

Карзенкова Александра Владимировна,
профессор кафедры частного права,
ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России,
кандидат биологических наук, доцент

РАЗРЕШЕННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ PERMITTED USE OF LAND PLOTS

Аннотация: В статье анализируются особенности разрешенного использования земельных участков, которое является важнейшим инструментом государственной земельной политики. Планирование развития земельных участков позволяет создать эффективную экономику, что должно содействовать устойчивому развитию Российской Федерации. При этом, мы не должны забывать об особых режимах использования земель отдельных категорий.

Abstract: The article analyzes the features of the permitted use of land plots, which is the most important instrument of state land policy. Planning the development of land plots allows creating an effective economy, which should contribute to the sustainable development of the Russian Federation. At the same time, we should not forget about the special regimes for the use of lands of certain categories.

Ключевые слова: разрешенное использование, категория земель, зонирование, регламент.

Keywords: permitted use, land category, zoning, regulations.

В соответствии со ст. 9 Конституции Российской Федерации земля охраняется как основа жизнедеятельности народов, проживающих в пределах ее территории. Все земли РФ составляют земельный фонд, в земельном законодательстве создано представление о земле как природном объекте и природном ресурсе. По целевому назначению все земли делятся на категории земель. Всего в ст. 7 ЗК РФ выделяется 7 категорий земель, каждая из которых имеет свой правовой режим. Земли каждой категории имеют свой состав, который предполагает деление земель этой категории на территориальные (это земли населенных пунктов) или функциональные зоны. Для каждой зоны устанавливается свой режим охраны и использования земельных участков, расположенных внутри зоны. Если мы говорим о территориальном зонировании, то в законодательстве градостроительной деятельности для каждой зоны устанавливается градостроительный регламент. Органы местного самоуправления устанавливают регламенты в Правилах землепользования и застройки (ПЗЗ). Земельный участок, расположенный внутри территориальной, или функциональной зоны должен иметь вид разрешенного использования, который должен соответствовать и целевому назначению земель данной категории и регламенту зоны.

Анализируя вопросы разрешенного использования и «нецелевого использования» земельных участков, мы можем выделить наиболее серьезные проблемы, встречающиеся в судебной практике. Эти проблемы оказывают непосредственное воздействие на законотворческий процесс, побуждая законодателей принимать изменения в нормативно-правовые акты, устанавливающие виды разрешенного использования земельных участков. Проблемы вызывают живой научный интерес у авторов, работающих в сфере охраны земель и землепользования. Конечно, органы государственной власти и органы местного самоуправления непосредственно заинтересованы в решении отдельных правовых вопросов. И, есть сфера защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду, предусмотренных ст. 42 Конституции РФ. А значит есть правозащитники, непосредственно работающие с земельными и градостроительными нарушениями прав на землю.



Наиболее частыми правонарушениями земельного законодательства являются самовольное занятие земельного участка, ответственность за которое предусмотрена ст. 7.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ (КоАП РФ), и использование земельных участков не по целевому назначению (ст. 8.8 Кодекса).

Анализируя судебную практику, мы выделили некоторые проблемы, связанные с темой исследования. Невозможность изменения вида разрешенного использования земельного участка, если в отношении соответствующих земель не устанавливаются градостроительные регламенты или на такие земли не распространяется действие регламентов, и при этом отсутствует федеральный закон, который регулировал бы этот вопрос (ч. 4, ч. 6 ст. 36, ч. 5 ст. 37 Градостроительного кодекса).

Такую позицию занял, в частности, Верховный Суд Российской Федерации, рассмотрев вопрос о возможности изменения видов разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения. Суд обосновал невозможность такого изменения отсутствием специального закона (обзор судебной практики ВС РФ за четвертый квартал 2013 г., утвержденный Президиумом ВС РФ 4 июня 2014 г.).

Проблема отсутствия прямой связи между видом разрешенного использования земельных участков и осуществляемой на них деятельностью КФХ. Так, согласно ст. 39.18 Земельного кодекса РФ возможно предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности для ИЖС, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, дачного хозяйства, а также для осуществления КФХ его деятельности. Между тем, классификатором видов разрешенного использования земельных участков, такой вид, как осуществление деятельности КФХ не предусмотрен, в то время, как остальные виды деятельности, поименованные в упомянутой статье, в классификаторе значатся.

Проблема определения видов разрешенного использования земельных участков правообладателями, а в частности, арендаторами и лицами, использующими участки по договорам безвозмездного пользования или на праве постоянного (бессрочного) пользования. Сейчас предусмотрено, что правообладатели вправе самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования, выбирать любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов (п. 2 ст. 7 Земельного кодекса РФ). Однако на практике возможность выбора вида разрешенного использования земельных участков ограничивается.

Например, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, отменяя соответствующие судебные решения нижестоящих инстанций, указал, что арендатор вправе использовать земельный участок только в соответствии с условиями договора аренды. Это значит, что арендатор не может выбрать иной вид разрешенного использования участка по сравнению с тем, который зафиксирован в договоре, без согласования с арендодателем в соответствии со ст. 450 Гражданского кодекса (постановление Президиума ВАС РФ от 25 июня 2013 г. № ВАС-1756/13). В указанном постановлении ВАС РФ отметил также, что требование арендатора об изменении вида разрешенного использования участка, который изначально был предоставлен в аренду без проведения торгов, направлено, по сути, на обход процедуры торгов в отношении уже образованных и поставленных на кадастровый учет земельных участков (ст. 39.13, ст. 39.14 Земельного кодекса РФ).

Проект федерального закона (№ 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» был разработан Правительством РФ еще в 2014 г., внесен в нижнюю палату парламента и даже успел в декабре того же года преодолеть барьер первого чтения [2]. А вот дальше дело застопорилось.



Законопроектом предлагалось отказаться от деления земель на категории и перейти к территориальному зонированию. Так, предполагалось выделить границы особо ценных сельскохозяйственных земель и установить запрет на изменение их разрешенного использования на какие-либо виды, кроме сельскохозяйственного производства. Тем не менее, предусмотренных в проекте мер, видимо, оказалось недостаточно – проект «собрал» немалое количество негативных отзывов. К опасениям насчет бесконтрольного использования сельскохозяйственных земель добавились ожидания нарушений в жилищной и промышленной застройке [1]. По мнению разработчиков законопроекта, существуют как минимум две причины для устранения деления земель на категории: необходимость ужесточить режим сохранности земель сельскохозяйственного назначения и защитить их от застройки, что категория земель не обеспечивает; сегодня деление земель на категории утратило смысл, так как основную роль для строительства объекта на тех или иных землях в действительности играют виды разрешенного использования [3].

В целом, законопроект (№ 465407-6) носит прогрессивный характер и может упростить и усовершенствовать сложившуюся в РФ систему управления земельно-имущественными и градостроительными отношениями, в том числе сократить административные процедуры при предоставлении земельных участков для строительства. Необходима инвентаризация сельскохозяйственных земель, особенно определение границ таких земель, относящихся к особо ценным. Субъекты Федерации часто не располагают ресурсами для проведения этой работы на должном уровне, им необходима финансовая поддержка, также перенести разработку сельскохозяйственных регламентов с уровня органов местного самоуправления на уровень субъектов Федерации с согласованием на федеральном уровне.

Необходимо также решение вопроса о противоречивости требований Земельного и Градостроительного кодексов. При возведении постройки важно соблюдать не только зональность, но и нормы, которые устанавливают местные документы. Несоблюдение правил может привести к признанию постройки самостроем. Такие государственные мероприятия, как учет всех земельных участков, разделение их на категории, установление ограничений на использование и пр., преследуют важную цель – охрану ценного природного ресурса, количество которого по объективным причинам ограничено. Нарушение установленных законом предписаний будет иметь для собственника ряд неприятных последствий. Самым легким из них будет штраф. Самым суровым – лишение собственности, то есть изъятие участка в пользу государства.

Список литературы:

1. Калашник Н.И., Трубникова О.А. Влияние принципа деления земель по целевому назначению на категории на развитие судебной практики в России // Арбитражный и гражданский процесс. 2024. N 2. С. 28 – 33.
2. Паспорт проекта Федерального закона N 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" (внесен Правительством РФ) (снят с рассмотрения) // СПС Консультант плюс.
3. Сутягин М.Д. Основные проблемы деления земель по целевому назначению на категории // Аграрное и земельное право. 2022. №11 (215). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-problemy-deleniya-zemel-po-tselevomu-naznacheniyu-na-kategorii> (дата обращения: 31.03.2025).

