

60. Вопрос о законодательном обеспечении развития института градостроительного зонирования в части совершенствования классификатора видов разрешённого использования земельных участков

Существующая ситуация

Правовой институт градостроительного зонирования является относительно новым для российской практики и нуждается в поступательном совершенствовании, прежде всего на местном уровне – посредством неуклонного повышения качества правил землепользования и застройки (ПЗЗ).

Однако, начиная с декабря 2014 года, любые инициативы по внесению в ПЗЗ изменений в части градостроительных регламентов обречены не улучшать, но заведомо ухудшать качество этих нормативных правовых актов, вопреки самым рациональным и благим намерениям. Происходит это потому, что такие изменения ПЗЗ должны в обязательном порядке соответствовать Классификатору видов разрешённого использования земельных участков¹, а этот Классификатор² содержит нормы, деструктивный смысл которых становится ясным при совокупном (одновременном) рассмотрении следующих положений³:

- в силу неупразднимых универсальных правил элементарной логики разрешённое использование является таковым лишь тогда, когда оно прямо поименовано в нормативном правовом акте (ПЗЗ) по принципу: «нет прямого упоминания – нет разрешённого использования»;

- Классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утверждённый приказом Министерства экономического развития РФ от 1 сентября 2014 г.

¹ Это требование следует из пунктов 11, 12 статьи 34 Федерального закона от 23 июня 2014 г. N 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации": «11. Разрешенное использование земельных участков, установленное до дня утверждения в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации классификатора видов разрешенного использования земельных участков, признается действительным вне зависимости от его соответствия указанному классификатору. 12. До 1 января 2020 года орган местного самоуправления поселения, орган местного самоуправления городского округа **обязаны** внести изменения в правила землепользования и застройки в части приведения установленных градостроительным регламентом видов разрешенного использования земельных участков **в соответствие** с видами разрешенного использования земельных участков, предусмотренными классификатором видов разрешенного использования земельных участков. При этом проведение публичных слушаний по проекту изменений, вносимых в правила землепользования и застройки, не требуется.»

² См. приказ Министерства экономического развития РФ от 1 сентября 2014 г. N 540 "Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков".

³ Подробное доказательное описание ниже изложенных положений содержится в «Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности» («Вопрос (58) о том, что не должен применяться Классификатор видов разрешённого использования земельных участков ввиду его противоречия федеральным законам и разрушительного воздействия на практику землепользования и застройки»), размещённой на сайте Института экономики города: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=1141

№ 540 (далее также - Классификатор) фактически допускает перевертывание указанного принципа на прямо противоположный принцип: «отсутствие прямого упоминания не является запретом для разрешённого использования», или «отсутствие таит в себе опасность наличия». В Классификаторе фактическое утверждение этого принципа происходит следующим образом: 1) то, что в Классификаторе предъявляется как «виды разрешенного использования земельных участков» (далее также – ВРИ ЗУ) в значительной части не является такими «видами», но исключительно «группами видов» (это следует из того, что многие исходные «виды» включают в свой состав многие иные «виды» - посредством указания о нахождении в составе одного кода многих иных кодов, обозначающих ВРИ ЗУ⁴); 2) создаётся правовая и содержательная коллизия: а) с одной стороны, Земельным и Градостроительными кодексами РФ определено, что в одной территориальной зоне (и тем более на одном земельном участке) могут сочетаться только те виды деятельности и застройки, которые совместимы друг с другом⁵; б) с другой стороны, Классификатор создаёт противоречие указанным нормам федеральных законов, поскольку автоматически допускает сочетать несочетаемое⁶ при том, что «отсекать» несочетаемые ВРИ ЗУ органы местного самоуправления фактически лишены права⁷, поскольку установление ВРИ ЗУ должно происходить никак иначе, как только в соответствии с Классификатором⁸;

- Классификатор распространяется только на один компонент градостроительного регламента – на виды разрешённого использования земельных участков и не распространяется на другой компонент – на предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешённого строительства (суть – параметры использования

⁴ Например, вид с кодом 2.6 («многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)») сочетается с кодом 2.7 («обслуживание жилой застройки»), а вид с кодом 2.7 сочетается с кодом 3.0 («общественное использование объектов капитального строительства»), а вид с кодом 3.0 сочетается с ВРИ ЗУ с кодами 3.1-3.10. в том числе и с видом, имеющим код 3.9 («обеспечение научной деятельности»), которым предусмотрено, среди прочего, размещение опытно-конструкторских центров, ведение сельского и лесного хозяйства. То есть, на земельных участках, предназначенных, например, для строительства многоквартирных домов может быть разрешено также строительство опытно-конструкторских центров, ведение сельского и лесного хозяйства. Это лишь один из многих примеров подобного рода, демонстрирующих возможность сочетания несочетаемого согласно Классификатору.

⁵ Пункт 2 статьи 85 ЗК РФ: *«Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков)».*

Пункты 1 и 6 части 1 статьи 34 ГрК РФ: *«1. При подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом: 1) возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков; ... 6) предотвращения возможности причинения вреда объектам капитального строительства, расположенным на смежных земельных участках... ».*

⁶ Используя «принцип матрёшки» - вложения в какой-либо исходный код многих других кодов ВРИ ЗУ. См. сноску 4.

⁷ «Отсекать» путём указания на те коды ВРИ ЗУ, которые включаются в коды «исходных (начальных)» ВРИ ЗУ, и те, которые не включаются.

⁸ Здесь возникает ещё одно противоречие Классификатора с федеральными законами: а) с одной стороны, именно органы местного самоуправления должны выполнять нормы Земельного и Градостроительного кодексов РФ в части недопущения локального совмещения несочетаемых видов деятельности и застройки (см. сноску 5); б) с другой стороны, органы местного самоуправления лишены права выполнять указанные нормы Земельного и Градостроительного кодексов РФ, поскольку ПЗЗ должны соответствовать Классификатору, который, однако, противоречит указанным нормам федеральных законов.

земельных участков). То есть, фактически Классификатор строится на предположениях о том, что: 1) имеется теоретическая и, соответственно, методическая и практическая возможность унифицировать один компонент градостроительного регламента отдельно от другого компонента градостроительного регламента - унифицировать ВРИ ЗУ отдельно от предельных размеров земельных участков и предельных параметров разрешённого на них строительства; 2) указанная отдельная унификация только одного компонента градостроительного регламента, якобы, является оптимальной (наиболее рациональной); 3) унификация другого компонента градостроительного регламента (предельных размеров земельных участков и предельных параметров разрешённого на них строительства) не нужна по причине того, что это происходит, якобы, автоматически, вследствие унификации первого компонента – ВРИ ЗУ. Очевидно, что все три предположения, заложенные как методические основания в Классификатор, являются ошибочными. Источник этой ошибки содержится в пункте 2 статьи 7 ЗК РФ: *«Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений».*

Таким образом, должны быть сделаны следующие выводы:

1) нынешняя редакция Классификатора обречена деструктивно воздействовать на практику применения института градостроительного зонирования в Российской Федерации;

2) исправление ситуации невозможно только путём редактирования самого Классификатора: необходимо вносить изменения в федеральный закон – необходимо исправлять ошибочные положения пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса РФ;

3) должна быть выработана и реализована на законодательном и практическом уровнях концепция классификации градостроительных регламентов как неразрывного единства двух компонентов – (а) видов разрешённого использования земельных участков и (б) предельных размеров земельных участков и предельных параметров разрешённого строительства.

Предложения по исправлению сложившейся деструктивной ситуации

Предлагается пройти два этапа по исправлению ситуации: 1-й этап – в кратчайшие сроки нейтрализация деструктивного воздействия Классификатора на практику градостроительного зонирования; 2-й этап – на уровне федеральных законов и подзаконных актов выстраивание системы классификации градостроительных регламентов как единства двух компонентов.

1-й этап – в кратчайшие сроки нейтрализовать деструктивное воздействие Классификатора на практику градостроительного зонирования.

Предлагается в срок до 01.03.16 внести следующие изменения в Приказ Министерства экономического развития РФ от 1 сентября 2014 г. N 540 "Об утверждении

классификатора видов разрешенного использования земельных участков" (изложить Приказ в следующей редакции):

«В соответствии с пунктом 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации приказываю:

1. Утвердить классификатор видов разрешенного использования земельных участков.

2. Установить, что в соответствии с классификатором, утвержденным пунктом 1 настоящего приказа:

- определяется наличие/отсутствие необходимости устанавливать соответствующие виды разрешённого использования земельных участков применительно к тем, или иным территориальным зонам, установленным правилами землепользования и застройки, а в границах территориальных зон – сочетания различных видов разрешённого использования земельных участков;

- определяются при необходимости подвиды разрешённого использования земельных участков (устанавливается последующая дифференциация видов разрешённого использования земельных участков);

- определяются применительно к различным видам и подвидам разрешённого использования земельных участков предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешённого на них строительства, разрешённой реконструкции.

3. Настоящий приказ вступает в силу 1 января 2017 года».

Приложение к Приказу - таблицу «классификатор видов разрешенного использования земельных участков» - предъявить в следующем виде и соответствующим образом заполнить таблицу:

| | |
|---|---|
| Коды и наименования видов разрешенного использования земельных участков | Коды тех видов разрешенного использования земельных участков, с которыми запрещено размещать в одной территориальной зоне вид разрешённого использования, указанный в столбце 1 (кроме случаев применения института «несоответствующего использования», определённого пунктом 4 статьи 85 Земельного кодекса РФ и частями 8-10 статьи 36 Градостроительного кодекса РФ) |
| 1 | 2 |
| | |

2-й этап – на уровне федеральных законов и подзаконных актов выстраивание системы классификации градостроительных регламентов как единства двух компонентов. Предлагается в срок до 01.01.18 выполнить следующие действия:

1) обеспечить внесение изменений в Земельный и Градостроительный кодексы РФ, указав, что классификацию групп видов градостроительных регламентов (как единство двух компонентов – (а) ВРИ ЗУ и (б) предельных размеров ЗУ и предельных параметров разрешённого строительства) утверждает Правительство РФ, а органы местного самоуправления в рамках установленных групп видов градостроительных регламентов устанавливают в ПЗЗ конкретные (согласно ситуации) виды градостроительных регламентов применительно к соответствующим территориальным зонам;

2) согласно изменённым федеральным законам (см. выше пункт 1) подготовить и утвердить Правительству РФ классификатор групп видов градостроительных регламентов (как единство двух компонентов);

3) уполномоченному федеральному органу исполнительной власти подготовить методические рекомендации по градостроительному зонированию с использованием классификатора групп видов градостроительных регламентов;

4) со дня введения в действие утверждённого Правительством РФ классификатора групп видов градостроительных регламентов утрачивает силу Приказ Министерства экономического развития РФ от 1 сентября 2014 г. N 540 "Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков" – классификатора, изменённого согласно действиям на 1-м этапе (см. выше).