

Вашурина Ирина Олеговна

Vashurina Irina Olegovna

главный юрист-консульт центра правового сопровождения аккредитации партнеров банка в сфере жилищного кредитования отдела правового обеспечения розничного бизнеса Юридического управления Поволжского банка, ПАО Сбербанк

General counsel, Sberbank

E-mail: irina-vashurina@yandex.ru



УДК 347

**ОТРАЖЕНИЕ ВИДА РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА В ЕДИНОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ
РЕЕСТРЕ НЕДВИЖИМОСТИ ПРИ ИЗМЕНЕНИИ
ВИДА РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОМ ПЛАНЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА:
РИСКИ И ПОСЛЕДСТВИЯ**

**REFLECTION OF THE TYPE OF PERMITTED
USE OF A LAND PLOT IN THE UNIFIED STATE REGISTER
OF REAL ESTATE WHEN CHANGING THE TYPE
OF PERMITTED USE IN THE DEVELOPMENT PLAN
FOR A LAND PLOT: RISKS AND CONSEQUENCES
FOR CONSTRUCTION PROJECTS**

Ключевые слова: вид разрешенного использования земельного участка, градостроительный регламент, единый государственный реестр недвижимости, ЕГРН.

Keywords: type of permitted use of a land plot, town planning regulations, Unified State Register of Real Estate.

В рамках настоящего доклада рассматривается проблема отсутствия закрепленного на законодательном уровне и однозначно определенного понятия «вид разрешенного использования земельного участка». «Видом разрешенного использования земельного участка» именуется как перечень потенциально возможных к применению видов разрешенного использования, содержащийся в градостроительном регламенте, так и установленный с соблюдением того или иного порядка вид разрешенного использования, содержащийся в Едином государственном реестре недвижимости (далее –

ЕГРН). Ввиду указанных обстоятельств зачастую невозможно однозначно установить, о каком из двух возможных толкований в законе или в правоприменительной практике идет речь. Целью исследования является определение того, какой порядок подразумевается законодателем, когда речь идет о «выборе» или «изменении вида разрешенного использования земельного участка». Целью исследования так же является определение источника, закрепляющего вид разрешенного использования земельного участка, руководствуясь которым землепользователь (застройщик) вправе осуществлять свою деятельность без риска последующего признания строящегося/построенного объекта самовольной постройкой.

The report covers the problem of absence of legally established and unambiguously defined concept of «type of permitted use of a land plot». «Type of permitted use of a land plot» is referred to as the list of potentially applicable permitted uses contained in the town planning regulations, and the type of permitted use established in compliance with one or another procedure, contained in the Unified State Register of Real Estate. In these circumstances, it is often impossible to unequivocally establish which of the two possible interpretations in the law or in law enforcement practice is being discussed. The aim of the study is to determine what procedure is implied by the legislator when it comes to «choosing» or «changing the type of permitted use of a land plot». The purpose of the study is also to determine the source that secures the type of permitted use of the land plot, using which the land user (developer) has the right to carry out his activities without the risk of subsequent recognition of the object under construction / constructed as an unauthorized construction.

Градостроительное зонирование территории регламентируется Градостроительным кодексом Российской Федерации [1] (далее – Градостроительный кодекс). В п. 7 ст. 1 Градостроительного Кодекса содержится понятие территориальных зон, то есть зон, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты. В соответствии со ст. 30 Градостроительного кодекса границы территориальных зон устанавливаются на карте градостроительного зонирования, а виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства указываются в градостроительном регламенте. Карта градостроительного зонирования и градостроительные регламенты входят в состав правил землепользования и застройки. Правила землепользования и застройки, наряду с прочим, включают в себя положения об изме-

нении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства физическими и юридическими лицами. Сведения об основных, условно разрешенных и вспомогательных видах разрешенного использования земельного участка содержатся в градостроительном плане земельного участка, источниками указанных сведений являются в том числе документы территориального планирования и градостроительного зонирования [1, ст. 57.3]. Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков, установленные градостроительным регламентом территориальной зоны, выбираются правообладателями земельных участков самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования [1, ст. 37].

Таким образом, Градостроительный Кодекс не содержит прямого указания на то, что вид разрешенного использования земельного участка для реализации целей деятельности землепользователя определяется на основании сведений, внесенных в ЕГРН. Вместе с тем, положения Градостроительного Кодекса указывают на возможность выбора и изменения видов разрешенного использования земельного участка из числа предусмотренных регламентом, что подразумевает определенное дополнительное закрепление выбранного вида разрешенного использования. Отсутствие однозначного указания в законе на то, в каком порядке должны осуществляться выбор и изменение вида разрешенного использования земельного участка порождает противоречивое толкование норм закона, а в некоторых случаях способствует введению в заблуждение правообладателей земельных участков относительно возможных пределов реализации ими своей деятельности. На практике имеют место случаи, когда застройщики, буквально трактуя положения ст. 37 Градостроительного Кодекса, отказываются вносить изменения в сведения ЕГРН относительно вида разрешенного использования земельного участка, мотивируя это тем, что земельные участки используются ими в соответствии с видами разрешенного использования, установленными градостроительным регламентом, а дополнительное закрепление выбранного вида разрешенного использования законом не предусмотрено.

В настоящее время, ввиду отсутствия установленного законодателем определения понятия «вид разрешенного использования

земельного участка», так же имеет место неопределенность в толковании указанного термина. «Вид разрешенного использования» в одних случаях рассматривается как потенциал, заложенный в регламенте использования земель, а в других – как вид использования, который правообладатель намерен осуществлять [2].

При наличии утвержденных в установленном порядке правил землепользования и застройки собственник земельного участка, находящегося в частной собственности, может выбирать основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельного участка самостоятельно без дополнительных разрешений и согласований с органами местного самоуправления. Изменение сведений о разрешенном использовании в таком случае производится на основании заявления заинтересованного лица и необходимых для кадастрового учета документов с использованием процедуры кадастрового учета изменений объекта недвижимости [3, п. 1]. Таким образом, для собственника земельного участка различия между правовым статусом видов разрешенного использования земельного участка, отраженных в градостроительном регламенте и в ЕГРН, наименее ощутимы.

Иным образом складываются обстоятельства в отношении арендаторов земельных участков. Согласно п. 3 ст. 85 ЗК РФ [4], собственники, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования. Существующая неопределенность в толковании термина «вид разрешенного использования земельного участка» позволяет ошибочно предположить, что арендатор земельного участка вправе по своему собственному усмотрению выбирать любой вид разрешенного использования земельного участка, предусмотренный градостроительным регламентом. Однако судебная практика свидетельствует о необходимости применения указанной правовой нормы во взаимосвязи с другими нормами, регулирующими как публичные (административные), так и гражданские правоотношения. Арендатор получает право использования земельного участка по указанному в договоре назначению, которое конкретизирует виды разрешенного использования, предусмо-

тренные градостроительным регламентом для соответствующего земельного участка. Изменение использования земельного участка предполагает и невозможно без изменения договора аренды. Арендатор не вправе изменять договор в одностороннем порядке и не может обязать к этому арендодателя. Принимая на себя права и обязанности по договору, арендатор выражает свое согласие на использование земельного участка в соответствии с одним из видов разрешенного использования, которые установлены градостроительным регламентом. Это и является реализацией права арендатора, предусмотренного п. 3 ст. 85 Земельного Кодекса РФ [5]. Важно отметить, что цели предоставления земельного участка не должны противоречить виду разрешенного использования, содержащемуся в ЕГРН [6], или в правилах землепользования и застройки [7].

Практика привлечения владельцев и пользователей земельных участков к административной ответственности на основании ст. 8.8 КоАП РФ [8] при использовании земельного участка не в соответствии с видом разрешенного использования, указанным в ЕГРН, но в соответствии с градостроительным регламентом также не дает однозначного ответа на вопрос о том, являются ли указанные действия допустимыми.

В одних случаях суды признают возможность использования земельного участка в соответствии с видом разрешенного использования, установленным соответствующим градостроительным регламентом для конкретного земельного участка [9].

В других случаях суды отмечают, что земельный участок не может использоваться иначе, как в соответствии с видом разрешенного использования, учтенном в едином государственном реестре недвижимости. Наличие возможности использования земельного участка в соответствии с другим видом разрешенного использования, предусмотренным градостроительным регламентом, не отменяет обязанности оформить такой выбор в установленном порядке. Территориальные зоны, определенные градостроительным регламентом, предусматривают применительно к определенной территории перечень видов разрешенного использования, которые могут быть выбраны в отношении земельного участка, в границах которой он расположен, то есть территориальная

зона сама по себе не является видом разрешенного использования земельного участка, а всего лишь предусматривает перечень видов на определенной территории, из которых правообладателем земельного участка может быть выбран определенный вид разрешенного использования. Вместе с тем оснований для привлечения к административной ответственности при изложенных обстоятельствах суды не находят [10, 11].

Имеется практика привлечения арендодателя к административной ответственности по причине использования земельного участка арендатором не в соответствии с видом разрешенного использования, указанным в ЕГРН [12], а так же практика привлечения к административной ответственности арендатора по причине использования земельного участка не в соответствии с целью и условиями его предоставления [13]. Во втором случае суд ссылается так же на нарушение п. 5 ст. 4 и п. 2 ст. 8 Закона города Москвы от 19 декабря 2007 года №48 «О землепользовании в городе Москве», которыми предусмотрено, что при предоставлении органами исполнительной власти города Москвы земельного участка в аренду, устанавливается вид использования земельного участка из числа разрешенных градостроительным регламентом <...>.

Проектом Федерального закона №496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации» (ред. до внесения в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 23.08.2017 г.) (далее – Проект закона о внесении изменений в ЗК РФ / Проект) планируется дополнение Земельного кодекса главой II.1 «Разрешенное использование земельных участков», в которой в том числе будет указано, что разрешенное использование земельного участка считается установленным со дня внесения в ЕГРН сведений о виде или видах его разрешенного использования [14, п. 9 ст. 14.1].

Исходя из содержания норм Проекта закона о внесении изменений в ЗК РФ, можно сделать вывод, что градостроительные регламенты содержат потенциальные виды разрешенного использования земельных участков, а сведения ЕГРН – вид использования, в соответствии с которым правообладатель намерен и/или обязан осуществлять свою деятельность. Иными словами, любой из ви-

дов разрешенного использования земельного участка, установленных регламентом, становится доступным к реализации лишь после внесения сведений о нем в ЕГРН.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что изменение состава видов разрешенного использования земельных участков, отраженного в градостроительном регламенте территориальной зоны или в градостроительном плане земельного участка, само по себе не свидетельствует о возникновении у собственника или арендатора земельного участка права на использование земельного участка в соответствии с любым из указанных видов. В случае несоответствия строящегося объекта сведениям о виде разрешенного использования земельного участка, содержащимся в ЕГРН, и/или целям предоставления земельного участка, отраженным в договоре аренды, риск признания строящегося объекта самовольной постройкой является высоким. Минимизирован данный риск может быть приведением в соответствие указанных сведений с видом строящегося объекта.

Стоит отметить, что по общему правилу продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на аукционах [4, п. 1 ст. 39.6]. В тех же случаях, когда земельный участок был предоставлен для определенных целей и без проведения аукциона, изменение арендатором существующего вида его разрешенного использования на вид, предусматривающий возможность жилищного строительства, недопустимо [3, 15]. Указанные обстоятельства могут существенно затруднить или сделать практически невозможным приведение арендатором земельного участка вида его разрешенного использования в соответствие с видом строящегося объекта. При этом нарушение норм земельного законодательства может быть допущено арендатором не ввиду наличия у него умысла на совершение подобного рода действий, а ввиду заблуждения, основанного на неверном толковании норм закона.

Анализ приведенных выше обстоятельств позволяет сделать вывод о том, что нарушение пользователями земельных участков норм земельного законодательства зачастую связано с отсутствием закрепленного на законодательном уровне понятия

«вид разрешенного использования земельного участка», а также с возможностью неоднозначного толкования норм закона, предусматривающих порядок определения и изменения вида разрешенного использования земельного участка различными категориями правообладателей, а так же норм, определяющих круг лиц, уполномоченных на совершение указанных действий. Ввиду того, что «видом разрешенного использования земельного участка» именуется как перечень потенциально возможных к применению видов разрешенного использования, содержащийся в градостроительном регламенте, так и установленный с соблюдением того или иного порядка вид разрешенного использования, содержащийся в ЕГРН, зачастую невозможно однозначно установить, о каком из двух возможных толкований в законе или в правоприменительной практике идет речь. Разграничение указанных понятий и определение того, в каком порядке для каждой из категорий землепользователей происходит установление вида разрешенного использования земельного участка для его применения, в том числе в рамках строительной деятельности, позволило бы существенно снизить риск возникновения негативных последствий при использовании земельного участка не в соответствии с видом его разрешенного использования ввиду неверного толкования законодательных норм.

* * *

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 2004 №190-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Российская газета. 2004. №290.

2. Заключение Комитета по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям от 18.09.2018 «По проекту Федерального закона №496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)».

3. Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018.

4. Земельный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 25 октября 2001 №136-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Российская газета. 2001. №211-212.

5. Постановление Президиума ВАС РФ от 25.06.2013 №1756/13 по делу №А35-765/2012 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс (дата обращения: 4.09.2020 г.).

6. Определение Верховного Суда РФ от 12.05.2020 №308-ЭС20-5511 по делу №А53-8320/2019 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс (дата обращения: 4.09.2020 г.).

7. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 26.06.2018 №Ф06-33209/2018 по делу №А55-11592/2017 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс (дата обращения: 4.09.2020 г.).

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон от 30 декабря 2001 №195-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Российская газета. 2001. №256.

9. Определение Верховного Суда РФ от 12.12.2019 №309-ЭС19-12940 по делу №А07-17775/2018 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс (дата обращения: 4.09.2020 г.).

10. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16.04.2019 №Ф09-1499/19 по делу №А07-17775/2018 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс (дата обращения: 4.09.2020 г.).

11. Определение Верховного Суда РФ от 9.01.2018 №307-КГ17-19814 по делу №А21-7488/2016 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс (дата обращения: 4.09.2020 г.).

12. Постановление Верховного Суда РФ от 20.09.2019 №11-АД19-27 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс (дата обращения: 4.09.2020 г.).

13. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 18.11.2019 по делу №16-136/2019 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс (дата обращения: 4.09.2020 г.).

14. Проект Федерального закона №496293-7: О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (ред. до внесения в ГД ФС РФ) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс (дата обращения: 4.09.2020 г.).

15. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 3.12.2019 №18-КГ19-134 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс (дата обращения: 4.09.2020 г.).