № A27-12216/2010 [Resolution of the Presidium of the Supreme Commercial Court of the Russian Federation No. 13016/11 of May 29, 2012 (Case No. A27-12216/2010)]. Available at: http://arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_b57cad48-c096-4324-b999-31c69f5756dd [Accessed 27/10/19].
 8. Reshenie Arbitrazhnogo suda Samarskoi oblasti ot 26.03.2019 po delu № A55-35221/2018 [The decision made by the Commercial Court of the Samara region on March 26, 2019 (Case No. A55-35221/2018)]. Available at: <https://sudact.ru/arbitral/doc/vaYtRQk7J16v/> [Accessed 27/10/19].
 9. Tsvetkov A.S. (2012) Razreshennoe ispol'zovanie zemel'nogo uchastka: aktual'nye problemy pravovogo regulirovaniya [The permitted use of a land lot: topical problems of legal regulation]. Vestnik Samarskoi gumanitarnoi akademii. Seriya: Pravo [Bulletin of Samara Academy for the Humanities. Series: Law], 2, pp. 119-125.
 10. Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 25.10.2001 № 136-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 28.09.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 10.10.2001 [Land Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 136-FZ of October 25, 2001]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ [Accessed 27/10/19].