

Никишин В.В., Чередников А.В.

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ РЕГЛАМЕНТ КАК ОСНОВА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Аннотация: Авторами ставится задача установления места и роли градостроительного регламента в определении правового режима земель. Оцениваются элементы правового режима земельных участков в их взаимосвязи. Выявляются обстоятельства, препятствующие определению правового режима земель на основе градостроительных регламентов. Исследуется назначение ограничений использования земельных участков и объектов капитального строительства, имеющих целью определить значимую часть их правового режима. Анализируются организационно-правовые начала разработки и утверждения градостроительных регламентов в отношении земельных участков, не относящихся к категории земель населенных пунктов. Методологическую основу работы составили: метод анализа и синтеза правовых явлений, диалектический и сравнительно-правовой методы исследования. Делаются выводы об отсутствии в градостроительном регламенте правовых механизмов (средств), с помощью которых может быть реализована вся совокупность норм, определяющих содержание правового режима земельных участков. Предлагаются пути совершенствования правового регулирования градостроительного зонирования с учетом представлений о градостроительном регламенте как элементе правил землепользования и застройки.

Ключевые слова: Земельный участок, правовой режим, разрешенное использование, правила землепользования, градостроительное зонирование, градостроительный регламент, недвижимость, ограничения, территориальная зона, правила застройки.

Abstract: The authors set a task to determine the place and the role of the urban development regulation in determining the legal regime of land. The article presents evaluation of the elements of the legal regime of land lots in their interconnection, and detects the circumstances that prevent the determination of the legal regime of land on the basis of urban development regulation. The authors examine the designation of limitations of use of land lots and objects of capital construction that are intended to define a significant part of their legal regime. An analysis is conducted on the organizational-legal origins of development and enactment of urban development regulations with regards to land lots that are not attributable to the categories of land that belongs to a town. A conclusion is made on the absence of legal mechanisms (means) within urban development regulation for realization of the entirety of norms that define the content of the legal regime of land lots. The authors propose ways of improving the legal regulation of the urban zoning with consideration of perceptions on urban development regulation as an element of rules of land use and development.

Keywords: Land lot, Legal regime, Permitted use, Rules of land use, Urban zoning, Urban development regulation, Real estate, Limitations, Territorial zone, Rules of development.

Частью первой статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации¹ (далее – ГрК РФ) установлено, что градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под их поверхностью и используется в процессе их застройки

и последующей эксплуатации объектов капитального строительства. Предполагается, что совокупностью элементов градостроительного регламента должна определяться вся полнота правового режима таких объектов, однако достижение этого результата представляется весьма затруднительным².

¹ См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ // СЗ РФ, 2005, № 1 (ч. 1), ст. 16.

² Показательна формулировка, используемая в статье 85 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ: градостроитель-

– Законодательством не закреплено определение понятия «правовой режим земельных участков». Исследователи, как правило, оперируют категорией «правовой режим земель», называя в числе его элементов *право собственности на землю, права на землю лиц – не собственников земельных участков*, особенности оборота земельных участков, управление в сфере использования и охраны земель и земельно-правовую ответственность³. Отмечается, что правовой режим земельных участков определяет содержание конкретных прав и обязанностей лиц, использующих такие участки на законных основаниях⁴.

Действительно, правоотношение собственности является основным и обязательным элементом правового режима земельного участка⁵. Его главенствующее значение обусловлено тем, что им определяется содержание правоотношений по поводу иных, производных от права собственности прав на землю. В итоге независимо от вида природных ресурсов, определяя конкретные формы реализации (осуществления) своего субъективного права, предопределенные формой права собственности, каждый собственник обязан учитывать интересы всех лиц, проживающих в месте нахождения используемого имущества⁶.

Тем не менее, при оценке разрешенного использования земельных участков в качестве фактора, влияющего на их правовой режим, градостроительным регламентом может быть определена лишь *основа реализации имущественных прав на земельные участки и расположенную*

*на них недвижимость*⁷. В тоже время некоторые элементы правового режима (особенности оборота земельных участков, ответственность за совершение земельных правонарушений) градостроительным регламентом непосредственно не определяются⁸. Таким образом, правовых механизмов (средств), с помощью которых может быть реализована вся совокупность норм, определяющих содержание правового режима земельных участков, градостроительный регламент не предусматривает.

– На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются границы установленных зон с особыми условиями использования территорий⁹, границы территорий объектов культурного наследия. Границы указанных зон могут отображаться и на отдельных картах.

В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются *ограничения их использования*, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт третий части шестой статьи 30 ГрК РФ). Такие ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства имеют цель определить значимую часть правового режима земельных участков как завершенную совокупность правовых предписаний. Они не являются результатом градостроительного зонирования (не устанавливаются правилами землепользования и застройки)¹⁰.

ный регламент территориальной зоны определяет *основу* правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений // СЗ РФ, 2001, № 44, ст. 4147. Такая основа как совокупность наиболее значимых, исходных составляющих не исключает наличия в его содержании элементов иного порядка.

³ Следует согласиться с С.А. Боголюбовым в том, что правовой режим земель определяется совокупностью правил их использования и включения в гражданский оборот, правил охраны, учета и мониторинга, установленных земельным, градостроительным, лесным, водным, природоохранным и иным законодательством, законодательством о недрах, и распространяется на земли определенной категории. / См.: Земля и право: Пособие для российских землевладельцев / Отв. ред. С.А. Боголюбов. М.: Норма, Инфра-М, 1997. С. 34-35.

⁴ См.: Крассов О.И. Земельное право: учебник / О.И. Крассов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 318– 320. *Он же*. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М.: Норма, 2009. С.21.

⁵ См.: Минаева А.А. Правоотношение собственности как основной и обязательный элемент правового режима земельного участка // Экологическое право. 2005. № 6. С. 2.

⁶ См. об этом: Малая Т.Н. К вопросу о формах реализации права собственности на природные ресурсы / Экологическое право России. Сб. материалов науч. – практ. конф. Вып. пятый. 2005-2007 гг. / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2009. С. 517-518.

⁷ Градостроительный регламент, закрепляющий виды разрешенного использования земельных участков, представляет собой заданный объем правомочий в отношении конкретного земельного участка, произвольное увеличение которого не допускается. / См.: Черединых А. В. Правовое обеспечение экологических интересов в градостроительном зонировании: монография / отв. ред. В.В. Никишин. – М.: Юрлитинформ, 2013. С. 67.

⁸ Градостроительные регламенты, включающие информацию о содержании правового режима соответствующих земель (в части видов разрешенного использования, предельных размеров земельных участков, предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов недвижимости, ограничений их использования) оказывают опосредованное влияние на оборот земельных участков. Наглядно это проявляется в процессе распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности (статьи 30, 34 ЗК РФ).

⁹ Зоны с особыми условиями использования территорий определены в п. 4 ст. 1 ГрК РФ как охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, водоохранные зоны, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

¹⁰ Ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые посредством зон с особыми условиями использования территорий, в правилах землепользования

Установление же зон с особыми условиями использования территорий и соответствующих ограничений (предшествующее принятию правил землепользования и застройки) не определяется в качестве необходимого обстоятельства, определяющего возможность разработки и легитимность утверждения правил землепользования и застройки. Действующим законодательством не исключается ситуация, когда правила землепользования и застройки могут быть приняты в отсутствие указанных зон и ограничений. В итоге правовой режим земельных участков (его нормативное содержание) может быть определен лишь в части видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, предельных размеров земельных участков и предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (т.е. без необходимых ограничений).

Не менее важна и оценка иных обстоятельств, препятствующих определению правового режима земель на основе градостроительных регламентов.

В отличие от зонирования территорий градостроительное зонирование может осуществляться на землях населенных пунктов, а также и на некоторых других категориях земель (результатом зонирования в обоих случаях является установление градостроительных регламентов)¹¹. При этом в действующем законодательстве с достаточной четкостью не определяются организационно-правовые начала разработки и утверждения градостроительных регламентов в отношении земель иных категорий, на которых может проводиться градостроительное зонирование, отличных от земель населенных пунктов¹². Не устанавливается и обязанность проведения названных видов зонирования территорий, что затрудняет определение правового

и застройки непосредственно не определяются, а отображаются в таких правилах, «транслируются» из других документов (например, генеральных планов поселений). / См. об этом: *Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е.* Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. М.: Издательство «Экзамен», 2008. С. 246-248.

¹¹ Об этом см. подробнее: *Крассов О.И.* Земельное право. С. 336.

¹² В качестве критерия к проведению градостроительного зонирования на землях иных категорий, кроме земель населенных пунктов, в законодательстве закрепляется их *планируемая застройка*. Так, в части второй статьи 31 ГрК РФ указано, что применительно к межселенным территориям подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться в случае планирования застройки таких территорий. Тем не менее, статья 36 ГрК РФ определяет категории земельных участков, действие градостроительного регламента на которые *не распространяется* (часть четвертая), и земли, для которых градостроительные регламенты *не устанавливаются* (часть шестая).

режима соответствующих земель в случаях, когда их зонирование не проведено.

Характеристика же регламента как «градостроительного» предопределяет его использование в качестве основы осуществления градостроительной деятельности и в частности – строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений на территориях муниципальных образований, включающих разнообразные по составу земли¹³. Таким образом, Градостроительный кодекс РФ позволяет воспринимать градостроительный регламент как документ, определяющий правовой режим земель, исходя из преобладания целей, связанных с возведением на них недвижимости. При этом возможность разработки градостроительного регламента не ограничивается территориями поселений.

Тем не менее, российское земельное законодательство построено на многоаспектном значении земли, где наличие у нее качеств недвижимой вещи отнюдь не является приоритетным (земля, являясь основой жизни и деятельности человека, воспринимается прежде всего как природный объект, природный ресурс). Таким образом, градостроительная деятельность не должна быть единственным видом деятельности, для обеспечения которой проводится зонирование территорий¹⁴.

Имеющиеся недостатки в правовом регулировании градостроительного зонирования создают многочисленные затруднения в реализации норм, относящихся к разработке, утверждению и последующему применению градостроительных регламентов. Требуется системное совершенствование механизма правового

¹³ Так Верховный Суд РФ, рассматривая оспариваемые заявителями правовые акты, касающиеся вопросов разработки правил землепользования и застройки или внесения изменений в указанные правила, охарактеризовал их как имеющие целевую направленность, предметом регулирования которых являются отношения, регламентированные Градостроительным кодексом Российской Федерации, устанавливающим параметры правомерного осуществления градостроительной деятельности. / Определение Верховного Суда РФ от 3 апреля 2013 г. № 5-АПГ13-7 // СПС КонсультантПлюс: Судебная практика. Использование же земельных участков, градостроительная деятельность осуществляются в установленном законодательством порядке с учетом регламентации уполномоченными органами правил землепользования и застройки исходя из территориального зонирования и вида разрешенного использования. / См. об этом: Постановление ФАС Уральского округа от 4 июля 2013 г. № Ф09-5586/13 по делу № А71-11695/2012 // СПС КонсультантПлюс: Судебная практика.

¹⁴ Зонирование территорий должно служить детализации (конкретизации) общих целей назначения земель той или иной категории на основе разрешенного использования земельных участков в определенных пространственно-территориальных пределах.

регулирования соответствующих отношений с учетом представлений о градостроительном регламенте как элементе правил землепользования и застройки (разрабатываемых в отношении всей территории поселения и определяющих её состав). Его действие должно распространяться только на определенную часть территории соответствующего поселения – территориальную зону, где основы правового режима земельных участков имеют общую специфику¹⁵.

В процессе достижения устойчивого развития территорий градостроительному регламенту надлежит стать определяющим началом реализации имущественных прав на землю в составе территорий поселений (когда земельные участки и все, что прочно с ними связано, выступают в качестве единых объектов недвижимости) и одновременно средством обеспечения рационального использования и охраны земли (в качестве природного объекта и природного ресурса).

Библиография:

1. Барзгоева Р.С. Целевое назначение и разрешенное использование земельных участков: содержание и соотношение понятий // Современное право. – 2009. – № 6.
2. Земля и право: Пособие для российских землевладельцев / Отв. ред. С.А. Боголюбов. М.: Норма, Инфра-М, 1997.
3. Козырь О.М. Концепция развития законодательства Российской Федерации о зонировании территорий / Экологическое право России на рубеже XXI века. Сб. науч. статей преподавателей и аспирантов кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им.М.В. Ломоносова / Под ред. А.К. Голиченкова. – М.: Зерцало, 2000.
4. Козырь О.М. Особенности правового режима земель поселений // Экологическое право. – 2005. – № 1.
5. Крассов О.И. Земельное право: учебник / О.И. Крассов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.
6. Крассов О.И., Петрова Т.В., Тарло Е.Г. Толковый словарь градостроительного законодательства. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004.
7. Малая Т.Н. К вопросу о формах реализации права собственности на природные ресурсы / Экологическое право России. Сб. материалов науч. – практ. конф. Вып. пятый. 2005-2007 гг. / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. М., 2009.
8. Минаева А.А. Правоотношение собственности как основной и обязательный элемент правового режима земельного участка // Экологическое право. – 2005. – № 6.
9. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. – М.: Издательство «Экзамен», 2008.
10. Чередников А. В. Правовое обеспечение экологических интересов в градостроительном зонировании: монография / отв. ред. докт. юрид. наук, доц. В.В. Никишин. – М.: Юрлитинформ, 2013.
11. Широков К.М. Проблемы разработки и утверждения проектов зон охраны объектов культурного наследия в городах федерального значения // Актуальные проблемы российского права. – 2011. – 4.
12. Бабенко Л.Н.. Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями: проблемы применения // Право и политика. – 2013. – № 9. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.9.2360.
13. С.В. Нарутто. Состав территории субъекта Российской Федерации // Право и политика. – 2013. – № 1. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.01.2.
14. Калугина О.В.. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 104-107.
15. Раскотиков И.С.. Обеспечение публичных и частных интересов при строительстве олимпийских объектов в сфере энергетики // Право и политика. – 2013. – № 8. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.8.9230.
16. Наумова О.В.. Режим самовольного строительства в рамках реформы гражданского законодательства // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.06.13.
17. Н.М. Колганов. Правовые формы государственно-частного партнерства в инновационной сфере // Политика и Общество. – 2013. – № 2. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1812 – 8696.2013.02.3.
18. Наумова О.В.. Организация муниципального строительного надзора, как необходимая мера по борьбе с самовольным строительством // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 5. – С. 104-107.
19. О. В. Воронцова. Политика Европейского союза по охране почв // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2011. – № 3. – С. 104-107.
20. О. В. Воронцова. Международное сотрудничество в вопросе по охране почв // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2011. – № 2.

¹⁵ Такой совокупностью правовых предписаний устанавливаются юридически значимые критерии определения основы реализации права собственности, иных прав на земельные участки, предопределяется правомерность образования новых земельных участков, обусловленная границами той или иной территориальной зоны (в первую очередь – разрешенное использование земель).

21. А. И. Яковлева. Гражданско-правовая характеристика отношений в области градостроительной деятельности. // Право и политика. – 2011. – № 3.
22. А. И. Яковлева. Особенности и проблемные аспекты гражданско-правового регулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации. // Право и политика. – 2011. – №

References (transliterated):

1. Barazgoeva R.S. Tselevoe naznachenie i razreshennoe ispol'zovanie zemel'nykh uchastkov: sodержanie i sootnoshenie ponyatii // *Sovremennoe pravo*. – 2009. – № 6.
2. Kozyr' O.M. Kontsepsiya razvitiya zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii o zonirovaniy territorii / *Ekologicheskoe pravo Rossii na rubezhe XXI veka*. Sb. nauch. statei prepodavatelei i aspirantov kafedry ekologicheskogo i zemel'nogo prava yuridicheskogo fakul'teta MGU im.M.V. Lomonosova / Pod red. A.K. Golichenkova. – M.: Zertsalo, 2000.
3. Kozyr' O.M. Osobennosti pravovogo rezhima zemel' poselenii // *Ekologicheskoe pravo*. – 2005. – № 1.
4. Krassov O.I. *Zemel'noe pravo: uchebnik* / O.I. Krassov. – 4-e izd., pererab. i dop. – M.: Norma: INFRA-M, 2012.
5. Krassov O.I., Petrova T.V., Tarlo E.G. *Tolkovyi slovar' gradostroitel'nogo zakonodatel'stva*. – SPb.: Izdatel'stvo «Yuridicheskii tsentr Press», 2004.
6. Malaya T.N. K voprosu o formakh realizatsii prava sobstvennosti na prirodnye resursy / *Ekologicheskoe pravo Rossii*. Sb. materialov nauch. – prakt. konf. Vyp. pyaty. 2005-2007 gg. / Pod red. prof. A.K. Golichenkova. M., 2009.
7. Minaeva A.A. Pravootnoshenie sobstvennosti kak osnovnoi i obyazatel'nyi element pravovogo rezhima zemel'nogo uchastka // *Ekologicheskoe pravo*. – 2005. – № 6.
8. Trutnev E.K., Bendorin L.E. *Kommentarii k Gradostroitel'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii: Otvety na problemnye voprosy gradostroitel'noi deyatel'nosti*. – M.: Izdatel'stvo «Ekzamen», 2008.
9. Cherednikov A. V. *Pravovoe obespechenie ekologicheskikh interesov v gradostroitel'nom zonirovaniy: monografiya* / otv. red. dokt. yurid. nauk, dots. V.V. Nikishin. – M.: Yurlitinform, 2013.
10. Shirokov K.M. *Problemy razrabotki i utverzhdeniya proektov zon okhrany ob'ektov kul'turnogo naslediya v gorodakh federal'nogo znacheni* // *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*. – 2011. – 4.
11. Babenko L.N.. *Vozmeshchenie vreda, prichinennogo zemel'nymi pravonarusheniyami: problemy primeneniya* // *Pravo i politika*. – 2013. – № 9. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.9.2360.
12. S.V. Narutto. *Sostav territorii sub'ekta Rossiiskoi Federatsii* // *Pravo i politika*. – 2013. – № 1. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.01.2.
13. Kalugina O.V.. *Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolneniem zemel'nogo zakonodatel'stva v Rossiiskoi Federatsii* // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. – 2012. – № 12. – S. 104-107.
14. Raskotikov I.S.. *Obespechenie publicnykh i chastnykh interesov pri stroitel'stve olimpiiskikh ob'ektov v sfere energetiki* // *Pravo i politika*. – 2013. – № 8. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.8.9230.
15. Naumova O.V.. *Rezhim samovol'nogo stroitel'stva v ramkakh reformy grazhdanskogo zakonodatel'stva* // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. – 2013. – № 6. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.06.13.
16. N.M. Kolganov. *Pravovye formy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v innovatsionnoi sfere* // *Politika i Obshchestvo*. – 2013. – № 2. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1812 – 8696.2013.02.3.
17. Naumova O.V.. *Organizatsiya munitsipal'nogo stroitel'nogo nadzora, kak neobkhodimaya mera po bor'be s samovol'nym stroitel'stvom* // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. – 2012. – № 5. – S. 104-107.
18. O. V. Vorontsova. *Politika Evropeiskogo soyuza po okhrane pochv* // *Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations*. – 2011. – № 3. – S. 104-107.
19. O. V. Vorontsova. *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v voprose po okhrane pochv* // *Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations*. – 2011. – № 2.
20. A. I. Yakovleva. *Grazhdansko-pravovaya kharakteristika otnoshenii v oblasti gradostroitel'noi deyatel'nosti*. // *Pravo i politika*. – 2011. – № 3.
21. A. I. Yakovleva. *Osobennosti i problemnye aspekty grazhdansko-pravovogo regulirovaniya gradostroitel'noi deyatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii*. // *Pravo i politika*. – 2011. – №