

Никишин В.В., Чередников А.В.

ПРЕДЕЛЫ УСМОТРЕНИЯ В ОПРЕДЕЛЕНИИ РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Аннотация: Авторами преследуются цели выявления взаимосвязей разрешенного использования земель с территориальным зонированием. Определяются отличия норм Земельного и Градостроительного кодексов Российской Федерации о зонировании территорий. Изучаются факторы, формирующие содержание правового режима земель. Исследуются условия, создающие возможности для «индивидуального подхода» к установлению правового режима отдельных земельных участков и объектов капитального строительства. Оцениваются случаи произвольного определения правообладателями объектов недвижимости условно разрешенных видов использования земельных участков и объектов капитального строительства. Методологическую основу исследования проблем, возникающих при определении разрешенного использования земельных участков, составили метод системного анализа, формально-логический, системно-структурный методы познания правовых явлений. Делаются выводы об отсутствии четкой законодательной базы зонирования территорий, когда для правоприменителя создаются широкие пределы усмотрения в определении такого разрешенного использования земельных участков, которое в целом может противоречить целевому назначению соответствующих земель. Высказываются предложения по процедурам получения разрешений на условно разрешенные виды использования земельных участков или объектов капитального строительства.

Ключевые слова: Правовой режим, целевое назначение, разрешенное использование, правила землепользования, правила застройки, градостроительное зонирование, градостроительный регламент, зонирование территорий, земли населенных пунктов, категории земель.

Abstract: This research focuses on determining the interconnections between permitted use of land and territorial zoning. Distinctions are made between the norms of Land and Urban Development Codes of the Russian Federation on territorial zoning. The authors explore the factors that form the content of the legal regime of land and analyze the conditions that create the opportunities for “individual approach” towards establishment of the legal regime of separate lots and capital construction projects. Assessment is made of the cases of arbitrary definition by the right holders of real estate of conditionally permitted types of usage of lots and objects of capital construction. The authors draw a conclusion on the absence of clear legislative base for zoning of territories, giving the law enforcement broad freedom for discretion in determining permitted type of use of land lots that can contradict the designation for the corresponding land lots.

Keywords: Land category, Residential zone, Land zoning, Urban development regulation, Urban development zoning, Construction regulation, Land use regulation, Permitted use, Zoning, Legal regime.

В статье первой Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ, Земельный кодекс РФ, Кодекс) [1] указано, что правовой режим земель определяется «исходя из их принадлежности к определенной категории и **разрешенного использования** в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства». Схожая правовая норма закреплена и статьей седьмой Кодекса, согласно которой земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением, общие же принципы и по-

рядок проведения зонирования территорий «устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов».

Попытки выявления содержания понятия «разрешенное использование земель» приводят специалистов к выводу о том, что его суть так или иначе связана с территориальным зонированием.

Так зонирование территорий регулируется положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации [2] (далее – ГрК РФ, Градостроительный

кодекс РФ), предусматривающего градостроительное зонирование – *зонирование территорий муниципальных образований* в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов.

Тем не менее, положения ЗК РФ о зонировании территорий существенно отличаются от соответствующих положений ГрК РФ о градостроительном зонировании. В отличие от зонирования территорий градостроительное зонирование может осуществляться на землях населенных пунктов, а также на некоторых других категориях земель (результатом зонирования в обоих случаях является установление градостроительных регламентов) [3, с. 336].

В соответствии с принципом дифференцированного подхода к установлению правового режима земель при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы (статья первая ЗК РФ). Однако статьей 36 Градостроительного кодекса РФ закреплен закрытый перечень факторов, с учетом которых устанавливаются градостроительные регламенты, определяющие правовой режим земельных участков: фактическое использование земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны; возможность сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков и объектов капитального строительства; функциональные зоны и характеристики их планируемого развития, определенные документами территориального планирования муниципальных образований; виды территориальных зон; требования охраны объектов культурного наследия, а также особо охраняемых природных территорий, иных природных объектов.

Полагаем, что такой перечень не охватывает всего многообразия факторов, под влиянием которых должен определяться правовой режим земель. Одним из них является принадлежность земель к определенной категории, в связи с чем упоминается и устанавливаемое градостроительными регламентами разрешенное использование (см.: статьи 1, 7 ЗК РФ). Заметим, что градостроительное зонирование распространено и на некоторые другие категории земель, кроме земель населенных пунктов. Кроме того, если целевое назначение земель определяет общие правила их использования, то на основании зонирования территорий установленное Земельным кодексом РФ целевое назначение земель может быть конкретизировано посредством определения видов разрешенного использования [4, с. 511-517].

Однако указание на необходимость учета обозначенного фактора при установлении градостроительных регламентов отсутствует в части второй статьи 36 ГрК РФ. Такое указание отсутствует и в части первой статьи 30 ГрК РФ, определяющей цели разработки правил землепользования и застройки, и части первой статьи 34 ГрК РФ, где перечислены условия, учет которых необходим при установлении границ территориальных зон. Соответствующий подход обнаруживается в правоприменительной практике: по мнению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии вид разрешенного использования земельного участка зависит от *его назначения* и определяется градостроительным регламентом, содержащимся в правилах землепользования и застройки (пункт 9 статьи 1, части 2, 6 статьи 30 Градостроительного кодекса РФ) [5].

Специфика взаимосвязи целевого назначения земель с зонированием территорий, на наш взгляд, состоит в следующем.

С зонированием территорий связано выявление состава земель населенных пунктов: целевое назначение указанных земель заключается в их предназначении и использовании для застройки и развития населенных пунктов (пункт первый статьи 83 ЗК РФ). Следует согласиться с тем, что сформулированные таким образом цели использования земель населенных пунктов дают лишь общее представление о назначении земель данной категории. Действительно, застройка служит далеко не единственным видом землепользования в населенных пунктах и весьма разнообразна по своей природе, а развитие охватывает разноплановые процессы и явления [6, с. 567].

Состав земель населенных пунктов зависит от усмотрения разработчиков правил землепользования и застройки: в него могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к тем или иным территориальным зонам (пункт первый статьи 85 ЗК РФ определяет их *примерный перечень*). Взаимосвязь же целевого назначения земель той или иной категории с зонированием территорий, когда установленные назначением земель возможные цели их использования служат основой и способствуют определению конкретных видов разрешенного использования земельных участков в составе соответствующих земель, напрямую Земельным кодексом РФ не закреплена.

При этом в действующем законодательстве с достаточной четкостью не установлены организационно-правовые начала определения разрешенного использования земельных участков из состава земель иных категорий, на которых может проводиться

градостроительное зонирование, отличных от земель населенных пунктов. В качестве критерия к проведению градостроительного зонирования на землях иных категорий, кроме земель населенных пунктов, в законодательстве закрепляется их планируемая застройка. Так, в части второй статьи 31 Градостроительного кодекса РФ указано, что применительно к межселенным территориям подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться в случае планирования застройки таких территорий. Тем не менее, статья 36 ГрК РФ определяет категории земельных участков, действие градостроительного регламента на которые *не распространяется* (часть четвертая), и земли, для которых градостроительные регламенты *не устанавливаются* (часть шестая). Не устанавливается и обязательность проведения такого зонирования, что затрудняет определение разрешенного использования земельных участков в случаях, когда зонирование соответствующих территорий не проведено.

Вышеприведенные особенности содержания норм о зонировании территорий являются свидетельством отсутствия четкой законодательной базы, в условиях которого для правоприменителя создаются *широкие пределы усмотрения в определении* такого разрешенного использования земельных участков, которое в целом может противоречить целевому назначению соответствующих земель. Как результат весьма велика вероятность нарушения баланса публичных и частных интересов в сфере использования и охраны земель.

Следует согласиться с Е. А. Галиновской в том, что деление земель на категории обеспечивает гарантированное закрепление земельных территорий для выполнения землями соответствующих функций природного объекта, природного ресурса, объекта права собственности и других имущественных прав. Для проведения работы по совершенствованию зонирования территорий целесообразно установление соотношения института деления земель по целевому назначению на категории с разрешенным использованием, при котором перечень видов разрешенного использования земельных участков определяется на основании целевого назначения определенных категорий земель [7, с. 78-81].

Кроме того одним из приоритетов государственной политики в настоящее время является борьба с коррупцией, направленная в частности на недопустимость коррупционных факторов в любых нормативных правовых актах, принимаемых на территории Российской Федерации. Под коррупционным же фактором понимается, в том числе, положение норма-

тивного правового акта (проекта нормативного правового акта), устанавливающее для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил [8, ст.1].

Полагаем, что целевое назначение земель должно стать обязательным фактором определения основы их правового режима при разработке градостроительных регламентов, обуславливающим устанавливаемое такими регламентами разрешенное использование земель.

В действующем законодательстве с достаточной четкостью не устанавливаются основания и порядок определения разрешенного использования земельных участков из земель, составляющих территории, зонирование которых не произведено или не производится в соответствии с действующим законодательством. Тем не менее, текст статьи 85 Земельного кодекса РФ позволяет прийти к выводу о том, что виды разрешенного использования земельных участков являются результатом зонирования территорий, состоящих из *земель населенных пунктов*.

Идентичная терминология используется в двух принципиально разных ситуациях: когда в качестве разрешенного использования определяется *цель предоставления земельного участка*, устанавливаемая *ненормативным правовым актом* о его предоставлении из государственной или муниципальной собственности; и когда такое использование определяется *нормативным правовым актом* зонирования территорий (с возможностью многократного применения, распространения на неопределенный круг лиц-правообладателей земельных участков).

Следует обратить внимание и на следующий, возможный в ряде случаев, вариант определения разрешенного использования недвижимости: вплоть до принятия в установленном Градостроительным кодексом РФ порядке правил землепользования и застройки разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства определяется *в соответствии с проектом планировки территории*, в границах которой расположены такие земельные участки и объекты капитального строительства [9, ст. 4]. Данная норма вместо разработки градостроительных регламентов, единых для всех земельных участков в границах соответствующих территориальных зон, делает возможным так называемый «индивидуальный подход» к установлению правового режима отдельных земельных участков и объектов капитального строительства, что оказывает негативное влияние на реализацию положений о градостроительном зонировании.

В соответствии с частью первой статьи 37 Градостроительного кодекса РФ устанавливаются *виды* разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства: основные, условно разрешенные, вспомогательные (допустимые в качестве дополнительных по отношению к основным, условно разрешенным и осуществляемые совместно с ними). Однако установленное Земельным кодексом РФ право выбора видов разрешенного использования земельных участков их правообладателями без дополнительных разрешений и процедур согласования, распространяется только на основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (часть четвертая статьи 37 ГрК РФ). На условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства требуется *разрешение*, предоставляемое в порядке, предусмотренном статьей 39 Градостроительного кодекса РФ, на основании заявления физического или юридического лица, заинтересованного в предоставлении разрешения на такой вид использования (часть шестая статьи 37 ГрК РФ).

Системное толкование соответствующих норм Градостроительного кодекса РФ позволяет сделать вывод о том, что условно разрешенные виды использования земельных участков и объектов капитального строительства не входят в перечень видов разрешенного использования, определяемый градостроительным регламентом в составе правил землепользования и застройки, и, следовательно, формулируются *произвольно* правообладателями соответствующих объектов недвижимости исходя из их частных интересов. Согласно части одиннадцатой статьи 39 ГрК РФ в случае, если условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства включен в градостроительный регламент в установленном для внесения изменений в правила землепользования и застройки порядке *после* проведения публичных слушаний по инициативе заинтересованного физического или юридического лица, то решение принимается без проведения публичных слушаний. Как следствие, условно разрешенный вид использования определяется не по итогам проведения зонирования территорий, а в результате принятия решения главы местной администрации о предоставлении разрешения на такой вид использования – когда уже состоялись процедуры, предусмотренные статьей 39 ГрК РФ (проведение публичных слушаний, подготовка рекомендаций комиссии о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования

или об отказе в предоставлении такого разрешения с указанием причин принятого решения и др.).

Заметим, что законодательством предусматриваются случаи, когда и при наличии правил землепользования и застройки, принятых до введения в действие Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ, такие правила не могут являться основанием для изменения вида разрешенного использования земельных участков. Так, вплоть до *принятия в установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации порядке* правил землепользования и застройки решение об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования должно было быть принято главой местной администрации с учетом результатов публичных слушаний (п. 3 ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»). Тем самым, наличие проведенного зонирования территорий (за исключением градостроительного зонирования как вида зонирования территорий) применительно к таким случаям также не являлось определяющим условием установления или изменения вида разрешенного использования земельных участков. Данная норма справедливо воспринимается в качестве закрепленной в законодательстве возможности индивидуального подхода к установлению правового режима отдельных земельных участков и объектов капитального строительства [3, с. 397-399].

Возможность подобной «легализации» видов использования земельных участков и объектов капитального строительства сводит на нет назначение зонирования территорий как способа определения их правового режима, а сами правила землепользования и застройки приобретают черты правовой фикции. Положение усугубляется тем, что Градостроительный кодекс РФ не содержит *перечня случаев* получения разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков или объектов капитального строительства; действие разрешения не ограничивается каким-либо *сроком* (после его предоставления легализованный вид использования соответствующего объекта недвижимости может реализовываться в течение неопределенно длительного периода времени).

Полагаем, что получение таких разрешений является возможным в ряде случаев.

1. Если функциональное назначение объекта капитального строительства, принадлежащего лицу на законных основаниях, обратившемуся с подобным заявлением, не входит в перечень разрешенных видов,

предусмотренных соответствующим градостроительным регламентом, то условно разрешенный вид использования занятого соответствующим объектом капитального строительства земельного участка определяется исходя из функционального назначения такого объекта.

Разрешенное использование земельных участков, занятых зданиями, строениями, сооружениями, подлежит определению исходя из функционального назначения таких объектов недвижимости, а не в соответствии с императивными положениями ГрК РФ о главенствующей роли градостроительного регламента: виды разрешенного использования земельных участков указываются в градостроительном регламенте (пункт первый части шестой статьи 30); изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов (часть третья статьи 37). Показательны и позиции судов относительно определения вида разрешенного использования земельных участков, занятых объектами недвижимости: при наличии в собственности заявителя объекта недвижимости, права на который зарегистрированы в установленном законом порядке, «какого-либо иного назначения и вида использования испрашиваемого земельного участка, кроме как для размещения реально расположенных на нем объектов недвижимости и для их использования, у данного участка ... нет и не может быть» [10].

2. Если вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, разрешение на который испрашивается, не противоречит назначению территориальной зоны расположения земельного участка в соответствии со статьями 85 Земельного кодекса РФ, 35 Градостроительного кодекса РФ:

К примеру, в соответствии с пунктом седьмым статьи 85 ЗК РФ земельные участки в составе произ-

водственных зон предназначены для застройки промышленными, коммунально-складскими, иными предназначенными для этих целей производственными объектами согласно градостроительным регламентам. Рассматриваемое основание получения разрешения на условно разрешенный вид использования должно распространяться на случаи, когда функциональное назначение производственных объектов, для размещения которых планируется использовать земельный участок, в целом согласуется с назначением соответствующей производственной зоны, однако буквальное указание на такие объекты отсутствует в градостроительном регламенте (либо такое указание существует в регламенте, однако наблюдаются несоответствия производственных объектов отдельным параметрам, предусмотренным градостроительным регламентом для подобных объектов недвижимости).

3. Если вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, указанный в заявлении, предусмотрен соответствующим градостроительным регламентом в качестве вспомогательного вида разрешенного использования.

Факт заявления о предоставлении разрешения следует считать основанием инициирования процедуры внесения изменений в правила землепользования и застройки в установленном порядке. Разрешение на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства должно действовать до внесения изменений в правила землепользования и застройки в установленном порядке за исключением случаев, когда условно разрешенный вид использования земельного участка определяется исходя из функционального назначения объекта недвижимости (срок действия разрешения должен определяться исходя из актуальности сведений государственного кадастра недвижимости о существовании соответствующего объекта недвижимости).

Библиография:

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // СЗ РФ, 2001, № 44, ст. 4147.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ // СЗ РФ, 2005, № 1 (ч. 1), ст. 16.
3. Крассов О.И. Земельное право: учебник / О.И. Крассов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 608 с.
4. Крассов О. И. Способы определения правового режима земель / Экологическое право России. Сб. материалов науч.-практ. конф. Вып. пятый. 2005-2007 гг. / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. М.: ФОРГРЕЙФЕР, 2009. С. 511-517.
5. Письмо Росреестра от 17 июня 2010 года № 14-4731-ГЕ «О рассмотрении обращения» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2011. № 2.
6. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ: (постатейный) / Отв. ред. проф. С.Н. Волков. М.: Юстицинформ, 2009. 441 с.
7. Галиновская Е.А. О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 10. С. 78-81.
8. Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 2009, №29, ст. 3609.

9. Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ, 2005, № 1, ст. 17.
10. Постановление ФАС Поволжского округа от 22 февраля 2011 г. по делу № А49-2940/2010 // <http://arbitr.ru/>

References (transliterated):

1. Krassov O.I. Zemel'noe pravo: uchebnik / O.I. Krassov. 4-e izd., pererab. i dop. M.: Norma: INFRA-M, 2012. 608 s.
2. Krassov O. I. Sposoby opredeleniya pravovogo rezhima zemel' / Ekologicheskoe pravo Rossii. Sb. materialov nauch.-prakt. konf. Вып. пятый. 2005-2007 гг. / Pod red. prof. A.K. Golichenkova. M.: Forgreifer, 2009. S. 511-517.
3. Galinovskaya E.A. O napravleniyakh sovershenstvovaniya ustanovleniya kategorii i razreshennogo ispol'zovaniya zemel' // Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii. 2012. № 10. S. 78-81.