

**Вопросы о деструктивных ошибках законопроекта, посвящённого совершенствованию определения видов разрешенного использования земельных участков**

Речь пойдёт о проекте федерального закона N 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)" (внесен 26.06.2018 Правительством РФ<sup>1</sup>) - законопроекте, который рассмотрен в первом чтении. Законопроект содержит ошибки, которые по причине их концептуального характера обречены деструктивно воздействовать на процессы градорегулирования в России.

1. Первая концептуальная ошибка законопроекта в части неоправданного с формально-правовой и практической точек зрения сохранения тех категорий земель, для которых устанавливаются градостроительные регламенты.

Доказательства наличия указанной ошибки складываются из следующих положений:

- законопроектом предъявлены две позиции в отношении категорий земель: (1) позиция по сохранению категорий земель, для которых не устанавливаются градостроительные регламенты; (2) позиция по сохранению тех категорий земель, для которых устанавливаются градостроительные регламенты;

- в отношении первой позиции (сохранение категорий земель, для которых не устанавливаются градостроительные регламенты) не возникает логических и иных проблем – здесь всё правильно: такие категории земель должны быть сохранены;

- есть проблемы в отношении второй позиции. Согласно законопроекту градостроительные регламенты устанавливаются не для всех, но только для нескольких категорий земель, а именно для земель: а) населённых пунктов, б) промышленности, в) сельскохозяйственного назначения, исключая сельскохозяйственные угодья в составе таких земель<sup>2</sup>. То есть, образуется некая территориальная область градостроительного зонирования, содержащая в себе несколько категорий земель, – область градостроительного зонирования

---

<sup>1</sup> Законопроект размещён на сайте: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=496293-7](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=496293-7)

<sup>2</sup> См. пункт 1 статьи 14.2 ЗК РФ в редакции законопроекта, а также пункт 1 статьи 7 ЗК РФ.

посредством подготовки и применения правил землепользования и застройки (ПЗЗ), которые утверждаются органами местного самоуправления (ОМС);

- факт расположения некоторого количества категорий земель в пределах общей для них территориальной области градостроительного зонирования упраздняет правовой смысл установления границ между этими категориями земель (например, между землями населённых пунктов и землями промышленности, между землями населённых пунктов и землями сельскохозяйственного назначения за вычетом сельскохозяйственных угодий и т.д.), а вместе с упразднением таких границ упраздняется и смысл существования указанных категорий земель<sup>3</sup>. Таковы законы логики, с которыми «ничего не поделаешь» в том смысле, что эти законы надлежит принимать и выполнять. Согласно этим законам вместо поименованных категорий земель, для которых устанавливаются градостроительные регламенты, должна быть образована одна сводная категория земель, называемая, например, «земли градостроительного зонирования»;

- поскольку законопроект, вопреки требованиям логики, сохраняет указанные категории земель и не предлагает их упразднить путём объединения в некую сводную категорию земель, то законопроект фактически утверждает мнимые категории земель, которые не имеют никакого правового значения, а значит и практического смысла.

Очевидно, что ситуация, когда федеральный закон содержит мнимые нормы по причине их противоречия требованиям логики, должна быть исправлена.

2. Вторая концептуальная ошибка законопроекта в части утверждения некорректного в правовом отношении способа установления внешних границ земель, для которых устанавливаются градостроительные регламенты.

Содержание этого способа можно рассмотреть на наиболее показательном примере установления внешних границ (внешних - для земель установления градостроительных регламентов) в виде сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения – угодий, для которых градостроительные регламенты не устанавливаются. Следует выделить следующие положения:

- органы местного самоуправления (ОМС) обладают (а) полномочиями по установлению градостроительных регламентов, но не обладают (б) полномочиями по установлению границ сельскохозяйственных угодий, такими полномочиями обладают субъекты РФ;

---

<sup>3</sup> Отдельно может обсуждаться вопрос о сохранении словосочетания «населённый пункт», но только не со стороны вопроса об использовании земель.

- для ОМС невозможно в принципе юридически корректным образом выполнить полномочие (а) без того, чтобы заблаговременно были установлены (б) границы сельскохозяйственных угодий – невозможно в силу законов общей и правовой логики;

- законопроект игнорирует эту принципиальную невозможность, предлагая свой особый способ, а именно такой:

- фактически предлагается ОМС утверждать ПЗЗ, несмотря на отсутствие юридически значимых границ с/х угодий в составе земель с/х назначения, то есть действовать, руководствуясь неправовым принципом – утверждать «на свой страх и риск»;

- в случае возникновения споров относительно принадлежности/непринадлежности ЗУ к с/х угодьям, законопроект вводит особую универсальную (не только для рассматриваемого случая предназначенную) процедуру, которая характеризуется непубличностью и предельно короткими сроками проведения – три дня<sup>4</sup>;

- указанные характеристики особого способа свидетельствуют о наличии коррупциогенных факторов в тексте законопроекта, а также о нелогичности, или даже деструктивности отказа от единственно правильного с правовой точки зрения способа, когда субъекты РФ понуждались бы федеральным законом в некоторый предельный срок завершить юридически значимое установление указанных границ<sup>5</sup>.

3. Третья концептуальная ошибка законопроекта заключается в нечётком разграничения понятий - общего понятия «разрешённое использование земель» и частного понятия «виды разрешённого использования земельных участков», когда допущение исходной логической ошибки порождает каскад последующих ошибок как методических, так и практических.

---

<sup>4</sup> См. пункт 3 статьи 16 законопроекта: «В случае если невозможно определить нахождение земельного участка в границах определенной территориальной зоны, уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации - города федерального значения Москвы, субъекта Российской Федерации - города федерального значения Санкт-Петербурга или субъекта Российской Федерации - города федерального значения Севастополя или орган местного самоуправления муниципального образования по заявлению любого заинтересованного лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления в течение трех рабочих дней с момента поступления такого заявления обязаны без взимания платы выдать заключение о нахождении земельного участка в границах определенной территориальной зоны. При этом отказ в выдаче указанного заключения не допускается».

<sup>5</sup> Дополнительный аргумент в пользу оптимальной схемы даёт сам законопроект: если так быстро решаются споры, то не должно быть проблем для комплексного-одноразового установления указанных границ не выборочно-импульсивно, от случая к случаю, но системно. Указанная логика системного решения обсуждаемой проблемы непременно обнаружит ещё один объективный факт, что установление указанных границ должно осуществляться как результат подготовки субъектами РФ документов территориального планирования, а это в свою очередь укажет на другой объективный факт правового характера, а именно на то, что процедуры по установлению границ категорий земель связаны с использованием института территориального планирования, то есть являются предметом регулирования не ЗК РФ, но ГрК РФ.

3.1. Исходная логическая ошибка в виде подмены, когда нечто частичное предъявляется замещающим собою все иные части – предъявляется как мнимое целое, а именно следующим образом:

- в законопроекте первоначально предъявляется нечто действительно целое – предъявляется «разрешённое использование земель» (РИЗ)<sup>6</sup>, при этом даётся понять, что такое целое не является монолитом, но состоит из компонентов<sup>7</sup>, однако состав таких компонентов в законопроекте не предъявляется непосредственно, кроме указания только на один компонент, избранный из нескольких компонентов, – «виды разрешённого использования земельных участков» (ВРИ ЗУ);

- далее один-единственный компонент – ВРИ ЗУ – выдаётся за целое, то есть выдаётся за мнимо единственное и мнимо достаточное, а значит фактически по умолчанию вытесняется-упраздняется пространственный компонент РИЗ – в действительности неуपразднимые из РИЗ предельные параметры в отношении земельных участков, иных объектов недвижимости.

3.2. Совершённая исходная логическая ошибка-подмена уже не может не породить и порождает ошибку методическую следующим образом:

- существует потребность, которую как бы можно оправдать практикой - потребность классифицировать РИЗ, потребность создать некие универсальные правила для определения компонентов и различных комбинаций компонентов в составе целого – РИЗ;

- поскольку законопроектом сделано так, что целое РИЗ стало представляться-замещаться только одной его частью – ВРИ ЗУ, то и классифицироваться отныне как бы может только часть под видом целого, то есть может классифицироваться нечто недостаточное под видом как бы достаточного;

- в законопроекте, использующем указанную ошибочную логику, упущено из виду, что деятельностный-функциональный компонент (собственно ВРИ ЗУ) никак не может быть оторван от пространственного компонента – от пространственных параметров ЗУ и иных

---

<sup>6</sup> РИЗ правильно трактуется в законопроекте как основа правового режима земель - как то, что устанавливается применительно к землям, территориям и далее адресуется каждому земельному участку, расположенному в пределах соответствующей земли, территории.

<sup>7</sup> То, что РИЗ может состоять не из одного компонента, но по меньшей мере из двух компонентов следует, например, из пункта 4 статьи 14.1 ЗК РФ в редакции законопроекта: «В случае, если **разрешенное использование** земельного участка допускает размещение зданий, сооружений, их разрешенное использование (назначение) должно соответствовать **виду или видам разрешенного использования** такого земельного участка...». Из этого текста следует, что: 1) РИЗ не тождественно ВРИ ЗУ; 2) в составе РИЗ имеется нечто помимо ВРИ ЗУ, и это нечто связано со зданиями, сооружениями, то есть с тем, что помимо собственно использования (как видов функционирования-деятельности), обладает пространственными параметрами, которые не могут быть упразднены из РИЗ и не могут автоматически отождествляться с ВРИ ЗУ.

объектов недвижимости, в которых деятельность-функции осуществляются<sup>8</sup>, что в реальности могут существовать только неразрывные сочетания этих компонентов.

Соответственно невозможно корректным образом выполнить классификацию ВРИ ЗУ отдельно и независимо от предельных параметров ЗУ и объектов. Значит, должна быть классификация одновременно двух связанных компонентов, то есть, должно быть классифицирование не ВРИ ЗУ, но классифицирование регламентов, включая градостроительные регламенты (в части двух неразрывных компонентов)<sup>9</sup>.

3.3. Исходной логической ошибкой порождённая методическая ошибка далее обречена по инерции порождать ошибки деструктивные для практики - через уже обречённый быть неадекватным классификатор ВРИ ЗУ.

Суть практических ошибок как результатов логических и методических ошибок двоякая: с одной стороны, будут создаваться деструктивные для рациональной жизни сочетания недопустимых функционально-пространственных смесей на конкретных территориях, а с другой стороны, будет блокироваться рациональный процесс создания многофункциональных пространственных образований – в соответствующих случаях организации высокоплотных урбанизированных территорий<sup>10</sup>.

4. Четвёртая концептуальная ошибка законопроекта в части недопустимого смешения понятий и деструктивного транслирования в практику неправомерно смешанных понятий – понятия «установление градостроительных регламентов» и понятия «персонального *выбора* состава компонентов из набора компонентов установленных градостроительным регламентом».

Речь идёт о неправомерном «установлении градостроительных регламентов» посредством документации по планировке территории, а не ПЗЗ. Ошибка законопроекта раскрывается следующими положениями<sup>11</sup>:

---

<sup>8</sup> Такая непозволительная оторванность может состояться только посредством умозаключений, оторванных от реальности логической и реальности практической.

<sup>9</sup> Косвенное подтверждение невозможности разрыва указанных двух компонентов содержится в действующей версии классификатора видов разрешённого использования земельных участков (утверждён приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 N 540, ред. от 06.10.2017), где применительно к отдельным ВРИ ЗУ указываются предельные параметры объектов, размещаемых на земельных участках.

<sup>10</sup> Доказательство данного утверждения представлено при рассмотрении вопроса 5.3 в тексте, размещённом на сайте:

<http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/6%20A%20Azbuka%20gradzone.pdf>

<sup>11</sup> Эта ошибка предъявлена, в частности в: 1) названии статьи 14.4 ЗК РФ в редакции законопроекта – «Определение разрешенного использования земельных участков правообладателями земельных участков»; 2) пункте 10 статьи 14.4 ЗК РФ в редакции законопроекта: «В случае, если в соответствии с пунктом 2 статьи 14 настоящего Кодекса или пунктами 7-9 настоящей статьи **вид разрешенного использования земельного участка устанавливается документацией по планировке территории**, правообладатель такого земельного участка **вправе осуществлять выбор** вида его разрешенного использования лишь в отношении тех **видов разрешенного использования земельных участков, которые установлены в документации по планировке территории** для этого

- градостроительные регламенты *устанавливаются* только одним способом – посредством утверждения ПЗЗ;

- *установленные* посредством ПЗЗ градостроительные регламенты определяют область свободного *выбора* компонентов таких регламентов для частных лиц, включая тех, которые осуществляют деятельность по комплексному и устойчивому развитию территорий;

- имеются только два способа такого *выбора*: посредством проектной документации, подготавливаемой правообладателями в отношении принадлежащих им земельных участков, и посредством документации по планировке территории, подготавливаемой частными лицами, являющимися сторонами договоров о комплексном и устойчивом развитии территорий.

Может быть поднят вопрос о последствиях последнего выбора, наступающих после завершения действия таких договоров. У этого вопроса есть рациональное и ясное правовое решение. Однако, законопроект такого вопроса не ставит и, соответственно, не решает, поскольку состоялось мнимое упразднение вопроса посредством недопустимого смешения понятий.

5. Пятая концептуальная ошибка законопроекта в части замещения несистемным документом системного документа для образования земельных участков – замещения «схемой расположения земельного участка на кадастровой карте территории» документации по планировке территории.

Законопроект, предлагая изменения пункта 5 статьи 11.10 ЗК РФ, неоправданно расширяет перечень случаев такого замещения за счёт упразднения обязательности подготовки документации по планировке территории для образования земельных участков в населённых пунктах.

6. Шестая концептуальная ошибка законопроекта в части создания псевдоправовых условий для деструктивного упразднения института «несоответствующего использования недвижимости», который является правовым стержнем обеспечения рациональных преобразований пришедших в упадок городских территорий, включая территории промышленного назначения.

Содержание этой ошибки раскрывается следующими положениями:

- в пункт 1 статьи 57 ЗК РФ вводится дополнительный подпункт 7, согласно которому: *«Возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, подлежат убытки, причиненные: ... 7) установлением или изменением регламента использования земель без*

---

земельного участка. Изменение вида разрешенного использования этого земельного участка допускается только путем внесения изменений в документацию по планировке территории».

*согласования с правообладателем такого земельного участка в случае, если в результате этого использование земельного участка в соответствии с его разрешенным использованием не допускается»;*

- эта новелла создаёт неопределённость – равную (почти равную) возможность для использования двух противоположных подходов к обнаружению её действительного смысла;

- первый подход определяется следующими положениями: 1) в случае наличия у ОМС намерения развивать город путём преобразования какой-либо пришедшей в упадок производственной территории в отношении такой территории может устанавливаться в ПЗЗ не территориальная зона (ТЗ) производственного назначения, но многофункциональная ТЗ, скажем, «общественно-деловая-торговая»; 2) в результате такого установления стоимость недвижимости на такой территории возрастает по причине её более эффективного и прибыльного использования в будущем, то есть, существующие правообладатели недвижимости на такой территории не несут убытков, но фактически являются выгодоприобретателями в перспективе, приобретая выгоду «бесплатно», не вкладывая своих собственных усилий; 3) использование приведённой новеллы лишит права ОМС производить положительные преобразования на своей территории без согласия правообладателей – законсервирует территорию в деградированном состоянии и будет способствовать дальнейшему развёртыванию такой деградации в будущем;

- второй подход определяется следующими положениями: 1) имеется развилка в решении вопроса о смысле фразы *«... в результате этого использование земельного участка в соответствии с его разрешенным использованием не допускается»*; 2) первое направление развилки: а) «разрешённое использование» - это то фактическое использование, которое зафиксировано в едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН); б) институт несоответствующего использования не блокирует для правообладателей продолжение использования недвижимости согласно её разрешённому использованию, зафиксированному в ЕГРН; в) в силу положений а) и б) теряет смысл индивидуальное согласование с правообладателями, поскольку отсутствует запрет на продолжение использования недвижимости<sup>12</sup> – теряет смысл рассматриваемая новелла; 3) второе направление развилки: а) текущее, фактическое разрешённое использование (зафиксированное в ЕГРН) действительно не допускается, но оно не допускается только с позиции будущего разрешённого использования (зафиксированного в ПЗЗ); б) в силу положения а) отсутствует запрет, а значит отсутствует необходимость индивидуальных согласований с правообладателями – отсутствует смысл в рассматриваемой новелле.

---

<sup>12</sup> Кроме случаев, когда такое использование становится опасным для окружения.

Таким образом, новелла по введению дополнительного подпункта 7 в пункт 1 статьи 57 ЗК РФ является либо деструктивной, либо бессмысленной.

7. Седьмая концептуальная ошибка законопроекта в части отказа от выполнения задачи исправления ранее допущенных деструктивных ошибок в федеральных законах применительно к области регулирования законопроекта.

В состав ошибок такого рода должны быть включены, в частности, следующие ошибки:

- отказ от упразднения деструктивной нормы части 1.1 статьи 38 ГрК РФ, создающей «соблазны» для противоправного вывода любых избранных территорий из-под действия института градостроительного зонирования<sup>13</sup>;

- отказ от исправления двух норм ГрК РФ - части 10 статьи 45 и части 13.1 статьи 46, совокупное применение которых обеспечивает деструктивную возможность для несоответствия документации по планировке территории правилам землепользования и застройки<sup>14</sup>.

8. Восьмая концептуальная ошибка законопроекта в части того, что деструктивным образом узаконивается конфискация недвижимости без компенсации до принятия решения о её изъятии<sup>15</sup>.

9. Некоторые иные ошибки законопроекта:

- ошибка пункта 2 статьи 11.9 ЗК РФ в редакции законопроекта в том отношении, что принципы рационального устройства законодательства определяют необходимость установления минимальных размеры земельных участков для различных видов объектов, включая линейные объекты, законодательством о техническом регулировании в виде соответствующих сводов правил, а не отдельными актами Правительства РФ;

- ошибка пункта 7 части 3 статьи 30 ГрК РФ в редакции законопроекта в том отношении, что «отсроченный вид разрешённого использования» не должен быть связан со сроками непосредственно, но исключительно с возникновением определённых условий, а это означает,

---

<sup>13</sup> Часть 1.1 статьи 38 ГрК РФ: «1.1. В случае, если в градостроительном регламенте применительно к определенной территориальной зоне не устанавливаются предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь, и (или) предусмотренные пунктами 2 - 4 части 1 настоящей статьи предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, непосредственно в градостроительном регламенте применительно к этой территориальной зоне указывается, что такие предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства не подлежат установлению».

<sup>14</sup> Доказательства деструктивности совокупного действия указанных норм см. в тексте, размещённом на сайте: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/7%20A%20Azbuk%20planirovki.pdf>

<sup>15</sup> Пункт 9 статьи 14.4 ЗК РФ в редакции законопроекта: «Правообладатель земельного участка, расположенного в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории в границах зоны планируемого размещения объекта федерального, регионального или местного значения, вправе использовать земельный участок только для размещения указанных объектов, если иное не установлено настоящим Кодексом».

что то, что законопроектом названо «отсроченным видом разрешённого использования» должно регулироваться институтом условно разрешённых видов использования недвижимости.

**Вывод:** должны быть исправлены указанные концептуальные ошибки законопроекта, поскольку предопределено быть деструктивной практике их применения.