

УДК 347

*Г.Л. Землякова***ВЫБОР ВИДА РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА ЕГО ПРАВООБЛАДАТЕЛЕМ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ¹**

Поводом к написанию данной статьи послужило Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 2020 г. № 42-П, принятие которого обусловлено отсутствием надлежащего правового регулирования осуществления выбора вида разрешенного использования земельного участка его правообладателем. Федеральным законодательством прямо не предусмотрена обязанность правообладателя земельного участка по выбору вида его разрешенного использования, отсутствует и порядок ее реализации. Поэтому понуждение правообладателя к проведению кадастрового учета земельного участка в связи с выбором или изменением его разрешенного использования, а тем более привлечение к ответственности за использование земельного участка не в соответствии с его разрешенным использованием из-за неисполнения такой обязанности нельзя признать законным и обоснованным.

В связи с этим автором сделаны предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: изменение, выбор вида разрешенного использования, земельный участок, кадастровый учет, Единый государственный реестр недвижимости, градостроительный регламент.

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-2-251-256

Несмотря на то что современный институт градостроительного зонирования введен Градостроительным кодексом РФ (далее – ГрК РФ) в конце 2004 г., механизмы выбора или изменения вида разрешенного использования земельных участков их правообладателями², внесения изменений в правила землепользования и застройки³, а также защиты прав правообладателей земельных участков при изменении правил землепользования и застройки⁴ до сих пор недостаточно полно урегулированы и не вполне отлажены.

На практике нередко возникают проблемы, связанные с выбором правообладателями земельных участков вида разрешенного использования. В конце 2020 г. данный вопрос стал предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ⁵. Поводом для обращения с жалобой в Конституционный Суд РФ стало привлечение гражданки М.Г. Анциновой к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) за нецелевое использование земельного участка. На земельном участке, предназначенном для индивидуального жилищного строительства, она разводила сельскохозяйственных животных (кур, уток, свиней, коз). При этом возможность возведения построек для содержания мелких животных была предусмотрена правилами землепользования и застройки г. Читы⁶ для жилой зоны, в которой располагался принадлежащий ей

¹ Данная работа выполнена с использованием справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

² См., напр.: Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 12. С. 46–53; *Его же*. Проблемы выбора вида разрешенного использования земельного участка из предусмотренных зонированием территорий // Экологическое право. 2011. № 3. С. 12–18.

³ См., напр.: Сидоркин А.А. Соотношение правил землепользования и застройки и генеральных планов поселений (городских округов): теория и практика // Экологическое право. 2018. № 2. С. 15–19; Харьков В.Н. Особенности обеспечения экологических прав граждан в сфере градостроительной деятельности // Правовые вопросы недвижимости. 2017. № 2. С. 36–39.

⁴ См., напр.: Башарин А.В., Петунов А.А. Защита прав правообладателей земельных участков при изменении документов градостроительного зонирования // Закон. 2019. № 6. С. 157 - 171.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 2020 г. № 42-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М.Г. Анциновой» // Российская газета. 2020. 28 окт.

⁶ Решение Думы городского округа «Город Чита» от 12 ноября 2009 г. № 171 «О принятии Правил землепользования и застройки городского округа «Город Чита» // Читинское обозрение. Внеочередной номер. 2009. 20 нояб. Документ утратил силу в связи с принятием Решения Думы городского округа «Город Чита» от 9 июля 2020 г. № 77.

земельный участок, в качестве вспомогательного вида разрешенного использования. Но заявительница не сообщила в Росреестр о выборе ею этого вспомогательного вида использования участка.

Дело в том, что действующее федеральное законодательство не предусматривает обязанности собственника земельного участка уведомлять о своем выборе вида разрешенного использования какие-либо органы публичной власти, в том числе Росреестр. Соответственно, не установлен порядок и сроки исполнения собственником участка такой обязанности⁷. Более того, законодательство прямо не устанавливает обязанности правообладателя земельного участка осуществлять выбор вида его разрешенного использования.

Единого подхода по этому вопросу нет и в судебной практике.

Позиция, согласно которой собственник должен провести кадастровый учет в связи с выбором им вида разрешенного использования земельного участка, отражена в п. 1 Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 14 ноября 2018 г.

Но достаточно распространена в судебных актах и противоположная трактовка правового режима правомерного использования собственником принадлежащего ему земельного участка, так как любой из видов (основной и вспомогательный) разрешенного использования, установленных градостроительными регламентами, а priori соответствует требованиям рационального и эффективного использования земель согласно их целевому назначению.

Таким образом, согласно первой трактовке лицо, не обратившееся за кадастровым учетом в связи с изменением вида разрешенного использования земельного участка, может привлекаться к ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, а в соответствии со второй – нет.

Ввиду того, что единая судебная практика применения соответствующих норм не сформирована, наиболее корректным способом выявления подлинного смысла и значения установленного законодателем правового регулирования, по мнению Конституционного Суда РФ, является законодательное уточнение нормативных положений.

Отсутствие единообразного понимания в данном вопросе влечет за собой риски произвольного привлечения лиц к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, допускает возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе правоприменения, создает предпосылки для административного произвола и непоследовательного правосудия, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод.

В связи с неопределенностью в вопросе о возможности привлечения собственника к административной ответственности в случае отсутствия с его стороны уведомления Росреестра о выборе им вспомогательного вида разрешенного использования земельного участка Конституционный Суд РФ признал ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ не соответствующей Конституции РФ (ст. 19 (чч. 1 и 2), 36 (ч. 2), 54 (ч. 2) и 55 (ч. 3)). До внесения в законодательство необходимых изменений собственники земельных участков не могут быть принуждены к внесению сведений в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН) при выборе или изменении вспомогательного вида разрешенного использования своих участков⁸.

На основании рассмотренного Постановления Конституционного Суда РФ от 16 октября 2020 г. № 42-П Росреестром был подготовлен Проект Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» в части совершенствования положений о видах разрешенного использования земельных участков»⁹.

Согласно данному проекту, п. 2 ст. 7 Земельного кодекса РФ предлагается дополнить предложениями следующего содержания: «Вид или несколько видов разрешенного использования земельного участка считаются установленными в отношении такого земельного участка со дня внесения сведений об этом виде или видах разрешенного использования в ЕГРН. Внесение в ЕГРН сведений о предусмотренных зонированием территорий вспомогательных видах разрешенного использования земельного участка не требуется».

⁷ Арутюнов А., Горелов А., Стрижова Т. Конституционный Суд РФ разрешил использовать землю для вспомогательной деятельности без уведомления властей // Жилищное право. 2020. № 11. С. 85–94.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 2020 г. № 42-П.

⁹ ID проекта 02/04/11-20/00110231 (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 11.12.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

Представляется, что принятие данного законопроекта в той редакции, которая имеется к настоящему времени, кардинально не изменит ситуацию с точки зрения урегулирования вопроса о выборе правообладателем земельного участка вида его разрешенного использования. Законопроект говорит об установлении вида или видов разрешенного использования земельных участков, но, как и действующее законодательство, прямо не предусматривает обязанности собственника земельного участка уведомлять о своем *выборе* вида разрешенного использования какие-либо органы публичной власти, в том числе Росреестр. А проблема в ситуации, рассмотренной выше, заключалась не в том, что виды разрешенного использования земельного участка не установлены, а в том, что собственник не уведомил органы государственной власти о своем выборе одного из них.

Более того, из анализа норм Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации) (ст. 8, 3, 14) можно сделать вывод о том, что он в принципе не предусматривает возможности внесения правообладателем земельного участка в ЕГРН таких дополнительных сведений о земельном участке, как сведения о выбранном им виде разрешенного использования. О том, что собственники земельных участков, осуществив самостоятельно выбор новых основных и вспомогательных видов разрешенного использования земельных участков, самостоятельно обращаются с соответствующим заявлением в орган государственной власти, осуществляющий государственный кадастровый учет недвижимого имущества речь идет в правилах землепользования и застройки многих муниципальных образований¹⁰. Однако возникает вопрос о правомерности содержания подобной нормы в актах органов местного самоуправления.

Едва ли подобную норму можно отнести к нормам, регулирующим вопросы градостроительной деятельности. По мнению А.И. Ивакина, законодательство о кадастровом учете объектов недвижимости относится к гражданскому законодательству¹¹. А гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ). В соответствии со ст. 2 Закона о регистрации правовую основу государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав составляют Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, данный Федеральный закон, другие федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации. В связи с этим нормы, регулирующие вопросы кадастрового учета, который осуществляется федеральным органом исполнительной власти, не могут содержаться в актах органов местного самоуправления. Соответственно, какое-либо понуждение правообладателя к проведению кадастрового учета земельного участка в связи с выбором его разрешенного использования, а тем более привлечение к ответственности за использование земельного участка не в соответствии с его разрешенным использованием, а по сути – за неисполнение такой не предусмотренной законом обязанности, нельзя признать законным и обоснованным.

По всей видимости, сведения о видах разрешенного использования земельных участков должны вноситься в ЕГРН на основании документов, направляемых органами местного самоуправления и органами государственной власти в Росреестр в порядке межведомственного взаимодействия. Согласно ч. 1 ст. 32 Закона, органы местного самоуправления обязаны направлять в орган регистрации прав документы (содержащиеся в них сведения) для внесения сведений в ЕГРН в случае принятия ими решений (актов) об установлении или изменении разрешенного использования земельного участка; об утверждении правил землепользования и застройки либо о внесении в них изменений, если такими изменениями предусмотрено установление или изменение градостроительного регламента, установление или изменение границ территориальных зон; об утверждении проекта межевания территории.

¹⁰ См., напр.: ст. 15 Правил землепользования и застройки сельских поселений муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» Забайкальского края, утв. Решением Совета муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» от 28.03.2018 № 9 // Официальный сайт Администрации муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район». URL: <http://www.adminkr.ru>, 29.03.2018; Статья 30 Правил землепользования и застройки городского округа - города Барнаула Алтайского края, утв. Решением Барнаульской городской Думы от 25.12.2019 № 447 (ред. от 04.12.2020) // Вечерний Барнаул. 2019. № 196; Статья 15 Правил землепользования и застройки на территории города Ачинска, утв. Решением Ачинского городского Совета депутатов Красноярского края от 30.05.2014 № 58-407р (ред. от 28.09.2018) // Официально. Приложение к газете «Ачинская газета». 2014. № 22/1.

¹¹ Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 10 августа 2012 г. № Д23и-2355 «О статусе сведений ГКН лесных участков». URL: http://www.economy.gov.ru/minec/references/faq/doc20121213_02 (дата обращения: 10.07.2013 г.).

Такой же подход закреплен и в подзаконных нормативных актах.

В соответствии с п. 8 Правил предоставления документов, направляемых или предоставляемых в соответствии с чч. 1, 3-13, 15, 15(1), 15.2 ст. 32 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в федеральный орган исполнительной власти (его территориальные органы), уполномоченный Правительством РФ на осуществление государственного кадастрового учета¹², в случае установления или изменения вида разрешенного использования земельного участка орган местного самоуправления (органы государственной власти субъектов РФ городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) направляет в орган регистрации прав документ, воспроизводящий сведения, содержащиеся: в решении о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования (с указанием кадастрового номера земельного участка и условно разрешенного вида использования); в решении об определении (изменении) вида разрешенного использования (с указанием кадастрового номера земельного участка и вида разрешенного использования).

Что касается последнего случая, то, видимо, имеется в виду ситуация предоставления вновь образованного земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, частному лицу или, когда правообладателями земельных участков являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, так как, согласно ч. 4 ст. 37 ГрК РФ, иными (кроме перечисленных) правообладателями земельных участков основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

Согласно п. 22 Порядка ведения ЕГРН¹³, в записи кадастра недвижимости о земельном участке указываются, в частности, такие дополнительные сведения, как вид или виды разрешенного использования земельного участка путем указания: установленного вида разрешенного использования – на основании соответствующего акта уполномоченного органа; вида разрешенного использования земельного участка из числа видов, предусмотренных градостроительным регламентом, и сведений о территориальной зоне, в границах которой расположен земельный участок (с указанием реестрового номера границы территориальной зоны, сведения о которой внесены в ЕГРН, посредством указания которого, в том числе, обеспечивается взаимосвязь записей раздела ЕГРН на земельный участок с записями реестра границ, или реквизитов решений органов государственной власти или органов местного самоуправления об утверждении правил землепользования и застройки или о внесении изменений в них, если в реестре границ отсутствует запись о соответствующей зоне).

Обращает на себя внимание формулировка, содержащаяся в Порядке ведения ЕГРН, о том, что в кадастре недвижимости указывается вид разрешенного использования земельного участка *из числа видов*, предусмотренных градостроительным регламентом. Однако ни в Законе о регистрации, ни в Порядке ведения ЕГРН прямо не указано, должны ли вноситься в кадастр недвижимости *все* виды разрешенного использования земельного участка, указанные в градостроительном регламенте зоны, в которой он располагается, или указываться только тот вид разрешенного использования, который выбран правообладателем.

О необходимости указания перечня всех видов разрешенного использования земельных участков, установленных градостроительным регламентом, применительно к территориальной зоне, говорится только в ст. 10 Закона о регистрации, в которой перечислены сведения, вносимые в другой раздел ЕГРН – реестр границ.

¹² Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2015 г. № 1532 «Об утверждении Правил предоставления документов, направляемых или предоставляемых в соответствии с частями 1, 3 - 13, 15, 15(1), 15.2 статьи 32 Федерального закона "О государственной регистрации недвижимости" в федеральный орган исполнительной власти (его территориальные органы), уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости» // СЗ РФ. 2016. № 2 (Ч. I). Ст. 405.

¹³ Приказ Минэкономразвития России от 16 декабря 2015 г. № 943 «Об установлении порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости, формы специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки, состава сведений, включаемых в специальную регистрационную надпись на документе, выражающем содержание сделки, и требований к ее заполнению, а также требований к формату специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки, в электронной форме, порядка изменения в Едином государственном реестре недвижимости сведений о местоположении границ земельного участка при исправлении реестровой ошибки» // СПС «КонсультантПлюс».

По мнению Росреестра, в случае выбора из перечня видов разрешенного использования, предусмотренных градостроительным регламентом, основного вида разрешенного использования ранее установленный в отношении такого земельного участка основной вид разрешенного использования может сохраняться и продолжать оставаться актуальным наряду с возможностью использования земельного участка в соответствии с еще одним основным видом разрешенного использования¹⁴.

Филиал ФГБУ «ФКП Росреестра» по Московской области разъяснил в 2020 г., что отсутствие выбранных видов разрешенного использования означает, что правообладатель вправе использовать земельный участок в соответствии с любым из основных видов разрешенного использования. Тем не менее для внесения в ЕГРН изменений в сведения о виде разрешенного использования земельного участка необходимо представить заявление о государственном кадастровом учете и прилагаемые к нему документы:

– декларацию правообладателя земельного участка о выбранном виде разрешенного использования для земельного участка;

– выписку из правил землепользования и застройки, подтверждающую соответствие выбранного вида разрешенного использования территориальной зоне, в которой расположен земельный участок, в том числе позволяющую однозначно установить местоположение границ заявленного к кадастровому учету земельного участка относительно границ такой зоны¹⁵.

Приведенные позиции Росреестра и ФКП Росреестра не проясняют сложившуюся ситуацию в рассматриваемой сфере. Представляется, что на уровне федерального закона должен быть четко урегулирован вопрос о том, какие сведения о виде (видах) разрешенного использования земельного участка должны вноситься в кадастр недвижимости, кем и в каком порядке.

Наиболее оптимальным для потребителей услуг Росреестра было бы, если в разделе ЕГРН – кадастр недвижимости содержались сведения обо всех основных и вспомогательных видах разрешенного использования земельного участка, указанных в градостроительном регламенте территориальной зоны, в которой он находится. Также эти сведения должны указываться и в выписке из ЕГРН. Что касается выбора правообладателем земельного участка одного основного вида разрешенного использования из тех, что установлены градостроительным регламентом, то процедура выбора также должна быть урегулирована на уровне федерального закона. И если, как указано в рассмотренном выше законопроекте, считать, что вид разрешенного использования земельного участка считается установленным в отношении земельного участка со дня внесения сведений об этом виде в ЕГРН, но при этом правообладатель выбирает вид разрешенного использования без дополнительных разрешений и согласования (в соответствии с ГрК РФ), то по логике для того, чтобы сведения об этом выборе попали в кадастр недвижимости, правообладатель должен уведомить (в максимально простой форме, без заполнения громоздкого заявления о кадастровом учете и без представления выписки из правил землепользования и застройки) о своем выборе либо напрямую Росреестр либо, например, орган местного самоуправления (орган государственной власти в городе федерального значения), а тот в свою очередь, передать эти сведения в Росреестр.

Неурегулированность рассматриваемого вопроса в федеральном законодательстве вызывает некоторое недоумение, учитывая достаточно длительное существование института градостроительного зонирования и многолетние намерения Правительства РФ и Президента РФ, отраженные в соответствующих распоряжениях, перейти к сплошному территориальному зонированию территорий и исключить из земельного законодательства принцип деления земель по целевому назначению на категории¹⁶.

Поступила в редакцию 12.01.2021

¹⁴ Вопрос-ответ // Росреестр: официальный сайт. 2020. URL: <https://rosreestr.gov.ru> (дата обращения: 02.10.2020). / СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Материал направлен письмом Филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» по Московской области от 28 февраля 2020 г. № 01-46/2961-исх для размещения в СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ См., напр.: Распоряжение Правительства РФ от 15 июня 2010 г. № 982-р «Об утверждении плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности» // СЗ РФ. 2010. № 25. Ст. 3220; Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания президиума Государственного совета РФ 9 октября 2012 г., утв. 26 октября 2012 г. № Пр-2869. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420362530> (дата обращения 08.02.2021); Распоряжение Правительства РФ от 08 ноября 2018 г. № 2413-р «Об утверждении плана мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений» // СЗ РФ. 2018. № 46. Ст. 7112.

Землякова Галина Леонидовна, доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник
Институт государства и права Российской академии наук
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10

G.L. Zemlyakova

**CHOICE OF THE TYPE OF PERMITTED USE OF A LAND PLOT BY ITS RIGHT OWNER:
PROBLEMS OF LEGAL REGULATION**

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-2-251-256

The reason for writing this article was the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of October 16, 2020 No. 42-P, the adoption of which is due to the lack of proper legal regulation of the choice of the type of permitted use of a land plot by its rightholder. Federal legislation does not directly provide for the obligation of the rightholder of a land plot to choose the type of its permitted use, and there is no procedure for its implementation. Therefore, the coercion of the rightholder to conduct cadastral registration of a land plot in connection with the choice or change of its permitted use, and even more so bringing to responsibility for the use of the land plot not in accordance with its permitted use due to failure to fulfill such an obligation cannot be recognized as legal and justified. In this regard, the author made proposals for improving the legislation.

Keywords: change, choice of the type of permitted use, land plot, cadastral registration, the Unified State Register of Real Estate, urban planning regulations.

Received 12.01.2021

Zemlyakova G.L., Doctor of Law, Associate Professor, Leading Researcher
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
Znamenska st., 10, Moscow, Russia, 119019