



на правах рукописи

БАНДОРИН ЛЕОНИД ЕВГЕНЬЕВИЧ

РАЗРЕШЁННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Специальность 12.00.06 –
Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право

Автореферат диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

24 НОЯ 2011

Москва - 2011

Диссертация выполнена в Московском государственном университете
имени М.В.Ломоносова (юридический факультет)

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Голиченков Александр Константинович

**Официальные
оппоненты:** Доктор юридических наук
Жаворонкова Наталья Григорьевна
(Московская государственная юридическая
академия)

кандидат юридических наук
Миняев Андрей Олегович
(Министерство сельского хозяйства РФ)

Ведущая организация: Уральская государственная
юридическая академия

Защита состоится «14» декабря 2011 г. в 15 часов 15 минут на заседании диссертационного совета Д.501.001.99 при Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, Ленинские горы, 1-й корпус гуманитарных факультетов, юридический факультет.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, Ленинские горы, 2-й корпус гуманитарных факультетов.

Автореферат разослан «12» ноября 2011 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета



В.А.Чибисов

Актуальность темы исследования

Одним из принципов земельного законодательства Российской Федерации является принцип деления земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определённой категории и разрешённого использования в соответствии с зонированием территорий (градостроительным зонированием) и требованиями законодательства. Вплоть до начала XXI века правовой режим земельных участков в значительной степени определялся принадлежностью к определённой категории земель, а правовая конструкция разрешённого использования земельных участков была закреплена в системе законодательства Градостроительным кодексом Российской Федерации 1998 года и Земельным кодексом Российской Федерации 2001 года. При этом отсутствует как доктринальное, так и легальное понятие разрешённого использования, не определена взаимосвязь целевого назначения (категорий земель) и разрешённого использования. В то время как злободневность поднятого вопроса требует определения способов конкретизации правового режима земельных участков.

В законодательстве не описано, а в литературе не доказано, существуют ли иные способы установления (изменения) разрешённого использования земельных участков, кроме предусмотренного Земельным кодексом Российской Федерации зонирования территорий.

Градостроительный кодекс Российской Федерации, установивший в соответствии с предписанием пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации общие принципы и порядок проведения градостроительного зонирования, содержит противоречия с земельным законодательством, что порождает коллизии в правоприменительной практике.

В научной литературе имеется крайне мало работ, посвящённых разрешённому использованию земельных участков. Например, за последние пять лет авторами-участниками «софринских» конференций (это самый представительный научный форум, в котором традиционно участвуют ведущие специалисты основных научных и учебных центров земельного права) вопросам разрешённого использования земельных участков было посвящено всего 2 работы, что составляет 0,8 % от общего числа статей¹. Таким образом, не исследованными остаются вопросы содержания указанного понятия, типологии и характеристик видов разрешённого использования, реализации установленного законом права самостоятельного выбора любого вида разрешённого использования из предусмотренных зонированием территорий и ряд других вопросов.

В связи с изложенным представляется актуальным проведение специального монографического исследования этого относительно нового для российского законодательства понятия с целью определения юридической природы разрешённого использования земельных участков.

Цель и задачи диссертационного исследования.

Целью исследования является определение юридической природы разрешённого использования земельных участков, включая определение роли и места разрешённого использования земельных участков в системе земельного права и законодательства.

Такая цель предопределяет постановку следующих задач:

- определить этапы возникновения и развития разрешённого использования земельных участков;
- провести классификацию существующих научных позиций в отношении разрешённого использования земельных участков;
- дать понятие разрешённого использования земельных участков;

¹ См.: Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Учебное пособие для вузов. Выпуски пятый (2005-2007 гг.) и шестой (2008-2009 гг.) / Под ред. д.ю.н., проф. А.К.Голиченкова. М.: ФОРГРЕЙФЕР, 2009 г. С. IX – X.

- определить правовую взаимосвязь целевого назначения (категорий земель) и разрешённого использования земельных участков;
- классифицировать способы определения и характеристики разрешённого использования земельных участков;
- предложить механизм реализации права выбора любого вида разрешённого использования из предусмотренных зонированием территорий;
- выработать практические рекомендации по совершенствованию законодательства, регулирующего отношения по поводу разрешённого использования земельных участков.

Предметом диссертационного исследования являются система нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, регулирующих отношения по поводу разрешённого использования земельных участков, правовая и иная специальная литература, практика правоприменения.

Теоретическую основу исследования составили труды учёных в области общей теории права – С.С. Алексеева, М.Н. Марченко, В.С. Нерсесянца, теории административного права – Д.Н. Бахраха, Ю.А. Тихомирова; теории гражданского права – Д.И. Мейера, Л.А. Новоселовой, Е.А. Суханова; теории земельного права – Г.А. Аксенёнка, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, Г.А. Волкова, А.К. Голиченкова, И.И. Евтихеева, И.А. Иконичкой, Ю.Г. Жарикова, Н.Д. Казанцева, О.М. Козырь, Н.И. Краснова, О.И. Крассова и других.

Вопросы разрешённого использования земельных участков исследуются в научных работах А.Ю. Александровой, З.С. Беляевой, Г.Е. Быстрова, Г.А. Волкова, А.А. Высоковского, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, И.А. Иконичкой, О.М. Козырь, А.Л. Корнеева, Н.Н. Мисника, В.П. Можаровского, Н.Л. Лисиной, М.В. Попова, Э.К. Грутнева, Б.И. Уткина, В.Э. Чуркина и других.

Методология диссертационного исследования. При её определении автор исходил из общеупотребительного понимания методологии науки, в том числе правовой, согласно которому она представляет собой учение о принципах построения, формах и способах научного познания. Применительно к теме исследования можно различать два методологических среза. Первый срез проявляется через логическую организацию данного диссертационного исследования (см. подразделы «Структура диссертационного исследования» и «Основное содержание диссертационного исследования»). Второй срез касается методов (способов) данного исследования. К ним относятся: поиск и сбор единичных данных; обработка первичных данных: их описание, обобщение, классификация, поиск закономерностей; анализ результатов обработки первичных данных.

Научная новизна диссертации заключается в том, что она является первой монографической работой, посвящённой исследованию разрешённого использования земельных участков.

На защиту выносятся следующие **основные научные положения и выводы:**

1. Разрешённое использование земельных участков – это неотъемлемый элемент правового режима земельного участка, установление которого имеет целью определение конкретного, устойчивого способа использования земель, соответствующего целевому назначению земель, из состава которых образован земельный участок. При этом неотъемлемость разрешённого использования земельных участков означает, что оно должно определяться для земельных участков, образованных из состава земель всех категорий (за исключением земель запаса), что обусловлено необходимостью конкретизации правового режима земельных участков, которая не может быть обеспечена лишь посредством деления земель на категории.

2. Установление разрешённого использования представляет собой сложный способ правового воздействия на правообладателя земельного

участка, сочетающий в себе конкретное позитивное обязывание и общий запрет. В свою очередь, установление целевого назначения характеризуется сочетанием общего позитивного обязывания и конкретного запрета, а установление ограничений прав на землю – только конкретным запретом.

3. Способы определения разрешённого использования земельных участков классифицируются следующим образом:

- градостроительное зонирование, осуществляемое в соответствии с земельным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности;

- временные способы, применяемые в соответствии с земельным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности, а именно: определение разрешённого использования при предоставлении земельного участка для строительства по предварительному согласованию места размещения объекта, при включении земельного участка в границы населённого пункта, путём принятия решения об изменении разрешённого использования земельных участков главой местной администрации вплоть до принятия правил землепользования и застройки (но не позднее 31 декабря 2012 г.), а также планировка территории;

- способы, прямо не указанные в законодательстве как способы определения разрешённого использования земельных участков, но по сути таковыми являющимися. Пример: проектирование лесных участков и разработка лесохозяйственного регламента (ст. 69 Лесного кодекса Российской Федерации);

- способы, не предусмотренные в законодательстве, но необходимые к установлению в качестве способов определения разрешённого использования земельных участков – применительно к земельным участкам из состава земель особо охраняемых природных территорий, сельскохозяйственных угодий, а также к земельным участкам в границах территорий памятников, ансамблей и территорий общего пользования.

4. Градостроительное зонирование как основной способ определения разрешённого использования обеспечивает баланс публичных интересов разного уровня и частных интересов, что достигается:

- обязательностью соответствия градостроительных регламентов документам территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

- учётом результатов публичных слушаний при разработке градостроительных регламентов;

- правом выбора любого вида разрешённого использования из предусмотренных зонированием территорий без дополнительных разрешений и процедур согласования.

В этом заключается кардинальное отличие градостроительного зонирования от иных указанных способов определения разрешённого использования земельных участков, осуществляемых уполномоченными на то органами государственной власти или органами местного самоуправления без согласования с иными органами публичной власти и без учёта интересов населения и заинтересованных лиц.

5. Разрешённое использование земельных участков характеризуется:

- устойчивостью, что означает недопустимость указания на стадии хозяйственного освоения земельного участка (проектирование, строительство и т.д.), а также на вид субъекта прав на земельный участок;

- неисчерпаемостью, что определяет целесообразность нормативного установления закрытого перечня видов разрешённого использования земельных участков;

- конкретностью, что означает обязательность указания не только на виды, но и на параметры использования земельного участка, а также всех расположенных на нём объектов;

- взаимосвязью с размером земельного участка, что означает обусловленность предельных (максимальных и минимальных) размеров

земельных участков разрешённым использованием земельных участков.

6. Механизм реализации права выбора любого вида разрешённого использования из предусмотренных градостроительным зонированием без дополнительных разрешений и процедур согласования должен заключаться в:

- возложении на органы местного самоуправления обязанности по внесению изменений в сведения государственного кадастра недвижимости информации об изменении разрешённого использования земельных участков при принятии правил землепользования и застройки и внесении в них изменений;

- обеспечении указания в соответствующей строке кадастрового паспорта земельного участка разрешённого использования в виде перечня видов разрешённого использования земельного участка, установленных для территориальной зоны расположения соответствующего земельного участка;

- введении в налоговом и земельном законодательстве принципа и механизма определения размера платежей за землю (земельного налога и арендной платы) не в зависимости от применяемого вида разрешённого использования земельного участка, а применительно к территориальной зоне расположения такого земельного участка;

- установлении правового механизма получения органами государственного кадастрового учёта земельных участков, налоговыми органами и органами местного самоуправления информации о самостоятельно изменяемых видах разрешённого использования правообладателями земельных участков.

Практическое значение диссертационного исследования заключается в том, что в нём сформулированы следующие практические рекомендации по совершенствованию законодательства:

- в пункт 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации внести изменения в части замены слов «вид разрешённого использования» на

слова «разрешённое использование», а также в части указания на два способа определения разрешённого использования земельных участков: 1) градостроительное зонирование и 2) иные способы, установленные специальными федеральными законами;

- в статьи 45-47 Земельного кодекса Российской Федерации внести изменения, обеспечивающие возможность принудительного прекращения прав на земельные участки при их использовании с нарушением разрешённого использования;

- в статьи 1 и 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации внести указание на взаимосвязь устанавливаемых в градостроительном регламенте видов разрешённого использования земельных участков с целевым назначением земель.

Апробация результатов диссертационного исследования. Выводы и предложения по теме излагались в качестве докладов и сообщений на ежегодных научно-практических конференциях «Проблемы экологического, земельного права и законодательства в современных условиях» в 2007 г. («Софрино-13»), 2008 г. («Софрино-14»), 2009 г. («Софрино-15»), 2011 г. («Софрино-17»); на ежегодных Школах молодых учёных-юристов, специализирующихся на актуальных вопросах экологического, земельного права и законодательства в 2007 г. (г.Анапа, Краснодарский край), 2008 г. (г.Саранск, республика Мордовия), 2009 г. (г.Зеленоградск, Калининградская область), 2011 г. (г.Екатеринбург, Свердловская область).

Практическая значимость работы подтверждается тем, что основные положения диссертации использованы автором при подготовке проектов Градостроительного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (в составе Рабочей группы), а также при подготовке Правил землепользования и застройки города Перми (по заказу администрации города Перми).

Материалы исследования использовались при преподавании учебного курса «Земельное право России» в 2007-2011 гг. на юридическом факультете Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Структура диссертационного исследования. Исследование состоит из введения, двух глав, заключения, библиографии, перечня нормативных правовых актов и иных документов.

Основное содержание диссертационного исследования.

Во введении обосновывается актуальность избранной темы исследования, указывается на состояние её научной разработанности, определяются предмет и цель исследования, его теоретическая и методологическая основа, научная новизна диссертации и её практическая значимость, приводятся сведения об апробации результатов исследования, а также основные положения диссертации, выносимые на защиту.

В первой главе **«Понятие разрешённого использования земельных участков в системе земельного законодательства»** исследуются вопросы появления и развития указанного понятия, его содержания как исходного и неотъемлемого элемента правового режима земельных участков, соотношения разрешённого использования с целевым назначением, типологии и характеристики видов разрешённого использования.

В первом параграфе **«Разрешённое использование земельных участков: термины и определения»** показано, что понятие «разрешённое использование земельных участков» не применялось ни в законодательстве Российской Империи до 1917 года, ни в системе советского земельного законодательства. Лишь с проведением земельной реформы конца XX века возникла необходимость в появлении инструмента, способного установить правовые пределы использования земельных участков. Проведённый анализ терминов и определений, использованных в ранее действовавшем законодательстве, позволяет сделать вывод, что конструкцию начала 90-ых годов XX века «основное целевое назначение земель» – «целевое назначение

земельных участков» можно считать прообразом современной конструкции «целевое назначение земель» – «разрешённое использование земельных участков». Однако такая конструкция не могла обеспечить переход к многообразию форм права собственности и реагировать на нужды рационального использования земельных участков в рыночных отношениях.

Автором указывается, что первое упоминание разрешённого использования земельного участка появилось в Указе Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об Основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года», а законодательное определение разрешённого использования земельных участков впервые было сформулировано Градостроительным кодексом Российской Федерации 1998 г. Как показывает анализ, дальнейшая дифференциация разрешённого использования была осуществлена Земельным кодексом Российской Федерации в 2001 г. и Градостроительным кодексом Российской Федерации в 2004 г.

В результате исследования сделан вывод, что правовой режим земель определяется исходя из а) принадлежности земель к определённой категории, б) разрешённого использования земель в соответствии с зонированием территорий и в) разрешённого использования земель в соответствии с требованиями законодательства. При этом в Земельном кодексе Российской Федерации имеется серьёзное внутреннее противоречие, проявляющееся в вопросе, является ли зонирование территорий единственным способом определения разрешённого использования, или же законодательство может предусмотреть иные способы такого определения.

Дальнейший анализ терминов и определений подтверждает, что установленный в статье 1 Земельного кодекса Российской Федерации принцип деления земель на категории в полной мере обеспечивает распространение разрешённого использования земельных участков на все

категории земель (кроме земель запаса). Для упорядочения правоотношений по поводу разрешённого использования земельных участков автором предлагается доктринальное определение разрешённого использования земельных участков.

Во втором параграфе «Разрешённое использование земельных участков как элемент правового режима земельных участков» автор изучает соотношение понятий «правовой режим земельных участков» и «разрешённое использование земельных участков». В научной литературе нет единого мнения, считать ли разрешённое использование (равно как и целевое назначение) элементом правового режима земельных участков, либо правовым способом определения содержания элементов правового режима. Автор рассуждает о возможности рассматривать разрешённое использование земельных участков как конструкцию, имеющую дуалистическую природу. С одной стороны, оно содержит исходные характеристики земельного участка (объекта) вне связи с имеющимся или будущим субъектом прав на такой участок, с другой стороны – определяет объём прав указанного субъекта на земельный участок. Это и элемент, и одновременно – способ.

В ходе исследования разрешённое использование земельных участков охарактеризовано как неотъемлемый элемент правового режима земельных участков. При этом в отличие от разрешённого использования характеристика неотъемлемости не свойственна другому элементу правового режима земельных участков – ограничениям прав на землю.

Изучение разрешённого использования земельного участка как элемента правового режима позволяет прийти к выводам о том, что разрешённое использование:

- должно определять устойчивый способ использования земельного участка, указывающий на функциональную характеристику разрешённой на земельном участке деятельности и не находящийся в зависимости от стадий хозяйственного освоения земельного участка;

- не должно быть связано с существующим или будущим субъектом прав на землю.

Элементы правового режима земельных участков исследуются в работе с позиций правового воздействия на правообладателей земельного участка. Автор приходит к выводу, что установление разрешённого использования представляет собой сложный способ правового воздействия, сочетающий в себе конкретное позитивное обязывание и общий запрет. Так, законодательство запрещает использовать земельный участок способом, не предусмотренным правовым актом, определившим вид или виды разрешённого использования (общий запрет). Такой запрет, например, сформулирован в ст. 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающей в качестве правонарушения «использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешённым использованием».

Этому общему запрету корреспондирует конкретный вид разрешённого использования либо исчерпывающий перечень видов разрешённого использования, установленный правовым актом (конкретное позитивное обязывание либо конкретное дозволение). Пример такого обязывания: если земельный участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трёх лет, то он подлежит изъятию у собственника (ст. 284 Гражданского кодекса Российской Федерации), а право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного наследуемого владения таким земельным участком принудительно прекращаются (пп. 4 п. 2 ст. 45 Земельного кодекса Российской Федерации). Пример такого дозволения: собственнику земельного участка с разрешённым использованием «дачное хозяйство» дозволено построить только дачный дом и хозяйственные строения и

дозволено выращивать только сельскохозяйственные культуры и картофель, но он вправе и не строить, и не выращивать, и вообще никак не использовать такой земельный участок без угрозы наступления неблагоприятных последствий.

Для эффективности правового воздействия на субъектов земельных отношений законодательство должно одновременно обеспечить и конкретное позитивное обязывание (конкретное дозволение), и общий запрет. В работе отмечается, что такой общий запрет в российском законодательстве в должной мере не обеспечен: законодательство предусматривает возможность принудительного прекращения прав на земельные участки при их использовании не в соответствии с целевым назначением, но не предусматривает такую возможность за использование земельных участков с нарушением разрешённого использования.

В завершении параграфа приводится схема, отображающая роль и место разрешённого использования в системе элементов правового режима земель и земельных участков.

В третьем параграфе «Типология характеристик видов разрешённого использования земельных участков» проводится анализ соотношения понятий «разрешённое использование» и «вид разрешённого использования». Земельный и Градостроительный кодексы Российской Федерации используют эти понятия неоднозначно, что влечёт за собой различные толкования правовых норм, содержащих эти термины. Автор предлагает унифицировать земельное законодательство и законодательство о градостроительной деятельности, отнеся термин «разрешённое использование» к указанию на правовой режим конкретного земельного участка, а термин «вид разрешённого использования» использовать применительно к содержанию правового акта, определяющего вид (виды) разрешённого использования соответствующих земельных участков (правила землепользования и застройки, лесохозяйственный регламент, положение об

особо охраняемой природной территории и т.п.).

Далее в параграфе дана характеристика видов разрешённого использования, дифференцированных законодательством о градостроительной деятельности на основные, вспомогательные и условно разрешённые. В отличие от основных и вспомогательных видов разрешённого использования, условно разрешённый вид использования, во-первых, может быть выбран не самостоятельно, а только по результатам прохождения разрешительной процедуры. Во-вторых, разрешение на такой вид использования вправе получать не только правообладатель земельного участка, но и любое заинтересованное лицо. При этом такое лицо принимает на себя риски получить разрешение на условно разрешённый вид использования, но не приобрести права на земельный участок.

В ходе анализа вопросов соотношения видов разрешённого использования с целевым назначением земель и целесообразности нормативного установления перечня видов разрешённого использования автор приходит к следующим выводам:

- необходимо обеспечить устойчивую взаимосвязь определяемого разрешённого использования земельных участков с принадлежностью земель к определённой категории, для чего привести Градостроительный кодекс Российской Федерации в соответствие с земельным законодательством путём внесения в статьи 1 и 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации указания на взаимосвязь устанавливаемых в градостроительном регламенте видов разрешённого использования земельных участков с целевым назначением земель;

- нормативное установление на федеральном уровне перечня или групп видов разрешённого использования нецелесообразно, исходя из неисчерпаемости функциональных характеристик использования объектов, которые могут быть возведены или размещены на земельном участке, а также учитывая потенциальную опасность ограничения таким перечнем прав

органов государственной власти и местного самоуправления по установлению видов разрешённого использования в правилах землепользования и застройки.

В качестве результата проведённого в первой главе исследования автор формулирует доктринальное определение разрешённого использования земельных участков.

Во второй главе «Установление и изменение разрешённого использования земельных участков» рассматриваются способы определения (первичного установления и последующего изменения) разрешённого использования, а также проблемы, возникающие при реализации права на выбор вида разрешённого использования из предусмотренных градостроительным зонированием.

В первом параграфе «Зонирование территорий как способ установления и изменения видов разрешённого использования земельных участков» исследуется обширная классификация различных видов зон и зонирования, сопоставляются «зонирование территорий» (термин Земельного кодекса Российской Федерации) и «градостроительное зонирование» (термин Градостроительного кодекса Российской Федерации). Результаты такого исследования приводят к выводу о том, что указанные термины являются синонимичными, и должны пониматься только и исключительно как процедура по определению территориальных зон при подготовке и принятии правил землепользования и застройки.

Сопоставительный анализ двух исчерпывающих списков: с одной стороны, всех существующих категорий земель (Земельный кодекс Российской Федерации), и с другой стороны, территорий, для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, и земельных участков, на которые градостроительные регламенты не распространяются (Градостроительный кодекс Российской Федерации), – даёт возможность точно определить территориальные пределы распространения зонирования

территорий. Это:

- земли населённых пунктов (целиком);
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения (целиком);
- земли сельскохозяйственного назначения, не относящиеся к сельхозугодьям;
- земли особо охраняемых территорий и объектов, за исключением земель особо охраняемых природных территорий, не относящихся к землям лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

В соответствии с отсылочной нормой пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации Градостроительный кодекс Российской Федерации является тем самым федеральным законом, установившим общие принципы и порядок проведения зонирования территорий. Градостроительное зонирование реализуется посредством принятия правил землепользования и застройки. Правилами землепользования и застройки утверждаются градостроительные регламенты, которые распространяют своё действие в границах территориальных зон. Именно применительно к таким зонам устанавливаются виды разрешённого использования. Виды предполагают вариативность, возможность выбора из некоторого перечня (обширного либо суженного), который устанавливается органами местного самоуправления поселений и городских округов посредством процедуры подготовки правил землепользования и застройки или внесения в них изменений.

Подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется органами местного самоуправления поселений и городских округов с учётом положений о территориальном планировании, содержащихся во всех имеющихся документах территориального

планирования других уровней публичной власти, а также с учётом требований технических регламентов, результатов публичных слушаний и предложений заинтересованных лиц. Таким образом, в определении разрешённого использования земельных участков при градостроительном зонировании принимают участие все субъекты земельных правоотношений: федеральные органы государственной власти, органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципальных районов, поселений и городских округов, а также лица, чьи права и законные интересы затрагиваются либо могут быть затронуты в связи с определением (установлением либо изменением) разрешённого использования земельных участков. В этом заключается кардинальное отличие градостроительного зонирования от иных способов установления разрешённого использования земельных участков, осуществляемых уполномоченным на то органом государственной власти или органом местного самоуправления без согласования с иными органами публичной власти, без учёта интересов населения и заинтересованных лиц.

Виды разрешённого использования земельных участков, устанавливаемые в градостроительных регламентах, находятся во взаимосвязи с видами территориальных зон. При этом установленный законодательством перечень территориальных зон не является исчерпывающим, что позволяет органам местного самоуправления при утверждении правил землепользования и застройки устанавливать как территориальные зоны, поименованные в законе, так и иные виды зон, в том числе смешанные.

Во втором параграфе **«Выбор вида разрешённого использования земельного участка из предусмотренных зонированием территорий»** объектом критического исследования является реализация нормы абз. 2 п. 2 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации: «любой вид разрешённого использования из предусмотренных зонированием территорий видов

выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования».

Автором отмечается, что в законодательстве о градостроительной деятельности (ч. 4 ст. 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации) указанное право ограничено по видам разрешённого использования и по кругу лиц.

По видам разрешённого использования такое ограничение заключается в том, что указанное право распространяется не на любые виды разрешённого использования, а только на основные и вспомогательные виды разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства, и, соответственно, не распространяется на условно разрешённые виды разрешённого использования. С одной стороны, Земельный кодекс Российской Федерации не содержал, и не мог содержать такого ограничения, поскольку он не разделял виды разрешённого использования на три подвиды, с другой стороны – в настоящее время такое разделение произвести необходимо.

По кругу лиц предусмотрено, что указанное право распространяется не на любое абстрактное лицо, а на правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий².

Помимо указанных ограничений, право самостоятельного выбора вида разрешённого использования ограничено необходимостью соблюдать установленные законодательством нормы безопасности жизни или здоровья граждан, имущества и окружающей среды, а также ограничения

² Указанные лица, на которых не распространяется право самостоятельно выбирать виды разрешённого использования, создаются для непосредственного осуществления публичной власти (органы государственной власти и органы местного самоуправления) или для выполнения публичных функций (государственные и муниципальные учреждения и унитарные предприятия). Они по своей природе не обладают универсальной правоспособностью, поэтому на них право свободного выбора не должно распространяться.

использования территорий.

Однако механизма реализации указанного права законодательство не предусматривает. Автор считает, что при разработке такого механизма необходимо исходить из того, что процедура изменения вида разрешённого использования должна осуществляться в «автоматическом» режиме, без административной и финансовой нагрузки на правообладателя земельного участка. Одним из предлагаемых элементов механизма реализации рассматриваемого права должна стать отсутствующая ныне процедура получения органами государственного кадастрового учёта земельных участков, налоговыми органами и органами местного самоуправления информации о самостоятельно изменяемых видах разрешённого использования правообладателями земельных участков. Данная процедура должна учитывать особенности различных вариантов изменения видов разрешённого использования земельных участков и объектов, на них расположенных. Приводится следующая классификация таких вариантов:

- один вид разрешённого использования земельного участка на другой изменяется без осуществления строительства (например, в зоне сельскохозяйственного использования пахотное использование заменяется на огородное использование) либо со строительством, но не требующим получения разрешения на строительство (например, изменение огородного хозяйства на строительство дачного дома);

- один вид разрешённого использования земельного участка на другой изменяется для целей нового строительства с получением разрешения на строительство;

- один вид разрешённого использования объекта капитального строительства на другой изменяется для целей преобразования (перепрофилирования) такого объекта с проведением реконструкции, требующей получения разрешения на строительство;

- один вид разрешённого использования объекта капитального

строительства на другой изменяется для целей преобразования (перепрофилирования) такого объекта с проведением капитального ремонта (ремонта), не требующего получения разрешения на строительство;

- один вид разрешённого использования объекта капитального строительства на другой изменяется для целей перепрофилирования такого объекта без проведения каких-либо строительных работ.

Другими элементами механизма реализации права выбора вида разрешённого использования автор предлагает предусмотреть следующие:

- возложение на органы местного самоуправления обязанности по внесению изменений в сведения государственного кадастра недвижимости информации об изменении разрешённого использования земельных участков при принятии правил землепользования и застройки (внесения в них изменений);

- обеспечение возможности указывать в соответствующей строке кадастрового паспорта земельного участка разрешённого использования в виде перечня видов разрешённого использования земельного участка, установленных для территориальной зоны расположения соответствующего земельного участка;

- установление в налоговом и земельном законодательстве принципа и механизма определения размера платежей за землю (земельного налога и арендной платы) не в зависимости от применяемого вида разрешённого использования земельного участка, а применительно к территориальной зоне расположения такого земельного участка.

Третий параграф **«Иные способы установления разрешённого использования земельных участков»** посвящён исследованию иных, кроме градостроительного зонирования, способов установления разрешённого использования земельных участков.

Земли, на которых разрешённое использование земельных участков определяется не градостроительным зонированием, а иными способами,

перечислены в ст. 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации: это земли, для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, и земельные участки, на которые градостроительные регламенты не распространяются.

К первой группе относятся отдельные категории, субкатегории земель и земельные участки, которые вообще не охватываются процедурой зонирования территорий, как способом определения разрешённого использования:

- земли лесного фонда (целиком);
- земли запаса (целиком);
- сельскохозяйственные угодья (в составе земель сельскохозяйственного назначения);
- земли особо охраняемых природных территорий, за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов (в составе земель особо охраняемых территорий и объектов);
- земли, покрытые поверхностными водами (в составе любой категории земель);
- земельные участки, расположенные в границах особых экономических зон (в составе любой категории земель).

Ко второй группе относятся земельные участки, охватываемые зонированием территорий и входящие в границы территориальных зон, но на которые не распространяются градостроительные регламенты. Следовательно, нахождение таких земельных участков в границах территориальной зоны не обеспечивает определения их разрешённого использования. Это земельные участки:

- в границах территорий памятников и ансамблей, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также в границах территорий памятников или ансамблей, которые являются вновь

выявленными объектами культурного наследия;

- в границах территорий общего пользования;
- занятые линейными объектами;
- предоставленные для добычи полезных ископаемых.

Среди способов, прямо не указанных в законодательстве как способы определения разрешённого использования перечисленных земельных участков, но по сути таковыми являющимися, выделяются:

- определение разрешённого использования лесных участков в лесохозяйственном регламенте (ст. 69, ч. 5 ст. 87 Лесного кодекса Российской Федерации);

- определение разрешённого использования на землях особо охраняемых природных территорий в положении о государственном природном заповеднике или на основании решения Правительства Российской Федерации (п. 4 ст. 9, п. 4 ст. 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»);

- определение разрешённого использования земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон, на основании соглашения о создании особой экономической зоны (ч. 4 ст. 6 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»).

Дополнительное законодательное регулирование в определении разрешённого использования земельных участков требуется применительно к земельным участкам из состава земель особо охраняемых природных территорий, сельскохозяйственных угодий, а также к земельным участкам в границах территорий памятников, ансамблей и территорий общего пользования.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы основные теоретические выводы работы, а также практические рекомендации по теме работы.

По теме диссертации опубликованы следующие работы автора:

1. Бандорин Л.Е. Проблемы выбора вида разрешённого использования земельного участка из предусмотренных зонированием территорий // Экологическое право. 2011. № 3. С. 12-18.

2. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности / Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин – М.: Изд-во Проспект, 2010. – 744 с.

3. Азбука землепользования и застройки. Главное о правилах землепользования и застройки в популярном изложении / Л. Бандорин, Э. Трутнев. – Москва: Фонд «Институт экономики города», 2010. – 53 с.

4. Бандорин Л.Е., Трутнев Э.К. и др. Публичные слушания по вопросам градорегулирования. Рекомендации органам местного самоуправления (подготовлены Фондом «Институт экономики города»). Приложение к журналу «Имущественные отношения в Российской Федерации». Серия «В помощь специалисту-практику». Выпуски 2, 3. М.: Международная академия оценки и консалтинга. 2007. 207 с.

Отпечатано в копицентре « СТ ПРИНТ »
Москва, Ленинские горы, МГУ, 1-ый гуманитарный корпус.
e-mail: globus9393338@yandex.ru тел.: 939-33-38
Тираж 150 экз. Подписано в печать 07.11.2011