

Многофункциональный подход к правовому режиму земельного участка: анализ правоприменения

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые спорные моменты правоприменения, связанные с толкованием норм о правовом режиме земельного участка. Ввиду того, что правовой режим земельного участка устанавливается исходя из его принадлежности к соответствующей категории и разрешенному использованию, сделан акцент на нормах о целевом назначении земель. Мониторинг практики показал, что административные органы по-разному оценивают использование земельного участка в соответствии с видом разрешенного использования, установленным в градостроительном регламенте, но вразрез с закрепленным в ЕГРН, а также одновременно по нескольким основным видам разрешенного использования, зачастую трактуя данные действия как правонарушение. Автор, проанализировав положения земельного и градостроительного законодательства, акты высших судов, задачи правового института целевого назначения земель, выступает за многофункциональный подход к правовому режиму земельного участка. По результатам исследования сделан вывод о том, что использование земельного участка по нескольким видам разрешенного использования, установленным для данной территориальной зоны, в том числе занесение такой информации в ЕГРН, не противоречит законодательству и соответствует функциональной направленности норм о правовом режиме земель. В публикации обосновывается предложение об отмене установленной в ЗК РФ обязанности собственника информировать органы ЕГРН о виде (видах) разрешенного использования земельного участка как искусственно созданной.

Ключевые слова: земельный участок; целевое назначение земель; вид разрешенного использования; категория земель; территориальная зона; зонирование территорий; градостроительный регламент; земельное право; публичный интерес; права собственника.

Для цитирования: Андреева Е. М. Многофункциональный подход к правовому режиму земельного участка: анализ правоприменения // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 12. — С. 70–80. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.181.12.070-080.

© Андреева Е. М., 2025

* Андреева Елена Михайловна, доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры правовой охраны окружающей среды Санкт-Петербургского государственного университета
Университетская наб., д. 7–9, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, 199034
elenaandreeva09@mail.ru

A Multifunctional Approach to the Legal Regime of a Land Lot: Analysis of Law-Application Practice

Elena M. Andreeva, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Legal Protection of the Environment, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation
elenaandreeva09@mail.ru

Abstract. The paper examines several contentious issues of law enforcement related to interpretation of the rules regarding the legal regime of a land lot. Since the legal regime is determined by the lot's category and permitted use, the author focuses on norms concerning the designated purpose of land. Monitoring of practice shows that administrative bodies differently assess use of a plot that corresponds to the type of permitted use established in the urban-planning regulations but contradicts the entry in the Unified State Register of Real Estate (EGRN), and likewise assess simultaneous use under several main permitted-use types — often treating such actions as violations. Having analyzed land and urban-planning legislation, rulings of higher courts, and the aims of the legal institute of land designation, the author advocates a multifunctional approach to the legal regime of a land plot. The study concludes that using a plot under several permitted-use types established for a given territorial zone, including entering such information in the EGRN, does not contradict legislation and aligns with the functional purpose of the norms regulating land legal regimes. The paper substantiates a proposal to abolish the obligation established in the Land Code of the Russian Federation for the owner to inform the EGRN authorities about the type(s) of permitted use of a land plot as an artificially created requirement.

Keywords: land lot; designated purpose of land (land-use designation); type of permitted use; land category; territorial zone; territorial zoning; urban-planning regulation; land law; public interest; property-owner rights.

Cite as: Andreeva EM. A Multifunctional Approach to the Legal Regime of a Land Lot: Analysis of Law-Application Practice. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(12):70-80. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.181.12.070-080.

Введение в проблематику выбора правового режима земельного участка

Несмотря на то что законодательство не содержит дефиниции понятия «правовой режим земельного участка», из ст. 7 ЗК РФ следует, что он предопределен принадлежностью земельного участка к той или иной категории земель и разрешенному использованию. В свою очередь, категория земель и разрешенное использование являются многосоставными понятиями, одним из наиболее значимых элементов является целевое предназначение земель. Последним обусловлена обязанность собственников и не-собственников земельных участков использовать их в соответствии с целевым назначением (ст. 42 ЗК РФ). Правовой каркас норм о целевом использовании земель составляют ЗК и ГрК РФ. Исторически первой легальной единицей ста-

ла категория земель, которая была введена в 1968 г. Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик¹. В начале 90-х годов ввиду того, что этот механизм не мог полностью обеспечить выполнение тех функций, которые были на него возложены, в первую очередь в отношении земель населенных пунктов, в законодательстве появилась дефиниция разрешенного использования (вида разрешенного использования), которая имела своей целью регламентацию целевого использования земель внутри одной категории (изначального, территории населенных пунктов). Названный аспект правового режима земельного участка будет предметом изучения в рамках настоящей статьи. Следует обратить внимание на то, что виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным фе-

¹ Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

деральным органом исполнительной власти (ст. 7 ЗК РФ). Согласно данному классификатору, утвержденному в настоящее время приказом Росреестра от 10.11.2020 № П/0412, определено более 100 различных видов разрешенного использования². ЗК и ГрК РФ также делят разрешенное использование на три вида: основной, вспомогательный и условно разрешенный, не разясняя данные понятия. Таким образом, термин «вид разрешенного использования» применяется к двум разным классификационным рядам — в части разграничения на основной, вспомогательный и условно разрешенный виды и в отношении разделения на виды целевого использования (например, индивидуальная жилая застройка, садоводство, дома социального обслуживания), которые определены классификатором и тоже могут быть основными, условно разрешенными или вспомогательными.

Поскольку вид разрешенного использования является относительно новым правовым явлением, в правоприменении возникает много спорных моментов с интерпретацией надлежащего поведения лица по эксплуатации земельного участка в соответствии с видом разрешенного использования. В частности, судебная практика не дает однозначного ответа на следующие вопросы: 1) имеет ли место факт целевого использования земельного участка, когда он используется в соответствии с основными видами разрешенного использования, установленными в градостроительном регламенте, но не в соответствии с видом разрешенного использования, указанными для него в ЕГРН; 2) можно ли использовать земельный участок одновременно в соответствии с несколькими предусмотренными в градостроительном регламенте основными видами разрешенного использования; 3) можно ли внести в ЕГРН одновременно несколько основных видов разрешенного использования земельного участка, соответствующих градостроительному регламенту? Указанная проблематика объединена одной идеей, а именно многофункциональностью (либо отсутствием) выбора собственником

правового режима земельного участка в фокусе его целевого использования. Изучение практики, доктрины, отдельных норм земельного и градостроительного законодательства привело автора к мнению об обоснованности предоставления собственнику права самостоятельно выбирать и использовать земельный участок в соответствии с любым основным (основными) видом разрешенного использования, предусмотренным градостроительным регламентом, без каких-либо дополнительных формальностей.

Правомерность использования земельного участка в соответствии с основными видами разрешенного использования, установленными в градостроительном регламенте, но не в соответствии с видами разрешенного использования, указанными для него в ЕГРН

При рассмотрении жалоб на законность постановлений о привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ суды вынуждены обращаться к оценке объективной стороны этого состава. Она заключается в действиях по использованию земельного участка не по целевому назначению. В рамках настоящего исследования автора заинтересовала интерпретация со стороны субъектов правоприменения факта эксплуатации земельного участка по назначению, указанному в градостроительном регламенте, но вразрез с закрепленным в правоудостоверяющих документах на земельный участок (ЕГРН).

Многие суды рассматривают названное обстоятельство как правонарушение. Например, в одном из решений в ответ на аргумент заявителя об использовании земельного участка согласно виду разрешенного использования данной территориальной зоны, суд, имея в виду ЕГРН, указал, что «за установлением вида разрешенного использования земельного участка, соответствующего фактическому, заявитель не обращался», и признал его действия нецелевым

² Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 22.01.2025.

³ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 05.12.2019 по делу № А40-232562/2019-122-1871 // СПС «КонсультантПлюс».

использованием³. В другом решении суд, оценивая факт использования земельного участка в соответствии с видами разрешенного использования, определенными в градостроительном регламенте, обратил внимание на то, что к числу дополнительных сведений, вносимых в государственный кадастр недвижимости, относится разрешенное использование, если объектом недвижимости является земельный участок⁴, и отказал в отмене постановления о привлечении к административной ответственности за использование земель не в соответствии с видом разрешенного использования, указанным в кадастре. Однако есть и противоположные примеры. Так, Арбитражный суд Забайкальского края, выяснив, что земельный участок используется в соответствии с категорией земель и назначенной для него территориальной зоной, указал: «То обстоятельство, что в Едином государственном реестре недвижимости для земельного участка зарегистрирован иной вид разрешенного использования... в целях применения части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации не имеет правового значения» — и квалифицировал действия землепользователя как правомерные⁵.

В 2021 г. Конституционный Суд РФ, обратившись к комментируемому обстоятельству, констатировал правовую неопределенность в вопросе о том, нужно ли собственнику земельного участка отражать в ЕГРН вид разрешенного использования, и рекомендовал законодателю ее устранить⁶. Рекомендации Конституционно-

го Суда РФ были учтены Федеральным законом от 30.12.2021 № 493-ФЗ⁷. Им в ЗК и ГрК РФ были включены нормы о том, что основной или условно разрешенный вид разрешенного использования земельного участка считается выбранным со дня внесения сведений в ЕГРН. В пояснительной записке к проекту закона отмечалось, что ни ГрК РФ, ни ЗК РФ непосредственно не возлагают на лицо, использующее земельный участок не только в соответствии с основным видом его разрешенного использования, указанным в ЕГРН, но и в соответствии со вспомогательным видом разрешенного использования, каких-либо обязанностей по уведомлению о своем решении тех или иных органов публичной власти. В то же время обязанность собственника (правообладателя) вносить сведения о выбранных им видах разрешенного использования принадлежащего ему земельного участка в ЕГРН может быть установлена исходя из взаимосвязанных положений ст. 5 и 13 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»^{8, 9} (далее — Закон № 218-ФЗ).

Отсюда можно сделать вывод, что законодатель однозначно настаивает на обязанности землепользователя эксплуатировать земельный участок крайне ограниченно, а именно только по выбранному им и внесенному в ЕГРН виду разрешенного использования, даже несмотря на то, что соответствующая территориальная зона предлагает вариативность правовых режимов.

⁴ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 15.10.2018 по делу № А40-167728/18-130-1978 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 28.01.2022 по делу № А78-5740/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.2020 № 42-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М. Г. Анциновой» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2020. № 6.

⁷ Федеральный закон от 30.12.2021 № 493-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 8 Федерального закона “О государственной регистрации недвижимости”» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2024).

⁸ СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4344.

⁹ См.: пояснительная записка к проекту федерального закона № 1153910-7 «О внесении изменений в статью 7 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 8 Федерального закона “О государственной регистрации недвижимости”» // СПС «КонсультантПлюс».

Проведенный автором анализ правопримени- тельной практики после внесения прокоммен- тированных изменений свидетельствует о том, что она также пошла по пути признания неце- левым использования земельного участка не в соответствии с видом разрешенного исполь- зования, занесенным в реестр недвижимости. В этой связи интересна позиция Т. С. Красновой и В. А. Савиных, которые в своем исследовании хотя и признают обязанность правообладателя по внесению данных о выбранном виде разре- шенного использования в ЕГРН, однако пред- лагают предусмотреть самостоятельный состав административного правонарушения за ее неис- полнение. По их мнению, осуществление вида разрешенного использования из числа допустимых, даже если он не задекларирован собствен- ником в качестве фактического вида использо- вания и не внесен в ЕГРН, не причиняет вреда общественным отношениям, защищаемым ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ и, как следствие, не образует со- став правонарушения, предусмотренного упомя- нутой нормой¹⁰. Автор полностью поддерживает выводы названных ученых об отсутствии факта нецелевого использования земель и обществен- ной опасности такого деяния. Более того, в про- должение темы следует поставить под сомнение целесообразность вменения собственникам зе- мельных участков обязанности по инициативно- му внесению данных о конкретном виде разре- шенного использования в ЕГРН.

Правомерность занесения в ЕГРН и использования земельного участка в соответствии с двумя и более основными видами разрешенного использования, установленными в градостроительном регламенте

Развивая многофункциональный подход к использованию земли, необходимо коснуться еще

одного поднятого практикой спорного вопроса: может ли правообладатель земельного участка выбрать и внести в ЕГРН несколько основных видов разрешенного использования, предусмотренных градостроительным регламентом? Судами этот важный вопрос решается неодно- значно. Например, в одном из дел гражданин обжаловал отказ Росреестра в регистрации права собственности на реконструированный индивидуальный жилой дом, расположенный на земельном участке с видом разрешенного использования для размещения индивидуаль- ного жилого дома. Поводом для отказа явилось то, что после реконструкции жилой дом пред- ставлял собой два строения — односемейный жилой дом и двухэтажный дом, в одном из ко- торых были расположены кафе и магазин по продаже цветов и фейерверков. Судебные ор- ганы всех инстанций подтвердили законность отказа в государственной регистрации права, в том числе указав на то, что отведение зна- чительной части жилого дома под строения коммерческого назначения не предполагает сохранение параметров, установленных для жилого помещения. Строительство подобного сооружения не согласовано в установленном порядке, не учитывает вид разрешенного ис- пользования земельного участка¹¹. Позднее то же лицо при тех же обстоятельствах в судебном порядке потребовало признать право собствен- ности на указанную недвижимость. Эксперти- за, назначенная в апелляционной инстанции, показала, что объект недвижимости является индивидуальным жилым домом со встроенными помещениями общественного назначения. Постройка соответствует видам разрешенного использования, установленным для террито- риальной зоны. Встроенные помещения об- щественного назначения, используемые под кафе и магазин цветов, предназначены для

¹⁰ Савиных В. А., Краснова Т. С. «Безответственное» изменение вида использования земельного участка // Вестник экономического правосудия РФ. 2021. № 7. С. 5–20.

¹¹ Решение Приморского районного суда г. Санкт-Петербурга от 27.06.2016 по делу № 2а-5218/2016 ; апел- ляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 23.11.2016 по делу № 33а-22901/2016 ; определение Верховного Суда РФ от 26.06.2017 № 78-КФ-17-926 // Сайт Приморского районного суда Санкт-Петербурга. URL: https://primorsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_or=case&case_id=665915498&case_uid=08e53dd1-f363-4f68-b101-1f67943a1b35&delo_id=41.

удовлетворения как бытовых нужд, связанных с проживанием в индивидуальном жилом доме, так и для удовлетворения иных нужд. В итоге требования гражданина были удовлетворены и фактически судом признано законным использование его земельного участка по нескольким видам разрешенного использования, соответствующим территориальной зоне¹².

В другом деле Новосибирский районный суд, хотя и признал законным привлечение организации к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ ввиду того, что в ЕГРН фактический вид разрешенного использования ею внесен не был, заметил, что в отношении земельного участка может быть установлено несколько видов разрешенного использования. При этом он сослался на ст. 8 Закона № 218-ФЗ, согласно которой в кадастр недвижимости вносятся вид или виды разрешенного использования земельного участка, здания, сооружения, помещения. Соответственно, собственник имеет право зарегистрировать несколько видов разрешенного использования земельного участка. Суд также указал, что из системного толкования ст. 37 ГрК РФ и Закона № 218-ФЗ следует, что наличие согласно градостроительному регламенту возможности использования земельного участка в соответствии с другим видом разрешенного использования не отменяет обязанности пользователя земельного участка оформить в установленном действующим законодательством порядке свой выбор разрешенного использования земельного участка из числа всех допустимых видов¹³. Данное решение было проверено в двух последующих инстанциях.

Третий пример интересен тем, что местная администрация (административный истец) об-

жаловала в суд решение Федеральной кадастровой палаты, которым последняя по заявлению правообладателя ранее установленный вид разрешенного использования земельного участка «под эксплуатацию рынка» изменила одновременно на нескольких видов, а именно на предприятия общественного питания; ночные клубы, залы для аттракционов и развлечений, танцевальные залы и дискотеки, развлекательные комплексы, помещения для игр в боулинг, бильярда, активных детских игр, информационные, компьютерные (неигровые) центры, справочные бюро, архивы, библиотеки; магазины продовольственные и промтоварные; рынки продовольственных и непродовольственных товаров. Градостроительный регламент территориальной общественно-деловой зоны (ОД), на которой расположен земельный участок, содержит данные основные виды разрешенного использования. Истец просил восстановить прежний (один) вид разрешенного использования земельного участка. При этом в обоснование своих требований он утверждал, что указание в государственном кадастре недвижимости более одного вида разрешенного использования земельного участка не предусмотрено действующим законодательством. Напротив, Федеральная кадастровая палата отмечала, что действующее законодательство не содержит ограничения по количеству видов разрешенного использования, которые могут быть выбраны самостоятельно правообладателями. Суды первой и апелляционной инстанций посчитали действия Федеральной кадастровой палаты правомерными, тогда как кассационная инстанция, поддержанная Верховным Судом РФ, напротив, указала на их незаконность¹⁴.

¹² Решение Приморского районного суда Санкт-Петербурга от 06.03.2019 по гражданскому делу № 2-1869/2019 ; апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 20.10.2020 № 33-5372/2020 // URL: https://sankt-peterburgsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_or=doc&number=43209647&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 05.01.2025).

¹³ Решение Новосибирского районного суда Новосибирской области по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении от 13.02.2020 по делу № 12-21/2020 // Сайт Новосибирского районного суда. URL: https://novosibirsky--nsk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_or=doc&number=164944144&delo_id=1502001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 07.01.2025).

¹⁴ См., например: постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 01.06.2015 по делу № А57 11143/2014 ; определение Верховного Суда РФ от 25.09.2015 № 306-КГ15-11399 по делу № А57-

В четвертом примере (дело № 12-896/2021) был установлен и не опровергнут факт наличия у земельного участка одновременно двух видов разрешенного использования, занесенных и в ЕГРН, и в договор аренды городского земельного участка г. Москвы¹⁵.

Законодательство прямого ответа на рассматриваемый вопрос тоже не дает. Так, часть 2 ст. 7 ЗК РФ провозглашает, что в отношении земельного участка в соответствии с федеральным законом могут быть *установлены один или несколько* основных, условно разрешенных или вспомогательных видов разрешенного использования, как бы указывая на множество возможных вариантов. Однако предложением ниже уже в единственном числе установлено, что любой *основной* или *вспомогательный* вид разрешенного использования из предусмотренных градостроительным зонированием территорий выбирается правообладателем. По тексту ст. 37 ГрК РФ термин «вид разрешенного использования» употребляется во множественном числе. Минэкономразвития России в своем письме, разъясняющем порядок определения кадастровой стоимости земельного участка *с более чем одним видом разрешенного использования*, косвенно подтверждает возможность наличия у земельного участка нескольких видов разрешенного использования¹⁶.

Как будет обосновано ниже, рассматриваемую проблему стоит решать в пользу собственников исходя из многофункциональности (вариативности) использования земельного участка.

Положительные и отрицательные стороны многофункционального подхода к правовому режиму использования земельного участка

Как показано выше, правовой режим земельного участка напрямую зависит от того, каким образом будут разрешены поднятые вопросы правоприменения. Признание возможности эксплуатации земельного участка по любым основным видам разрешенного использования, установленным для соответствующей территориальной зоны, ведет к широкой вариативности выбора его целевого назначения.

Вместе с тем законодатель и правоприменительная практика в большинстве случаев идут по пути ограничений и запретов. Каковы же причины такого подхода? Стороны процесса, а также суды в своих решениях объясняют это необходимостью обеспечения фискальных интересов государства. Например, в одном из дел суд указал, что «осуществление на земельном участке деятельности, связанной с размещением пункта общественного питания... влечет изменение вида разрешенного использования земельного участка, в зависимости от которого изменяется процентная ставка по выплате арендных платежей (земельного налога), основанная на оценке рыночной стоимости земельных участков в составе земель населенных пунктов, в соответствии с приказом Минэкономразвития РФ от дата № 540»¹⁷. Таким образом, вариативность вида разрешенного использования может повлечь уменьшение доходов государства. С этим следует согласиться, однако и здесь не все так однозначно. Прежде всего следует разобраться

11143/2014 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://arb.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&service=aa2&base=ASPV&n=860249> (дата обращения: 05.01.2025).

¹⁵ Решение Тушинского районного суда г. Москвы от 05.05.2021 по делу № 2-896/2021 // Сайт Тушинского районного суда г. Москвы. URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/tushinskij/services/cases/appeal-admin/details/21217890-4456-11eb-bba8-7f4ced88ecee?caseDateFrom=&caseDateTo=&caseFinalDateFrom=&caseFinalDateTo=&caseNumber=&codex=8.8&docsDateFrom=&docsDateTo=&documentStatus=&documentType=&hearingRangeDateFrom=&hearingRangeDateTo=&judge=&participant=&publishingState=&sessionRangeTimeFrom=&sessionRangeTimeTo=&sessionRoom=&uid=&year=&formType=fullForm&page=3> (дата обращения: 07.01.2025).

¹⁶ Письмо Минэкономразвития России от 21.07.2010 № Д06-2323 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ См.: решение Савеловского районного суда г. Москвы от 11.08.2022 по делу № 12-0550/2021 // Официальный сайт Савеловского районного суда г. Москвы. URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/savyolovskij/services/>

с тем, о каких фискальных интересах идет речь, и каким образом на них может повлиять целевое назначение земельного участка. Если речь идет о налоговых доходах, то в первую очередь это земельный налог. Он рассчитывается исходя из кадастровой стоимости земли, которая в том числе зависит от рассматриваемой характеристики земельного участка. В пункте 10 Методических указаний о государственной кадастровой оценке (далее — Методические указания) сказано, что земельный участок характеризуется его целевым назначением, **а также** видом осуществляемой на нем деятельности. Согласно п. 2 того же документа предусмотрен учет вида (*видов*) разрешенного использования, а также назначения или наименования объекта недвижимости, содержащихся в ЕГРН¹⁸. Как можно заметить, при расчете стоимости применяется не только целевое назначение, но и иные характеристики земельного участка.

К этому добавим, что инициативное установление вида разрешенного использования может как увеличить, так и уменьшить доходную базу государства. Некоторые авторы справедливо отмечают, что зачастую правообладатели злоупотребляют своими правами на установление вида разрешенного использования для снижения размера земельного налога. Как указывает В. С. Исаков, «не все правообладатели руководствуются исключительно хозяйственными мотивами при изменении ВРИ земельного участка. Одно дело, когда снижение размера земельного налога имеет второстепенное значение для

правообладателей, которые в первую очередь заинтересованы в освоении нового вида деятельности или развитию находящейся в их пользовании территории. Совсем иной складывается ситуация, в которой правообладатель злоупотребляет правом на изменение ВРИ земельного участка с целью избегания повышенного налогообложения»¹⁹. О. В. Вагина пишет, что выбор указанного вида разрешенного использования на практике может носить мнимый (фиктивный) характер, что неблагоприятно отразится на фискальной цели, связанной с формированием местного бюджета²⁰.

Возможно, поэтому пунктом 3 Методических указаний предусмотрено, что выбор подхода к оценке или обоснованный отказ от его использования осуществляется исходя из особенностей вида разрешенного использования, назначения или наименования объектов недвижимости, а также достаточности и достоверности располагаемой рыночной информации, которые определяются по итогам анализа рынка недвижимости. Кроме того, согласно п. 55 Методических указаний для целей определения кадастровой стоимости объекты недвижимости, подлежащие оценке, объединяются в группы (подгруппы) на основе сегментации объектов недвижимости²¹.

Таким образом, можно прийти к выводу, что, во-первых, установление единственного вида разрешенного использования может как уменьшить, так и увеличить доходы бюджета. Во-вторых, нормативно-правовые документы позволяют учесть многофункциональный

cases/appeal-admin/details/8b36fb80-0fac-11eb-a27e-df3c553d1756?codex=8.8&judge=%D0%A7%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%B0+%D0%9E.%D0%AE.&year=2021&formType=fullForm (дата обращения: 15.09.2024).

¹⁸ Приказ Росреестра от 04.08.2021 № П/0336 «Об утверждении Методических указаний о государственной кадастровой оценке» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2021).

¹⁹ Исаков В. С. Право на изменение вида разрешенного использования земельного участка: проблемы злоупотребления // Вопросы российского и международного права. 2019. № 11. С. 142–149.

²⁰ Вагина О. В. О допустимости выбора собственником земельного участка вида разрешенного использования «запас» (на примере анализа Правил землепользования и застройки муниципальных образований Свердловской области) // Экологическое право. 2023. № 3. С. 17–20.

²¹ Приказ Росреестра от 04.08.2021 № П/0336 «Об утверждении Методических указаний о государственной кадастровой оценке» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2021).

подход к определению видов разрешенного использования при расчете кадастровой стоимости земли. Более того, во избежание злоупотреблений целесообразно определять кадастровую стоимость с учетом *потенциальных* видов разрешенного использования земельного участка (установленных градостроительным регламентом), а *не фактических*, которые часто не совпадают, и, конечно, иных характеристик земли.

Сам термин «вид разрешенного использования» встречается в НК РФ только в ст. 378.2 применительно к расчету налога на имущество организаций. В ней отнесение недвижимого имущества к административно-деловому или торговому центру возможно, если «один из видов» разрешенного использования земельного участка, на котором оно расположено, предусматривает размещение офисных зданий делового, административного и коммерческого назначения либо торговых объектов, объектов общественного питания и (или) бытового обслуживания. Как видим, трактовка названной статьи предполагает множество видов разрешенного использования соответствующего участка. Допускается отнесение объекта к торговому или административному центру и по другим критериям. Иные налоги привязаны не к виду разрешенного использования конкретного земельного участка, а, скорее, к виду деятельности, которую осуществляет налогоплательщик, либо к его правовому статусу. Например, категория организаций имеет льготные ставки по ряду налогов в силу своего некоммерческого статуса. Таким образом, многофункциональный подход к правовому режиму земель не будет препятствием для определения размера земельного или иного налога.

Если говорить о неналоговых доходах государства, то суды чаще всего апеллируют к арендной плате за аренду земельных участков, находящихся в публичной собственности. Действительно, размер данного дохода может зависеть от вида разрешенного использования

передаваемого в аренду земельного участка. Вместе с тем целевое использование земельного участка может быть при необходимости сужено публичным собственником путем указания конкретного вида разрешенного использования в договоре аренды земельного участка. А значит, и арендная плата может быть дифференцирована в зависимости от того вида разрешенного использования, который будет установлен договором. За невыполнение обязанности арендатора использовать земельный участок по целевому назначению, *определенному договором*, предусмотрена ответственность по гражданскому и земельному законодательству. Дополнительная ответственность может быть установлена самим договором.

В этой связи следует отметить, что правовой институт целевого использования земельных участков сам по себе не направлен на получение бюджетных доходов. Конституционный Суд РФ по этому поводу отмечает, что фискальные обязательства, включая налоговую базу по конкретному налогу, пусть и отнесенные к условиям землепользования и градостроительного дела, определяет прежде всего налоговый закон. Тем самым виды разрешенного использования и местоположение каждого земельного участка непосредственно предопределены не фискальными принципами и задачами, но принципами и целями комплексного и устойчивого развития территорий, территориального планирования и градостроительного зонирования, землепользования и застройки, границами территориальной зоны, правилами землепользования и застройки и градостроительным регламентом, а также особенностями уже сложившегося (согласно ранее действовавшим правилам) землепользования в отношении конкретных участков. При таком их назначении и разнообразии архитектурно-градостроительная деятельность и землеустройство имеют иные цели и последствия, нежели гарантии экономически обоснованного, равномерного и справедливого налогообложения недвижимости²².

²² Постановление Конституционного Суда РФ от 12.11.2020 № 46-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 4 статьи 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Московская шерстопрядильная фабрика»» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7624.

Таким образом, фискальные интересы государства могут быть учтены при обеспечении вариативности выбора правового режима земельного участка. Более того, разнообразие допустимых целей использования земельного участка будет стимулировать экономическую активность и создаст условия для роста доходной базы бюджета. С точки зрения публичного управления земельным фондом многофункциональный подход к определению вида разрешенного использования упростит ведение земельного надзора за целевым использованием земель, сократит государственные расходы, связанные с функционированием ЕГРН (ввиду отмены обязательной фиксации в нем изменений вида разрешенного использования), а также минимизирует случаи манипулирования видами разрешенного использования для уменьшения кадастровой стоимости земельного налога или иных противоправных целей. Такой подход позволит избежать случаев обхода закона собственниками, которые вынуждены прибегать к искусственным разделам своих земель, чтобы установить различные виды разрешенного использования для вновь создаваемых участков и, например, возвести на них объекты капитального строительства разного целевого назначения.

Выводы

Исходя из изложенного, автор ратует за многофункциональный подход к правовому режиму земель, который в первую очередь должен проявляться в наделении собственника правом на использование земельного участка по любому

виду разрешенного использования, указанному в градостроительном регламенте, без каких-либо дополнительных формальностей. Обязанность землепользователя по инициативному извещению государства о выбранном (выбранных) виде (видах) разрешенного использования и внесению сведений о нем (них) в ЕГРН кажется искусственно созданной, а потому излишней. При этом полагаем, что в ЕГРН должна указываться территориальная зона участка либо перечисляться все виды разрешенного использования, относящиеся к данной зоне. Как показано выше, многофункциональный подход не будет нарушать публичные интересы, а, наоборот, обеспечит их баланс с интересами конкретных собственников земельных участков. По мнению автора, детализация вида разрешенного использования в ЕГРН безосновательно ограничивает право собственности и право на осуществление предпринимательской деятельности, гарантированные Конституцией РФ. Здесь уместно привести высказывание судей кассационной инстанции В. А. Сидоренко, Е. О. Никифорова и Н. В. Ломако, которые отметили, что сама формальная невозможность установления в силу п. 3 ст. 37 ГрК РФ для земельного участка в сведениях кадастрового учета одновременно нескольких видов разрешенного использования либо всех предусмотренных градостроительным регламентом видов разрешенного использования не представляется оправданной какими-либо общественными либо публичными интересами²³. Полагаем, что устранение данных барьеров будет стимулировать экономическую активность и создаст условия для роста доходной базы бюджета.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Вагина О. В. О допустимости выбора собственником земельного участка вида разрешенного использования «запас» (на примере анализа Правил землепользования и застройки муниципальных образований Свердловской области) // Экологическое право. — 2023. — № 3. — С. 17–20.
2. Исаков В. С. Право на изменение вида разрешенного использования земельного участка: проблемы злоупотребления // Вопросы российского и международного права. — 2019. — № 11. — С. 142–149.

²³ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа по делу от 01.06.2015 № А57-11143/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

3. Липски С. А. Зонирование территорий как механизм обеспечения целевого использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2013. — № 6. — С. 59–65.
4. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 1153910-7 «О внесении изменений в статью 7 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 8 Федерального закона “О государственной регистрации недвижимости”» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Рыженков А. Я. Принцип деления земель по целевому назначению на категории и его значение // Вестник Волгоградского института бизнеса. — 2016. — № 4 (37). — С. 208–213.
6. Савиных В. А., Краснова Т. С. «Безответственное» изменение вида использования земельного участка. Комментарий к определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 01.10.2020 № 310-ЭС20-8733 и постановлению КС РФ от 16.10.2020 № 42-П // Вестник экономического правосудия РФ. — 2021. — № 7. — С. 5–20.
7. Сутягин М. Д. Зонирование территорий и разрешенное использование земель как способ определения правового режима земель и земельных участков // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 6. — С. 187–195.

Материал поступил в редакцию 22 апреля 2025 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vagina O. V. O dopustimosti vybora sobstvennikom zemelnogo uchastka vida razreshennogo ispolzovaniya «zapas» (na primere analiza Pravil zemlepolzovaniya i zastroyki munitsipalnykh obrazovaniy Sverdlovskoy oblasti) // *Ekologicheskoe pravo*. — 2023. — № 3. — S. 17–20.
2. Isakov V. S. Pravo na izmenenie vida razreshennogo ispolzovaniya zemelnogo uchastka: problemy zloupotrebleniya // *Voprosy rossiyskogo i mezhdunarodnogo prava*. — 2019. — № 11. — S. 142–149.
3. Lipski S. A. Zonirovanie territoriy kak mekhanizm obespecheniya tselevogo ispolzovaniya zemel // *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*. — 2013. — № 6. — S. 59–65.
4. Poyasnitelnaya zapiska k proektu federalnogo zakona № 1153910-7 «O vnesenii izmeneniy v statyu 7 Zemelnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii i statyu 8 Federalnogo zakona «O gosudarstvennoy registratsii nedvizhimosti»» // СПС «KonsultantPlyus».
5. Ryzhenkov A. Ya. Printsip deleniya zemel po tselevomu naznacheniyu na kategorii i ego znachenie // *Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa*. — 2016. — № 4 (37). — S. 208–213.
6. Savinykh V. A., Krasnova T. S. «Bezotvetstvennoe» izmenenie vida ispolzovaniya zemelnogo uchastka. Kommentariy k opredeleniyu Sudebnoy kollegii po ekonomicheskim sporam VS RF ot 01.10.2020 № 310-ES20-8733 i postanovleniyu KS RF ot 16.10.2020 № 42-P // *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya RF*. — 2021. — № 7. — S. 5–20.
7. Sutyagin M. D. Zonirovanie territoriy i razreshennoe ispolzovanie zemel kak sposob opredeleniya pravovogo rezhima zemel i zemelnykh uchastkov // *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. — 2022. — № 6. — S. 187–195.