

УДК [349.414+349.442](470)

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ВИДА РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.А. Денисова

Тверской государственный университет

Рассматриваются проблемы правовой регламентации вида разрешенного использования земельных участков в Российской Федерации. Сделан вывод о необходимости определения на законодательном уровне терминов «разрешенное использование», «категории земель», «целевое назначение», а также предложен проект порядка изменения разрешенного использования земель, на которые действие ГрК РФ не распространяется.

***Ключевые слова:** вид разрешенного использования, земли сельскохозяйственного назначения, территориальное планирование, градостроительное законодательство.*

Информация о категории земельных участков, их переводе из одной категории в другую, а также об изменении вида разрешенного использования земель интересует в настоящее время широкий круг участников рынка земли и недвижимости. Однако если перевод земель был подробно регламентирован принятым в 2005 г. Федеральным законом «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»¹ (далее – ФЗ о переводе земель), то относительно изменения вида разрешенного использования законодатель не выработал четкой позиции. Именно поэтому теоретическое обоснование вопросов, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка, является очень актуальным.

Помимо данного закона, нормативное регулирование указанного круга вопросов содержится также в Земельном кодексе РФ² (далее – ЗК РФ). В первую очередь следует выделить ст. 7 ЗК РФ, согласно которой земли в России по целевому назначению подразделяются на семь категорий и используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие

¹ Федеральный закон от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ (ред. от 19.07.2011 г.) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001, № 44. Ст. 4147.

принципы и порядок проведения которого устанавливаются специальными федеральными законами. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Как верно отмечает Р.С. Баразгова, ЗК РФ содержит множество бессодержательных формулировок (например, в п. 3 ст. 5 «собственники земельных участков - лица, являющиеся собственниками земельных участков»). В свою очередь, в ст. 7 законодатель лишь называет правовые дефиниции – «целевое назначение», «категории», «разрешенное использование», но не делает даже попытки раскрыть суть базовых процедур, определяющих отнесение «огромных земельных массивов к определенным категориям земель и устанавливающих содержание прав и обязанностей сотен тысяч правообладателей таких земельных участков»³.

Правильными представляются выводы, к которым в своей работе пришел А.П. Анисимов. Он считает, что «целевое назначение устанавливается земельным законодательством для всех категорий земель, указанных в ст. 7 ЗК РФ, а разрешенное использование земельных участков, конкретизирующее целевое назначение для участков в составе отдельных категорий и субкатегорий земель, определяется правилами землепользования и застройки в порядке, установленном градостроительным законодательством»⁴. Следовательно, разрешенное использование и целевое назначение – правовые категории, имеющие разную сущность и нуждающиеся в разграничении. В связи с чем автором было предложено следующее определение: «Разрешенное использование земельного участка – это совокупность параметров и видов допустимого использования полезных свойств земельного участка и расположенных на нем природных ресурсов, а также объектов недвижимости в хозяйственных или потребительских целях в соответствии с регламентом либо в ином порядке, предусмотренном законодательством». Ряд авторов также предлагают закрепить в законодательстве понятие «целевое назначение земельного участка», а именно то, что это основа правового режима охраны и использования земель в соответствии с государственным территориальным зонированием⁵.

В связи с этим целесообразным представляется внесение в ЗК РФ изменений, касающихся включения в его текст статьи-дефиниции

³ Целевое назначение и разрешенное использование земельных участков: содержание и соотношение понятий // Современное право. 2009.

⁴ Анисимов А.П. Разрешенное использование земельных участков: вопросы теории // Гражданское право. 2006. № 4. С. 32.

⁵ Термины в законодательстве о земле [Электронный ресурс.] URL: http://www.zemvopros.ru/page_96.htm.

(например, 2¹), содержащей в себе толкование основных понятий кодекса. Так, представляется, что под разрешенным использованием земельного участка законодатель подразумевал совокупность параметров и видов допустимого использования полезных свойств земельного участка и расположенных на нем природных ресурсов, а также объектов недвижимости в хозяйственных или потребительских целях в соответствии с регламентом либо в ином порядке, предусмотренном законодательством. Целевое назначение земель, в свою очередь, – это юридически закрепленный общий, основной характер их использования, устанавливаемый в зависимости от выполняемой в общественных отношениях роли и с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов.

Также следует согласиться с толкованием Верховного Суда РФ, который считает, что перевод земель – установление порядка, условий, предела эксплуатации земель для конкретных целей в соответствии с категориями земель⁶. Следует оговориться, что это не полный перечень дефиниций, необходимых для включения в ЗК РФ, однако для целей данной статьи он достаточен.

Как видно из приведенной нормы, ЗК РФ не определяет, кем устанавливается разрешенное использование отдельно взятого земельного участка (или категории земель) и чем лицо при этом руководствуется; при решении данного вопроса необходимо руководствоваться Градостроительным кодексом РФ (далее – ГрК РФ). Так, ст. 37 ГрК РФ устанавливает следующие виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства:

- 1) основные виды разрешенного использования;
- 2) условно разрешенные виды использования;
- 3) вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Из анализа других норм ГрК РФ следует, что указанные виды разрешенного использования земельных участков и объектов недвижимости устанавливаются градостроительными регламентами, входящими составной частью в правила землепользования и застройки – муниципальный правовой акт.

В соответствии с этим выводом и содержанием ГрК РФ для определения правовых начал изменения разрешенного вида использования земельные участки можно условно подразделить на две группы:

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 19 сентября 2007 г. № 5-В07-51 // СПС «КонсультантПлюс».

- земельные участки, для которых разрешенное использование устанавливается и изменяется в рамках градостроительных регламентов, т. е. в правилах землепользования и застройки;
- земельные участки, на которые градостроительный регламент не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются.

Поскольку ни ГрК РФ, ни ЗК РФ, ни иные федеральные законы не предусматривают иного варианта установления видов разрешенного использования, как посредством градостроительного зонирования, градостроительных регламентов и правил землепользования и застройки, то при отсутствии в муниципальном образовании указанных актов невозможно существование земельных правоотношений в данной сфере.

На практике это создает множество проблем. Так, например, по причине отсутствия информации о разрешенном использовании земельных участков в г. Хабаровске в различных частях города значительная часть заявок инвесторов на выделение земельных участков для строительства не согласовывается (в некоторых городах, например, этот показатель доходит до 50 – 70%)⁷. Другими словами, даже при наличии спроса не обеспечено предложение земли для строительства.

Не лучшим образом эта проблема решена и в Тверской области. Согласно официальным данным, Тверская область по количеству утвержденных документов территориального планирования отстает от других субъектов Российской Федерации⁸, по состоянию на 1 января 2011 года лишь в 17 % муниципальных образований были приняты подобные акты⁹.

В настоящее время ведется активная работа по утверждению документов территориального планирования в нашей области. С января 2009 года принята и действует долгосрочная целевая программа «Территориальное планирование и градостроительное зонирование в Тверской области на 2009–2013 годы». Она предусматривает для каждого муниципалитета на условиях софинансирования (20 % – муниципалитет, 80 % – областной бюджет) подготовку цифровой картографической основы генерального плана и правил

⁷ Официальный сайт г. Хабаровска [Электронный ресурс.] URL: <http://www.khabarovskadm.ru/>

⁸ Интервью заместителя Председателя Законодательного Собрания Ирины Блохина и председателя комитета Александра Тягунова [Электронный ресурс.] URL: http://www.tverinfo.ru/zakonodatelstvo/territorialnoe_planirovanie_osnova_budushei_zastr_oiki_postoyannii_komitet_po_stroitelstvu_zhilishnokommunalnomu_kompleksu_i_tarifam_zakonodatelnogo_sobra

⁹ Проект планировки территории – будущее на бумаге [Электронный ресурс.] URL: <http://karavan.tver.ru/html/n1292/article7.php>

землепользования и застройки. Также в целях осуществления этой программы Правительство Тверской области в 2011 г. приняло постановление «Об утверждении Программы мероприятий, направленных на снижение административных барьеров в строительстве на территории Тверской области, на 2011 – 2015 годы»¹⁰, которое среди основных задач называет формирование системы документов территориального планирования и градостроительного зонирования в Тверской области. За четыре года существования программы была проделана колоссальная работа и по состоянию на март 2012 года завершена разработка всех 36 схем территориального планирования муниципальных районов, утверждены 24, согласованы 5, отказано в согласовании трем, находится в согласовании – одна, подготовлено к согласованию – три. Утвержден генеральный план ЗАТО «Солнечный». В стадии согласования генплан Осташковского района. В такой же стадии генплан Торжка. Подготовлен к согласованию и публичным слушаниям генплан Кимр, завершается разработка генплана Ржева. Корректируется генплан Твери. На подходе генеральные планы Старицы, Кашина, Калязина, Зубцова, Удомли. Разрабатываются генпланы Западной Двины и Старой Торопы. Утверждены генпланы 31 сельского поселения.

Еще одной недоработкой законодателя является отсутствие указания на минимальное или максимальное количество основных видов разрешенного использования для определенной территориальной зоны. Этот вопрос оставляется на усмотрение органов местного самоуправления. Представляется логичным, что общее правило должно заключаться в установлении максимально широкого перечня основных видов разрешенного использования, что позволит правообладателям земельных участков самостоятельно и свободно, без дополнительных административных барьеров и формальностей, определять параметры своей активности на участке.

Однако в теории земельного права высказываются точки зрения о наличии необходимости умышленного сокращения или минимализации видов разрешенного использования земельного участка. В качестве мотивов могут выступать: отсутствие у органов местного самоуправления возможности проверять допустимость размещения на участке значительного числа видов объектов капитального строительства или желание заставить правообладателей участков чаще обращаться за предоставлением разрешения на условно разрешенный вид использования либо за изменением правил землепользования и застройки. На наш взгляд, в некоторых ситуациях такой подход может

¹⁰ Постановление Правительства Тверской области от 27.12.2011 г. № 290-пп «Об утверждении Программы мероприятий, направленных на снижение административных барьеров в строительстве на территории Тверской области, на 2011 – 2015 годы».

быть оправдан: например, органы местного самоуправления не заинтересованы в сохранении экологически вредного производства в центре города. Для решения этой проблемы в теории предлагается для территориальной зоны, в пределах которой находится соответствующий участок, устанавливать в градостроительном регламенте единственный вид разрешенного использования, отличающийся от существующего (размещение общественно-деловых зданий)¹¹; вследствие указанных ограничений в соответствии с федеральными законами, ч. 8 ст. 36 ГрК РФ органами власти может быть наложен запрет на использование таких земельных участков и объектов. Однако необходимо законодательно очертить границы для подобного ограничения, поскольку их отсутствие позволяет существенно ограничивать и нарушать права граждан и организации в части использования земельных участков.

В соответствии с ГрК РФ (ч. 4, 6 ст. 36 ГрК РФ) земельные участки, отнесенные ко второй категории, можно разделить на две группы:

- 1) на которые действие градостроительного регламента не распространяется;
- 2) для которых градостроительные регламенты не устанавливаются.

К первой группе относятся, например, участки в границах территорий памятников и ансамблей, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации; в границах территорий общего пользования или предоставленные для добычи полезных ископаемых.

Ко второй группе относятся, в том числе, и земли сельскохозяйственного назначения, на которые хочется обратить особое внимание.

В соответствии с ч. 5 ст. 37 ГрК РФ решения об изменении вида разрешенного использования таких земельных участков принимаются в соответствии с федеральными законами, т. е. не в порядке, предусмотренном ГрК РФ.

Поскольку ни в одном из правовых актов (Земельный кодекс РФ, Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон об обороте земель¹²) не содержится ни одной нормы об изменении разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственных угодий, то

¹¹ Попов М. Разрешенное использование, целевое назначение: теория и практика // Хозяйство и право. 2009. №2.

¹² Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ (ред. от 29.12.2010 г.) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.07.2011 г.)// СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

возникает вопрос о возможности изменения разрешенного использования земельных участков такой категории.

Учитывая, что, например, для сельскохозяйственных угодий процедура (а уж тем более ее содержание) определения разрешенного использования нормативно не установлена, весьма затруднительно исполнить требование п. 3 ст. 9 Закона об обороте земель, согласно которому «минимальный срок аренды земельного участка сельскохозяйственных угодий устанавливается законом субъекта Российской Федерации в зависимости от разрешенного использования сельскохозяйственных угодий, передаваемых в аренду». В данном случае совершенно непонятно, какие органы публичной власти и по какой процедуре будут определять это разрешенное использование.

В Письме от 8 июля 2008 г. № Д08-1995 «Об изменении вида разрешенного использования земельных участков в составе сельскохозяйственных угодий категории земель сельскохозяйственного назначения»¹³ Департамент имущественных и земельных отношений Минэкономразвития России указывает, что изменение вида разрешенного использования возможно только после изменения категории земель для сельскохозяйственных угодий, иными словами, не допускается изменение разрешенного использования таких участков в рамках категории земель сельскохозяйственного назначения.

Иных актов, разъясняющих порядок изменения разрешенного использования сельскохозяйственных земель, не издано, однако представляется, что позиция, высказанная Минэкономразвития, не вполне правильна. Тот факт, что для земельных участков сельскохозяйственных угодий не устанавливается градостроительный регламент, означает не отсутствие возможности изменения их разрешенного использования, а указывает на необходимость применения порядка, предусмотренного иными нормами. Следовательно, очевидна необходимость дополнения Земельного кодекса РФ или Закона об обороте земель нормами, регламентирующими этот вопрос.

Судебная практика, наоборот, не ограничивает возможности такого изменения. Например, Высший Арбитражный Суд РФ в определении от 28 декабря 2007 г. № 17392/07 об изменении разрешенного использования с крестьянского на дачное хозяйство не отрицал правомерность такого изменения, а лишь ограничивал ее по субъектному составу. На сегодняшний момент отсутствует четкий ответ на вопрос о возможности изменения разрешенного использования

¹³ Письмо Минэкономразвития РФ от 08.07.2008 г. № Д08-1995 «Об изменении вида разрешенного использования земельных участков в составе сельскохозяйственных угодий категории земель сельскохозяйственного назначения» (документ опубликован не был).

земельного участка в судебном порядке. Представляется логичным судебное обжалование отказа уполномоченного органа в удовлетворении заявления заинтересованного лица об изменении разрешенного использования, однако и в данном случае суд может лишь принять решение о побуждении органа в удовлетворении заявления, но изменять режим использования самостоятельно.

Также в связи с отсутствием регулирования федеральными законами вида разрешенного использования сельскохозяйственных земель не решенным остается и другой вопрос – об органе власти, уполномоченном принимать решения по рассматриваемому вопросу. Представляется логичным и целесообразным, что полномочиями по изменению разрешенного вида использования земельных участков должны быть наделены уполномоченные органы-собственники данных участков.

Исходя из отсутствия актов относительно рассматриваемого вопроса, представляется возможным опереться на аналогию закона, в частности на положения ЗК РФ в части установления публичного сервитута и на положения ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части изменения границ муниципального образования (это возможно сделать, поскольку во всех указанных процедурах происходит затрагивание общественных интересов). Исходя из аналогии права, можно сделать вывод, что в таких ситуациях требуется проведение публичных слушаний, а само изменение разрешенного использования должно устанавливаться актом уполномоченного органа.

Исходя из вышеизложенного, представляется целесообразным закрепить следующий порядок изменения разрешенного использования земель, на которые действие ГрК РФ не распространяется, в частности земель сельскохозяйственного назначения.

1. Уполномоченный орган утверждает перечни видов разрешенного использования по территориям, на которых не действуют градостроительные регламенты. Возможно следующее закрепление уполномоченных органов:

- для земель, находящихся в федеральной собственности – Правительством Российской Федерации;
- для земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- для земель, находящихся в муниципальной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения – органы местного самоуправления;

- для земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности – органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- для земель иного целевого назначения – органы местного самоуправления.

2. Заинтересованное лицо при возникновении необходимости подает в указанный орган заявление об изменении вида разрешенного использования земельного участка.

3. Орган проверяет верность сведений, предоставленных лицом, возможность изменения вида разрешенного использования земельного участка и назначает проведение публичных слушаний по данному вопросу. В связи со сложностью рассматриваемого органами вопроса и необходимостью проведения проверки, но с учетом категорий разумности, быстроты и эффективности принятия решений представляется возможным установить срок в один месяц для рассмотрения указанного вопроса. Решение о проведении слушаний предлагается принимать в течение пяти дней с указанного момента проведения проверки.

4. При положительном разрешении вопроса, выносимого на публичные слушания, уполномоченный орган принимает решение об изменении вида разрешенного использования земельного участка, а при отрицательном – отказывает в удовлетворении заявления гражданина. Срок принятия данного решения целесообразным представляется установить в три дня.

Также необходимо установить перечень необходимых документов, прилагаемых к заявлению заинтересованного лица, способы обжалования принятых решений и т.д. Данные положения должны быть четко сформулированы в отдельном федеральном законе (поскольку речь идет о правах граждан и юридических лиц) либо в ЗК РФ (поскольку нормы будут касаться земельных участков, не предназначенных под застройку, помещение их в ГрК РФ представляется нецелесообразным).

Принятие указанного порядка также повлечет за собой необходимость внесения изменений в положения относительно полномочий органов государственных органов и органов МСУ в части добавления к существующему перечню полномочий по принятию решения об изменении вида разрешенного использования и о проведении публичных слушаний по этому вопросу.

В настоящее время отсутствие правовых норм на уровне федерального законодательства создает неопределенность в регулировании данных правоотношений, а также неопределенность в судебной практике.

В связи с этим очевидна необходимость нормативного толкования правовых категорий, используемых в ЗК и иных актах (категории

земель, разрешенное использование и проч.). А также представляется необходимым включение актов соответствующего уровня (компетенция определяется уровнем собственника земли) подробной правовой регламентации изменения разрешенного вида использования земельных участков, на которые градостроительные регламенты не распространяются. Очевидно, что на федеральном уровне могут быть установлены отдельные основополагающие принципы изменения разрешенного использования земель, а также порядок этой процедуры для федеральных земель, а субъекты РФ и муниципальные образования самостоятельно должны установить порядок этой процедуры, опираясь на федеральное законодательство.

Список литературы

1. Анисимов А.П. Разрешенное использование земельных участков: вопросы теории // Гражданское право. 2006. № 4.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
3. Интервью заместителя Председателя Законодательного Собрания Ирины Блохина и председателя комитета Александра Тягунов [Электронный ресурс.] URL: http://www.tverinfo.ru/zakonodatelstvo/territorialnoe_planirovanie__osnova_budushei_zastroiki_postoyannii_komitet_po_stroitelstvu_zhilishnokommunal_nomu_kompleksu_i_tarifam_zakonodatelnogo_sobra.
4. Определение Верховного Суда РФ от 19 сентября 2007 г. № 5-В07-51 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Официальный сайт г. Хабаровска [Электронный ресурс.] URL: <http://www.khabarovskadm.ru/>
6. Письмо Минэкономразвития РФ от 08.07.2008 г. № Д08-1995 «Об изменении вида разрешенного использования земельных участков в составе сельскохозяйственных угодий категории земель сельскохозяйственного назначения» (документ опубликован не был).
7. Постановление Правительства Тверской области от 27.12.2011 N 290-пп «Об утверждении Программы мероприятий, направленных на снижение административных барьеров в строительстве на территории Тверской области, на 2011 – 2015 годы». // СПС «КонсультантПлюс».
8. Проект планировки территории – будущее на бумаге [Электронный ресурс.] URL: <http://karavan.tver.ru/html/n1292/article7.php>.
9. Федеральный закон от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ (ред. от 19.07.2011 г.) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»// СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.
10. Попов М. Разрешенное использование целевое назначение: теория и практика // Хозяйство и право. 2009. №2.

11. Термины в законодательстве о земле. [Электронный ресурс.] URL: http://www.zemvopros.ru/page_96.htm.
12. Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ (ред. от 29.12.2010 г.) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.07.2011 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.
13. Целевое назначение и разрешенное использование земельных участков: содержание и соотношение понятий // Современное право. 2009.

ABOUT SOME QUESTIONS OF THE LEGAL REGULATION OF THE TYPE OF ALLOWED USE OF THE LAND LOTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

A.A. Denisova

Tver State University

Consider the legal regulation of the permitted use of land in the Russian Federation. The conclusion about the need to define in law the terms "permitted use", "categories of land," "intended purpose", as well as a draft order changes in the permitted use of the land on which the action GrK Russia does not apply.

Keywords: *type of permitted use, agricultural land, spatial planning, town planning legislation.*

Об авторе:

ДЕНИСОВА Алина Александровна – студентка IV курса юридического факультета Тверского государственного университета, e-mail: lina_r@bk.ru; 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33.