

От редакции: 8 ноября 2018 г. на площадке Государственного университета по землеустройству состоялось выездное заседание комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, на котором был рассмотрен принятый в первой чтении законопроект о совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков. По итогам этого заседания было решено, в том числе создать рабочую группу. Автор данной статьи входит в состав указанной группы.

УДК 332

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УСТАНОВЛЕНИЯ И ИЗМЕНЕНИЯ ВИДОВ РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ТРЕБУЕТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ THE LEGAL REGULATION OF ESTABLISHMENT AND CHANGE OF TYPES OF PERMITTED USE OF LAND PLOTS REQUIRES IMPROVEMENT

Липски С. А.,

д-р экон. наук, доцент, зав. кафедрой земельного права, Государственный университет по землеустройству, г. Москва

Lipski S. A.

Аннотация. Рассмотрено регулирование в земельном и градостроительном законодательстве вопросов установления и изменения разрешенного использования земельных участков. Уделено внимание параллельному развитию этого института в указанных отраслях, имеющимся пробелам (в том числе на основе судебной практики), а также законодательной инициативе по урегулированию этих вопросов, поступившей в Государственную Думу из Правительства Российской Федерации. Сделан вывод, что указанная инициатива своевременна, но соответствующий законопроект требует доработки.

Ключевые слова: земли, земельные участки, разрешенное использование, законодательство, градостроительный регламент, сельскохозяйственный регламент.

Summary. Author of article is considered of regulation in land and town-planning legislation of questions of establishment and change of the permitted use of the parcels of land plots. He paid attention to 1) the parallel development of this institution in these sectors, 2) the existing gaps (including on the basis of judicial practice), as well as 3) the legislative initiative to resolve these issues, received to the State Duma from Government of the Russian Federation. Conclusion: this initiative is timely, but the relevant draft law needs to be improved.

Keywords: land, land plot, permitted use, legislation, town-planning rules, agricultural rules

Советского периода, когда все земли и земельные участки находились в исключительной собственности государства, их правовой режим определялся принадлежностью к одной из целевых категорий земель. Изначально их было три: а) предоставленные в пользование (сельскохозяйственное) трудовых землепользователей, б) городские земли и в) остальные государственные земельные имущества. По мере усложнения земельных правоотношений число категорий увеличилось и к моменту реформ 1990-х годов достигло семи¹. Принципиально такое деление на категории и их состав не изменились и до сих пор, то есть при проведении земельной реформы и в последующие годы этот подход сохранился.

При этом первые три отечественных Земельных кодекса (1922, 1970 и 1991) регулируя вопросы о том, как можно (следует) использовать земельный участок оперировали обобщенными понятиями «земля», «земли».

Но в условиях признания земельных участков объектами недвижимости большее значение приобрели не земли «вообще», а именно их участки, сущностным отличием которых от земель является их индивидуализация посредством определения и установления на местности их границ. Ведь только такие индивидуализированные участки могут принадлежать частным лицам, находиться в гражданском обороте, быть объектом налогообложения.

Однако и ныне действующий Земельный кодекс² 2001 года (далее — ЗК РФ) в изначальной редакции также воспроизвел ранее сформированный подход о землях (ст. 1, 8).

В то же время иная правовая отрасль — градостроительное законодательство — изначально почти не регулировало вопросы, связанные с землями, а оперировало именно земельными участками. Так в первом Градостроительном кодексе Российской Федерации³ (далее — ГСК РФ 1998) единственным упоминанием

о землях были нормы ст. 49 (в ней речь шла о таких землях, которые примыкали к границе города, как о территории его пригородной зоны). В основном же в нем говорилось о земельных участках, в том числе об их «разрешенном использовании» (ст. 1 и др.). Также не землями, а в основном земельными участками оперирует и современное гражданское законодательство.

Поэтому в ЗК РФ, принятом позже, чем ГСК РФ 1998, были учтены его нормы, уже вступившие в силу — наряду с целевыми категориями земель в уже упомянутой ст. 1 (а также в ст. 8) было указано, что правовой режим земель определяется исходя не только из 1) их принадлежности к определенной категории, но и с учетом 2) их разрешенного использования, причем в соответствии с зонированием территорий (то есть, это была явная отсылка к нормам ГСК РФ 1998). Это же было характерно и для принятого в 2004 году Федерального закона, регулирующего перевод земель или земельных участков из одной категории в другую⁴, в котором больше внимания уделено вопросам, связанным именно с земельными участками.

В последующем в земельное законодательство многократно вносились изменения, в том числе направленные на его гармонизацию с градостроительным и гражданским законодательством. Кроме того само понятие земельного участка (оно содержится в земельном законодательстве) четырежды менялось, хотя суть его оставалась прежней. В настоящее время (с 2015 года) под ним понимается недвижимая вещь, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи (п. 3 ст. 6 ЗК РФ).

Современное понятие «вид разрешенного использования земельных участков» (далее — ВРИ ЗУ), определяемый градостроительным регламентом, было введено в 2004 году ныне

¹ См.: ст. 154 и др. Земельного кодекса РСФСР от 30 октября 1922 г., ст. 4 и 5 Земельного кодекса РСФСР от 1 июля 1970 г. и ст. 4 и 5 Земельного кодекса РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 // Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР — 1991 — № 22 — ст. 768 (все утратили силу), см. также Липски С.А. О целевом назначении земельных участков и делении земельного фонда на категории в современных условиях. // Право и инвестиции, 2011. № 2 (47), С. 78–83.

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с послед. дополн. и изм.). // Рос. газ. — 2001—30 окт.

³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 года № 73-ФЗ // Рос. газ. — 1998—14 мая.

⁴ Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (с послед. доп. и изм.) // Рос. газ. — 2004—30 дек..

действующим Градостроительным кодексом Российской Федерации⁵ (далее — ГСК РФ). С учетом его положений п. 2 ст. 7 ЗК РФ в 2010 году был дополнен нормой о ВРИ ЗУ, причем согласно ней конкретные их виды определяются в соответствии со специальным классификатором⁶. Такой классификатор в был утвержден Минэкономразвития России 2014 году⁷ (далее — классификатор ВРИ ЗУ). Впрочем, при этом сложилась весьма странная ситуация, когда правовой режим земель наряду с принадлежностью к категории земель, в достаточной мере урегулированной земельным законодательством, определяется также и градостроительным законодательством (через ВРИ ЗУ). Но градостроительные регламенты, в которых и определяется ВРИ ЗУ, не устанавливаются для ряда земель. Например, в отношении земель лесного фонда, где действуют иные — лесохозяйственные регламенты. Нет градостроительных регламентов и для сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения (далее — сельскохозяйственные угодья), и для земель, покрытых поверхностными водами, и ряда других. То есть для таких земель и земельных участков ни в земельном, ни в градостроительном законодательстве порядок установления ВРИ ЗУ не определен.

В этой связи нельзя не отметить, что на это было указано, в частности в обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации еще за IV квартал 2013 г. (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 4 июня 2014 г.)⁸ (далее — Обзор). В Обзоре отмечено, что, так как градостроительные регламенты для сельскохозяйственных угодий не устанавливаются, то решения об изменении одного ВРИ ЗУ на другой для них должны приниматься в соответствии с иными федеральными законами (п. 6 ст. 1, п. 3 ч. 2 и ч. 6 ст. 30, ч. ч. 1, 6 ст. 36, ч. 5 ст. 37 ГСК РФ). Но поскольку в ЗК РФ или иных

законах этого нет, то и изменены ВРИ ЗУ не могут быть.

В то же время в классификаторе ВРИ ЗУ применительно к сельскохозяйственному использованию, приведены вполне взаимозаменяемые виды, например: 1) выращивание зерновых и иных сельскохозяйственных культур (код — 1.2) — овощеводство (1.3) — выращивание тонирующих, лекарственных, цветочных культур (1.4); 2) скотоводство (1.8) — свиноводство (1.11).

Также в Обзоре был сделан вынужденный вывод о том, что изменение ВРИ ЗУ для сельскохозяйственных угодий возможно только после перевода их из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию. И это же, согласно Обзору, относится и к участкам, предоставленным гражданам и их объединениям для ведения садоводства, огородничества и дачного строительства, крестьянского (фермерского) хозяйства и личного подсобного хозяйства. То есть в таких случаях изменить ВРИ ЗУ невозможно (например, с зерновых культур на овощеводство). Зато если сельскохозяйственные угодья расположены в населенных пунктах (таких сейчас примерно десятая часть от общей площади сельскохозяйственных угодий), то в отношении них изменение ВРИ ЗУ возможно и осуществляется согласно общим правилам градостроительного законодательства. При этом классификатор ВРИ ЗУ применяется, хотя его положения и не совсем совпадают с правоприменительной практикой периода, когда его еще не было, но институт ВРИ ЗУ уже был.

Дополнительным фактором, усложняющим правовое регулирование в области ВРИ ЗУ и целевых категорий земель, является то, что более 7 лет обсуждается идея отказа в земельном законодательстве от института категорий земель — это было предусмотрено сразу несколькими решениями Правительства Российской Федерации⁹, им же был разработан принятый

⁵ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с послед. доп. и изм.) // Рос. газ. — 2004—30 дек..

⁶ Федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газ. — 2010—26 июл.

⁷ Приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» // ИПС КонсультантПлюс.

⁸ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за IV квартал 2013 г. // ИПС КонсультантПлюс.

⁹ П. 20 Плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности — утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2010 г. № 982-р. // ИПС КонсультантПлюс; Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы — утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р. // ИПС КонсультантПлюс.

в первом чтении соответствующий законопроект, который был воспринят весьма неоднозначно¹⁰ и в итоге снят с рассмотрения¹¹.

В этой связи последние полтора-два года велась активная работа по совершенствованию правового регулирования вопросов установления ВРИ ЗУ. Ее результатом стал законопроект «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)»¹² (далее — законопроект № 496293–7), внесенный 25 июня 2018 г. Правительством Российской Федерации в Государственную Думу¹³.

В октябре 2018 г он был принят в первом чтении, и началась его доработка. Для этого 8 ноября 2018 г. на площадке Государственного университета по землеустройству состоялось выездное заседание комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям (он является ответственным за данный законопроект). По итогам этого заседания было решено, в том числе создать рабочую группу по его подготовке ко второму чтению (автор статьи входит в ее состав).

Давая краткую характеристику принятому в первом чтении законопроект № 496293–7, отметим три принципиальных момента.

1. Правильно, что детальную регламентацию вопросов, установления ВРИ ЗУ предлагается осуществить именно в ЗК РФ (а не в ГСК РФ) — правда для этого придется в очередной раз дополнить его новой главой (II¹ «Разрешенное использование земельных участков», состоящей из 4 статей). Это логично, так как все другие ключевые моменты, связанные с земельными участками (их понятие и характеристики, процедуры их преобразования), закреплены именно в ЗК РФ. В то же время вопрос дублирования и не самого оптимального взаимодополнения

норм ГСК РФ и ЗК РФ не просто остается, но и становится еще более нелогичным. Так, выше уже отмечено, что наиболее проблемным соотношением норм этих двух кодексов остается применительно к сельскохозяйственным угодьям. Но согласно предусмотренной законопроект № 496293–7 новой статье 14² ЗК РФ («Регламенты использования земель») ВРИ ЗУ будут устанавливаться следующими регламентами использования земель:

1) градостроительными (как и в настоящее время, причем их сфера действия и порядок установления не изменяются);

2) лесохозяйственными (предусмотренными лесным законодательством с 2006 года¹⁴), действующими в отношении земельных участков, находящихся в границах лесничеств, лесопарков;

3) положениями об особо охраняемых природных территориях — в отношении земельных участков, расположенных в границах указанных территорий.

О сельскохозяйственных же угодьях дается совершенно неуместная отсылка к региональному законодательству — для них ВРИ ЗУ будет устанавливаться и изменяться в порядке, утвержденном законом субъекта Российской Федерации. Предлагаемая передача этого ключевого федерального полномочия в сфере законодательного регулирования, во-первых, противоречит новейшей законодательной практике федерального законодателя (например, в 2014 году были существенно ограничены возможности регионального законодательства в вопросах предоставления земельных участков¹⁵). Во-вторых, отсылка к региональному законодательству, как правило, применяется в случаях, когда оптимального решения на федеральном уровне не удается найти (например, делегирование в 2002 году в регионы наиболее спорных вопросов оборота земельных участков сельскохозяйственного назначения¹⁶).

¹⁰ См., например, Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Проблемы отмены деления земель на категории в условиях реформирования земельного и градостроительного законодательства. // *Аграрное и земельное право*. — 2014. — № 1. — С. 37–42. Липски С.А. Виды разрешенного использования земельных участков в градостроительном и земельном законодательстве: дублирование или взаимодополнение? // *Градостроительное право*. — 2018. — № 4. — С. 14–17; Мельников Н.Н. Теоретические основы отнесения земель к категориям и зонирования территорий в Российской Федерации. // *Хозяйство и право*. — 2013. — № 3. — С. 74–83.

¹¹ Законопроект № 465407–6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» // <http://sozd.duma.gov.ru/bill/465407-6> (дата обращения 17.09.2018).

¹² Источник — <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/496293-7>.

¹³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 июня 2018 г. № 1261-р // *Официальный интернет-портал правовой информации*.

¹⁴ Ст. 87 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // *Рос. газ.* — 2006–8 дек.

¹⁵ См. подробнее — Липски С.А. *Земельное право: учебник*. — М.: Кнорус, 2017. — 340 с

¹⁶ Липски С.А. Новое в законодательной базе аграрного сектора. // *Экономист*. — 2004. — № 8. — С. 89–94.

И это при том, что последние 3–4 года активно обсуждается вопрос о сельскохозяйственных регламентах¹⁷, которые определяют особенности правового режима земель сельскохозяйственного назначения и станут правилами их использования и охраны, установления для них ВРИ ЗУ (и их изменения).

Причем сама по себе идея подключить региональных законодателей не плоха. Однако полное умолчание в федеральном законе (в новой главе ЗК РФ) о сельскохозяйственных угодьях (нет даже отсылок к другим федеральным законам) при наличии таких отсылок по остальным землям — ошибка. Представляется, что следовало бы наделить региональных законодателей соответствующими правами (в вопросах установления и изменения ВРИ ЗУ для сельскохозяйственных угодий), но с указанием на то, что эти вопросы должны ими решаться с учетом норм федерального законодательства о землеустройстве.

2. Позиционирование новой главы в ЗК РФ (после главы II «Охрана земель») также вызывает сомнение. Логичнее было бы включить новые четыре статьи в главу I «Образование земельных участков», назвав ее «Образование и разрешенное использование земельных участков», либо дать новую главу сразу после главы I¹.

3. Законопроекту свойственен недостаток, традиционный для большинства «земельных» усовершенствований федерального законодательства последних лет, — неспособность его разработчиков ограничиться рамками изначально поставленной цели (в данном случае — совершенствования правового регулирования вопросов установления ВРИ ЗУ). Так в законопроекте № 496293–7 затрагиваются не только связанные с этим нормы большого числа федеральных законов (корреспондирующие изменения), но и регулирующие образование и предоставление земельных участков, установление сервитутов, гражданский оборот земельных участков и др.

В целом рассмотрение Государственной Думой законопроекта № 496293–7 своевременно, так как совершенствование правового регулирования связанных с ВРИ ЗУ вопросов,

действительно, назрело. Однако на нем еще следует поработать при его прохождении в палатах Федерального Собрания.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Волков С.Н., Липски С.А.** Правовые и землеустроительные меры по вовлечению неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот и обеспечению их эффективного использования. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2017. — № 2. — С. 5–10
2. **Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В.** Проблемы отмены деления земель на категории в условиях реформирования земельного и градостроительного законодательства. // Аграрное и земельное право. — 2014. — № 1. — С. 37–42.
3. **Крассов О.И.** Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка // Экологическое право. — 2012. — № 2. — С. 16–20.
4. **Кресникова Н.И.** Разработка регламентов сельскохозяйственного землепользования. // АПК: экономика, управление. — 2014. — № 7 — С. 28–34.
5. **Липски С.А.** Виды разрешенного использования земельных участков в градостроительном и земельном законодательстве: дублирование или взаимодополнение? // Градостроительное право. — 2018. — № 4. — С. 14–17.
6. **Липски С.А.** Земельное право: учебник. — М.: Кнорус, 2017. — 340 с.
7. **Липски С.А.** Новое в законодательной базе аграрного сектора. // Экономист. — 2004. — № 8. — С. 89–94.
8. **Липски С.А.** О целевом назначении земельных участков и делении земельного фонда на категории в современных условиях. // Право и инвестиции. — 2011. — № 2 (47). — С. 78–83.
9. **Мельников Н.Н.** Теоретические основы отнесения земель к категориям и зонирования территорий в Российской Федерации. // Хозяйство и право. — 2013. — № 3. — С. 74–83.
10. **Смагина О.В.** Отнесение земель к категориям, перевод земель из одной категории в другую // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2007. — № 5. — С. 63–76.
11. **Шеломенцев В.Н.** Земельно-правовое устройство Российской Федерации // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2016. — № 6 (137). — С. 43–46.
12. **Шеломенцев В.Н.** Конституционно-правовое регулирование земельных отношений. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2016. — № 2 (133). — С. 8–12.

¹⁷ Кресникова Н.И. Разработка регламентов сельскохозяйственного землепользования. // АПК: экономика, управление. — 2014. — № 7 — С. 28–34; Волков С.Н., Липски С.А. Правовые и землеустроительные меры по вовлечению неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот и обеспечению их эффективного использования. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2017. № 2. С. 5–10.