

58. Вопрос 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

Речь пойдёт о Классификаторе видов разрешенного использования земельных участков, утверждённого приказом Министерства экономического развития РФ от 1 сентября 2014 г. N 540 (далее - Классификатор) в соответствии с пунктом 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ)¹.

Существование Классификатора видов разрешенного использования земельных участков необходимо, но может быть оправдано с правовой и содержательной точек зрения только при соблюдении следующих неотъемлемых условий обеспечения его минимальной разумности и, соответственно, минимального качества.

Условие 1. Виды разрешенного использования земельных участков (далее также - ВРИ ЗУ) должны быть действительно видами использования, но не набором собирательных терминов, легализующих под видом как бы ВРИ ЗУ сочетания не подлежащих сочетанию антагонистических друг другу видов использования земельных участков. Это очевидное условие определяется не только требованиями разумности, но и формальными требованиями федеральных законов - ЗК РФ², Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ)³.

Выполнение первого условия в отношении Классификатора не может состояться без выполнения иных условий, изложенных ниже.

Условие 2. Не должны быть нарушены требования федеральных законов относительно того, что подготовка правил землепользования и застройки (градостроительных регламентов в составе правил, а также ВРИ ЗУ в составе градостроительных регламентов⁴) являются полномочием органов местного самоуправления⁵, то есть, федеральный орган исполнительной власти, получив право устанавливать ВРИ ЗУ согласно пункту 2 статьи 7 ЗК РФ, не получил права лишать органы местного самоуправления полномочия подготавливать правила землепользования и застройки, которые должны отвечать требованиям ЗК РФ и ГрК РФ в части допустимого сочетания различных видов использования земельных участков⁶.

¹Пункт 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».

² 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)».

³ 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... ».

⁴См.: пункт 9 статьи 1, часть 6 статьи 30 ГрК РФ.

⁵См.: 1) пункт 2 статьи 85 ЗК РФ; 2) части 5-17 статьи 31 ГрК РФ; 3) пункт 20 части 1 статьи 14 и пункт 26 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

⁶ См. сноски 2 и 3.

Условие 3. Предшествующее условие 2, которое фактически является требованием федеральных законов, может быть выполнено только одним способом:

- ВРИ ЗУ не должны быть представлены в виде отвлечённых собирательных понятий, объёмлющих нечто разнородное-конфликтующее, но должны быть собственно ВРИ ЗУ – должны быть «атомарными» видами деятельности. Именно это условие доводит до логического завершения предшествующее условие 1;

- только при наличии собственно ВРИ ЗУ, представленных «атомарными» видами деятельности, возникает возможность: а) для органов местного самоуправления выполнять свои полномочия максимально рациональным способом – осуществлять градостроительное зонирование, сообразуясь со специфическими возможностями и особенностями уникальных локальных сочетаний «атомарных» ВРИ ЗУ - сочетаний, которые заведомо не поддаются отвлечённому определению-классифицированию «сверху»; б) для уполномоченного органа осуществлять классифицирование, не узурпируя полномочия органов местного самоуправления – не лишая их возможности выполнять требования ЗК РФ и ГрК РФ в части допустимого сочетания различных видов использования земельных участков⁷.

Условие 4. Выполнить условия 2 и 3, которые фактически являются также и требованиями федеральных законов, невозможно без выполнения данного требования 4, которое состоит в следующем. Классифицировать отдельные виды деятельности без их дифференциации по объёмам-параметрам деятельности невозможно в принципе. Поэтому рассматриваемый Классификатор был обречён подтвердить этот неумолимый закон теории и практики: в Классификатор помимо определений собственно видов деятельности «проникли» также и параметры деятельности. Такая неизбежность «понудила» Классификатор войти в противоречие с пунктом 2 статьи 7 ЗК РФ, которой даны соответствующему органу полномочия лишь в части определения видов деятельности, но не даны полномочия в части определения параметров деятельности. То есть, адекватная классификация: 1) может быть выполнена только в отношении градостроительных регламентов как неразрывности «атомарных» видов деятельности с параметрами такой деятельности (обречена навсегда оставаться неадекватной классификация только одной части градостроительных регламентов – видов деятельности без параметров деятельности); 2) не может быть выполнена по причине содержащегося в федеральном законе фактического запрета осуществлять адекватную классификацию. Иными словами, данное условие не может остаться не выполненным, а чтобы ему быть выполненным должен быть изменён в указанной ошибочной части федеральный закон.

Перечислив все необходимые условия, без соблюдения которых в принципе не может быть составлен Классификатор корректно в формально-юридическом и смысловом отношениях, можно перейти к его оценке на предмет соответствия указанным условиям, которые, как выяснилось, одновременно являются и требованиями федеральных законов. Итогом такой оценки являются следующие положения.

1. Классификатор не соответствует условию-требованию 1, то есть, противоречит требованиям пункта 2 статьи 85 ЗК РФ, пунктов 1 и 6 части 1 статьи 34 ГрК РФ, что подтверждается следующими примерами.

Пример № 1 – результаты анализ содержания вида разрешённого использования земельного участка (ВРИ ЗУ), именуемого «жилая застройка» (код 2.0), сводятся к следующим доказательным положениям:

1) каждый ВРИ ЗУ определяется строго в соответствии с Классификатором (см. пункт 2 статьи 7 ЗК РФ), это значит, что: а) из формулировок Классификатора не могут

⁷ См. сноски 2 и 3.

изыматься отдельные позиции, равно как не могут прибавляться дополнительные позиции; б) должен применяться принцип «неприкасаемых» блоков - формулировки Классификатора, неразрывно предъявляемые вместе с соответствующими кодами, являются блоками-константами, которые могут применяться либо отдельно без изъятия каких-либо фрагментов целостного определения ВРИ ЗУ, либо выборочно суммироваться с другими целостными блоками. В силу формально-юридических обстоятельств дано;

2) в отношении ВРИ ЗУ, именуемого «жилая застройка» (код 2.0), Классификатор определяет, что это вид, содержание которого «... включает в себя содержание видов разрешенного использования с кодами 2.1-2.7⁸». Это значит, что: а) отсутствуют препятствия для того, чтобы в правилах землепользования и застройки применительно ко всем земельным участкам, расположенным в соответствующей территориальной зоне, устанавливался ВРИ ЗУ «жилая застройка» (код 2.0); б) для любого земельного участка, расположенного в указанной территориальной зоне, может быть осуществлён выбор одного, или сразу нескольких ВРИ ЗУ с кодами 2.1-2.7⁸; в) в силу «б» и в строгом соответствии с Классификатором создаётся ситуация, когда: на одном и том же земельном участке, либо на смежно расположенных земельных участках в пределах одной и той же территориальной зоны будут располагаться как бы на законных основаниях несопоставимые объекты, разрушительно воздействующие друг на друга объекты (например: «малоэтажная жилая застройка» с кодом 2.1 рядом/вместе с «многоэтажной жилой застройкой (высотной застройкой)» выше 9 этажей с кодом 2.6);

3) предшествующие положения:

а) доказывают, что Классификатор не только противоречит формальным требованиям пункта 2 статьи 85 ЗК РФ, пунктов 1 и 6 части 1 статьи 34 ГрК РФ, но и создаёт деструктивную ситуацию в отношении землепользования и застройки;

б) свидетельствуют о том, что не является видом разрешённого использования земельного участка то, что обозначено в Классификаторе как «жилая застройка» с кодом 2.0, но является всего лишь собирательным понятием для нескольких групп видов разрешённого использования;

в) доказывают, что Классификатор не подлежит применению в соответствующей части в силу фактически состоявшейся подмены понятий, поскольку понятие «вид разрешённого использования» подменено понятием «группа видов разрешённого использования».

Пример № 2 – результаты анализ содержания вида разрешённого использования земельного участка (ВРИ ЗУ), именуемого «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)» с кодом 2.6, сводятся к следующим доказательным положениям:

1) каждый ВРИ ЗУ определяется строго в соответствии с Классификатором (см. пункт 2 статьи 7 ЗК РФ), это значит, что: а) из формулировок Классификатора не могут изыматься отдельные позиции, равно как не могут прибавляться дополнительные позиции; б) должен применяться принцип «неприкасаемых» блоков - формулировки Классификатора, неразрывно предъявляемые вместе с соответствующими кодами, являются блоками-константами, которые могут применяться либо отдельно без изъятия каких-либо фрагментов целостного определения ВРИ ЗУ, либо выборочно суммироваться с другими целостными блоками. В силу формально-юридических обстоятельств не дано;

2) в отношении ВРИ ЗУ, именуемого «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)» с кодом 2.6, Классификатор: а) определяет, среди прочего то, что это вид предполагает «... размещение **объектов обслуживания жилой застройки** во

⁸Пункт 2 статьи 7 ЗК РФ: «Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования».

встроенных, пристроенных и встроенно-пристроенных помещениях многоквартирного дома в отдельных помещениях дома, если площадь таких помещений в многоквартирном доме не составляет более 15% от общей площади дома»; б) определяет возможность сочетания рассматриваемого вида 2.6 (также, как и подобных ВРИ ЗУ с кодами 2.1-2.5) с видом 2.7 («обслуживание жилой застройки»), а вид 2.7 определяет через виды 3.0, или 4.0, а вид 3.0 («общественное использование объектов капитального строительства») определяет через ВРИ ЗУ с кодами 3.1-3.10;

3) согласно предшествующим положениям и в строгом соответствии с Классификатором вид 2.6 («многоэтажная жилая застройка») может сочетаться, например, с видом 3.6 («культурное развитие»), которым предусмотрено, среди прочего, размещение цирков, зверинцев, зоопарков, океанариумов, либо с видом 3.9 («обеспечение научной деятельности»), которым предусмотрено, среди прочего, размещение опытно-конструкторских центров, ведение сельского и лесного хозяйства;

4) в силу абсурдности предъявленных следствий, вытекающих из положений, содержащихся в Классификаторе, необходимо рассмотреть вопрос о наличии некоего правового механизма блокировки возникновения подобных неурядиц. Единственная гипотетическая возможность для существования в заданных обстоятельствах такого предполагаемого механизма состоит в следующем: сочетание обсуждаемого вида 2.6 (как и всех иных видов этой группы – 2.1-2.6) с иными видами должно проходить через «фильтр» оговорки «... если площадь таких помещений в многоквартирном доме не составляет более 15% от общей площади дома», то есть, возможные несообразности должны блокироваться по усмотрению органов местного самоуправления. Однако, по формально-юридическим основаниям такое предположение должно быть отвергнуто, поскольку действует императивное требование «в соответствии с Классификатором»⁹, то есть, отсутствует возможность для органов местного самоуправления воздействовать на блоки-константы видов разрешённого использования, определённые Классификатором. Это значит, что нет препятствий для возникновения допускаемых Классификатором деструктивных неурядиц в землепользовании и застройке, подобных тем, которые указаны выше;

5) предшествующие положения:

а) доказывают, что Классификатор не только противоречит формальным требованиям пункта 2 статьи 85 ЗК РФ, пунктов 1 и 6 части 1 статьи 34 ГрК РФ, но и создаёт деструктивную ситуацию в отношении землепользования и застройки;

б) свидетельствуют о том, что не является видом разрешённого использования земельного участка то, что обозначено в Классификаторе как «общественное использование объектов капитального строительства» с кодом 3.0, а также то, что обозначено как вид 3.6 («культурное развитие»), вид 3.9 («обеспечение научной деятельности») и иные подобные ВРИ ЗУ, поскольку все они являются всего лишь собирательными понятиями для нескольких групп видов разрешённого использования, но не собственно такими видами;

в) доказывают, что Классификатор не подлежит применению в соответствующей части в силу фактически состоявшейся подмены понятий, поскольку понятие «вид разрешённого использования» подменено понятием «группа видов разрешённого использования».

Пример № 3 – результаты анализ содержания вида разрешённого использования земельного участка (ВРИ ЗУ), именуемого «транспорт» с кодом 7.0 и «железнодорожный транспорт» с кодом 7.1, сводятся к следующим доказательным положениям:

⁹Пункт 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».

1) каждый ВРИ ЗУ определяется строго в соответствии с Классификатором (см. пункт 2 статьи 7 ЗК РФ), это значит, что: а) из формулировок Классификатора не могут изыматься отдельные позиции, равно как не могут прибавляться дополнительные позиции; б) должен применяться принцип «неприкасаемых» блоков - формулировки Классификатора, неразрывно предъявляемые вместе с соответствующими кодами, являются блоками-константами, которые могут применяться либо отдельно без изъятия каких-либо фрагментов целостного определения ВРИ ЗУ, либо выборочно суммироваться с другими целостными блоками. В силу формально-юридических обстоятельств не дано иного;

2) в отношении ВРИ ЗУ, именуемого «транспорт» с кодом 7.0, Классификатор определяет, что это вид, содержание которого «... включает в себя содержание видов разрешенного использования с кодами 7.1-7.5». Это значит, что: а) отсутствуют препятствия для того, чтобы в правилах землепользования и застройки применительно ко всем земельным участкам, расположенным в соответствующей территориальной зоне (например, «зона транспорта»), устанавливался ВРИ ЗУ «транспорт» с кодом 7.0; б) для любого земельного участка, расположенного в указанной территориальной зоне, может быть осуществлён выбор одного, или сразу нескольких ВРИ ЗУ с кодами 7.1-7.5¹⁰; в) в силу «б» и в строгом соответствии с Классификатором создаётся ситуация, когда: на одном и том же земельном участке, либо на смежно расположенных земельных участках в пределах одной и той же территориальной зоны будут располагаться как бы на законных основаниях несопоставимые объекты, разрушительно воздействующие друг на друга объекты (например: железнодорожные пути, склады (согласно коду 7.1), нефтепроводы, газопроводы (согласно коду 7.5), аэропорты (согласно коду 7.4);

3) предшествующие положения:

а) доказывают, что Классификатор не только противоречит формальным требованиям пункта 2 статьи 85 ЗК РФ, пунктов 1 и 6 части 1 статьи 34 ГрК РФ, но и создаёт деструктивную ситуацию в отношении землепользования и застройки;

б) свидетельствуют о том, что не является видом разрешённого использования земельного участка то, что обозначено в Классификаторе как «транспорт» с кодом 7.0, а также ВРИ ЗУ с кодами 7.1-7.5, но являются всего лишь собирательным понятием для нескольких групп видов разрешённого использования;

в) доказывают, что Классификатор не подлежит применению в соответствующей части в силу фактически состоявшейся подмены понятий, поскольку понятие «вид разрешённого использования» подменено понятием «группа видов разрешённого использования».

2. Классификатор не соответствует также и условию-требованию 2, согласно которому не допускается лишать права органы местного самоуправления полномочия подготавливать правила землепользования и застройки согласно предписаниям федеральных законов.

Это второе несоответствие является следствием нарушения первого условия-требования – нарушения федеральных законов, требующих от органов местного самоуправления разумного выполнения их полномочий. Состоявшееся в Классификаторе нарушение первого условия-требования – это фактическое понуждение к деструктивному выполнению полномочий органов местного самоуправления, что равнозначно упразднению таких полномочий, или их узурпации федеральным органом, то есть, равнозначно тому, что Классификатор противоречит требованиям пункта 2 статьи 85 ЗК РФ, частей 5-17 статьи 31 ГрК РФ, пункта 20 части 1 статьи 14 и пункта 26 части 1 статьи 16 N 131-ФЗ.

¹⁰Пункт 2 статьи 7 ЗК РФ: «Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования».

3. Классификатор не соответствует также и условию-требованию 3, согласно которому, никаким иным способом невозможно выполнить первое и второе условия-требования, как только введением «атомарных» видов деятельности – введением собственно видов разрешённого использования земельных участков, но не использованием собирательных понятий-группировок таких видов. Поскольку Классификатор содержит именно последнее, то имеет место подмена понятий, что является грубым нарушением базовых принципов законодательства Российской Федерации.

4. Классификатор не соответствует также и условию-требованию 4, которое фактически является методологическим законом, согласно которому классифицировать отдельные виды деятельности без их дифференциации по объёмам-параметрам деятельности невозможно в принципе.

С одной стороны, Классификатор не мог не подпасть под действие этого закона – ввёл некоторые параметры. С другой стороны, Классификатор, введя некоторые параметры, создал противоречие с пунктом 2 статьи 7 ЗК РФ, которой даны соответствующему федеральному органу исполнительной власти полномочия лишь в части определения видов использования земельных участков (фактически – видов деятельности), но не даны полномочия в части определения параметров использования земельных участков (деятельности).

Выводы.

1. В действующей редакции Классификатор противоречит как общим принципам законодательства Российской Федерации (в части подмены понятий – подмены понятия «вид деятельности» понятием «группы видов деятельности»), так и конкретным нормам федеральных законов¹¹.

2. В силу наличия указанных противоречий должно быть принято решение о неприменении Классификатора в его нынешней редакции.

3. Для обеспечения возможности создания адекватного Классификатора, предотвращающего деструктивные процессы в области землепользования и застройки необходимо:

- внести изменения в пункт 2 статьи 7 ЗК РФ, определив, что классифицируются не виды использования земельных участков, но градостроительные регламенты как неразрывное сочетание двух главных компонентов - видов использования земельных участков и предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

- подготовить и принять новую редакцию Классификатора, основанного на адекватной идеологии – на неразрывной связке «атомарных» видов деятельности с их параметрами, что предотвратит пересечение полномочий федерального органа и органов местного самоуправления и обеспечит не абстрактно-деструктивное зонирование, но зонирование, определяемое неповторимой спецификой конкретных территорий и городов.

¹¹Пункту 2 статьи 85 ЗК РФ, пунктам 1 и 6 части 1 статьи 34 ГрК РФ, частей 5-17 статьи 31 ГрК РФ, пункту 20 части 1 статьи 14 и пункту 26 части 1 статьи 16 N 131-ФЗ.