

**Применение принципа деления земель на категории в свете
совершенствования земельного законодательства**

Короленко Лилия Юрьевна

Студент (бакалавр)

Российская академия правосудия, Москва, Россия

E-mail: chernaya-koschka13@yandex.ru

Ст. 1 ЗК РФ, определяя основные принципы земельного законодательства, предусматривает, что земли делятся по целевому назначению на категории, правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территории и требованиями законодательства. Этот принцип развивается в ст. 7 Кодекса, уточняющей, что использование земли производится в соответствии с установленным для них целевым назначением с учетом принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования земель.

В юридической литературе, начиная с середины 90-х гг. прошлого столетия, делались попытки дать научное определение разрешенному использованию земельных участков. Так, Г.С. Башмаков, З.С. Беляева и И.А. Иконицкая предлагают понимать под разрешенным использованием земельного участка совокупно целевое назначение земельного участка и требования к его использованию, вытекающие из территориального планирования и зонирования, а также из установленных для него ограничений и обременений[1]. Весьма схожее понятие описывает Е.А. Сухова: «Разрешенное использование представляет собой результат отнесения участка к соответствующей категории земель, территориального зонирования, установления ограничений и сервитутов, если таковые предусмотрены законодательством»[2].

Однако мнения ученых по поводу данного определения разнятся. В числе основных различий можно выделить[3]: 1) место разрешенного использования земельных участков по отношению к целевому назначению, ограничениям и обременениям, иным требованиям; 2) способы определения разрешенного использования земельных участков; 3) сущность разрешенного использования земельных участков.

Обобщая изложенное, важно отметить, что для упорядочения правоотношений по поводу разрешенного использования земельных участков представляется насущным и актуальным предусмотреть легальное определение разрешенного использования земельных участков, а также описать способы определения разрешенного использования земельных участков[4].

Такое определение дается в законопроекте, о котором речь пойдет ниже: п. 1 ст. 7 предлагается изложить в следующей редакции: «Разрешенное использование земельного участка определяет вид деятельности, которая может осуществляться на земельном участке. В отношении земельного участка устанавливается один или несколько видов разрешенного использования».

Сформировавшаяся система деления земельного фонда на категории уже не в полной мере соответствует особенностям дальнейшего развития земельных отношений[5]. В связи с этим последние годы активно обсуждается вопрос об отмене института категорий земель. В частности, Основы государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012 - 2020 годы предусматривают исключение из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории. При этом основным механизмом, который придет на смену делению земель на категории, станет зонирование территории. К настоящему времени имеются и соответствующие законопроектные разработки, в частности законопроект «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации

и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» [6]. Ожидалось, что данный закон вступит в силу в 2017 году.

Данная система уже закреплена в ст. 35 ГрК РФ, где применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Новый закон отменяет понятие «категория земель» и, как следствие, делает ненужной процедуру перевода земли из одной категории в другую. Вместо этого вводится территориальное зонирование, которое и будет определять разрешенный вид использования участков. Разработчики документа отмечают: разграничительный смысл деления на категории сегодня стерт [7]. «На землях лесного фонда можно вести сельское хозяйство, размещать порты, добывать полезные ископаемые. На землях с/х назначения — осуществлять дачное, а по сути — жилищное строительство», — говорится в пояснительной записке. Сегодня важнее не категория, а вид разрешенного использования участков — его определяют местные власти по своему усмотрению.

Правоприменительная практика показывает, что деление земель на категории как основание определения их правового режима имеет ряд недостатков [8]. Так, для изменения разрешенного использования земельного участка в настоящее время в большинстве случаев необходимо принятие соответствующими органами власти двух решений: об изменении категории земельного участка и об изменении его разрешенного использования. При этом различаются не только порядок и основания для изменения категории и разрешенного использования земельного участка, но и органы государственной власти и органы местного самоуправления, уполномоченные на принятие таких решений. На практике это создает затруднения для правообладателей земельных участков.

Так, например, проведенная прокуратурой Республики Татарстан в 2013 году проверка показала, что самовольной застройке сельхозугодий вблизи г. Казани [9] и других крупных городов республики способствовало принятие органами местного самоуправления незаконных решений об изменении вида разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения под дачное строительство и садоводство. Органами местного самоуправления Зеленодольского муниципального района в 2013 г. приняты решения об изменении вида разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения под дачное строительство и ведение садоводства в отношении 17 земельных участков. Зеленодольским городским прокурором незаконные решения опротестованы.

Определением Высшего Арбитражного Суда РФ по делу № А66-11309/2012 [10] изменение вида разрешенного использования земельного участка «для сельскохозяйственного производства» на вид разрешенного использования «для ведения садоводства» было признано не соответствующим требованиям ст. 7, 78, 81 Земельного кодекса Российской Федерации и ст. 7, 12 Федерального закона от 15.04.1998 N 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».

Таким образом, проанализировав доктрину и судебную практику, можно прийти к выводу, что институт деления земель на категории имеет недостатки, однако и законопроект также несовершенен. Предполагается, что принятие соответствующего федерального закона позволит укрепить институт собственности; создать условия для единообразного порядка установления разрешенного использования земельных участков; упростить систему управления земельными ресурсами и строительным комплексом; сократить количество споров, в том числе судебных, в связи с противоречиями, возникающими при определении разрешенного использования земельного участка, устанавливаемого в соответствии с

градостроительными документами (документами зонирования) и в соответствии с видами деятельности, допустимыми в пределах определенной категории земель. Однако идея отмены деления земель на категории и перехода к территориальному зонированию юридическим сообществом воспринимается неоднозначно и зачастую подвергается критике, прежде всего с позиции необходимости особой защиты земель сельскохозяйственного назначения. Оценив плюсы и минусы законопроекта следует признать, что исключение принципа деления земель на категории не обеспечит надлежащей правовой защиты субъектов земельных правоотношений.

Источники и литература

- 1) Г.С., Беляева З.С., Иконичкая И.А. Современные проблемы нового земельного законодательства // Государство и право. 1995. N 8. С. 40.
- 2) Е.А. Постатейный комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М.: ГроссМедиа, 2008. С. 31.
- 3) Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: термины и определения, Экологическое право, 2012, N 4 // Электронный источник. URL: <http://www.center-bereg.ru/i311.html>
- 4) Там же.
- 5) Липски С.А. О целевом назначении земельных участков и делении земельного фонда на категории в современных условиях // Право и инвестиции. 2011. N 2. С. 78 - 83.
- 6) Проект Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» // Электронный источник. URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=50654-6>.
- 7) Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» // Электронный источник. URL: <http://asozd.duma.gov.ru>.
- 8) Там же.
- 9) Фатыхов М. Х., Изменение разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения // Законность. 2014. N 5 // Электронный источник. URL: <http://www.center-bereg.ru/i10.html>.
- 10) Определение ВАС РФ от 16.01.2014 N ВАС-19329/13 по делу N А66-11309/2012// Электронный источник. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=373946>.