

А. Л. Ильиных^{1}*

Некоторые вопросы изменения вида разрешенного использования земельного участка

¹ Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск, Российская Федерация
* e-mail: ilinykh_al@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрен вопрос изменения условно разрешенного вида использования земельного участка, расположенного в населенном пункте. Приведены основания и ограничения, состав документов, необходимых для изменения вида разрешенного использования. Дан порядок действий при предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка. Изложены проблемные вопросы изменения вида разрешенного использования.

Ключевые слова: земельный участок, вид разрешенного использования, градостроительная деятельность, муниципальное образование, территориальная зона

A. L. Ilinykh^{1}*

Some issues on changing the type of permitted use of the land plot

¹ Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation
* e-mail: ilinykh_al@mail.ru

Abstract. The article considers the issue of changing the conditionally permitted type of use of a land plot located in a populated area. The reasons and restrictions, the composition of the documents necessary to change the type of permitted use are given. The procedure for granting a permission for a conditionally permitted type of use of a land plot is given. Problematic issues of changing the type of permitted use are outlined.

Keywords: land, type of permitted use, urban planning activities, municipality, territorial area

Введение

В настоящее время градостроительство позволяет поддерживать рост населения и урбанизацию территорий, развивать инфраструктуру населенных пунктов, повышает социальное благополучие, стимулирует экономическое развитие, способствует экологической устойчивости, обеспечивает безопасность и комфорт жителей [1–9].

Следует сказать о том, что в законодательстве о градостроительной деятельности официальный термин «градостроительная документация» отсутствует. Но, в свою очередь, следует заметить, что предлагается следующее очень простое его понимание – совокупность документов, без которых невозможно принятие управленческих решений по градостроительному развитию территорий муниципальных образований и которые обеспечивают выполнение соответствующих полномочий органов местного самоуправления (ОМСУ) [10].

Благоустройство территорий, является одной из приоритетных задач деятельности органов муниципального образования. В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Федеральный закон № 131-ФЗ), на уровне местных властей принимаются Правила благоустройства территории муниципального образования – местный нормативный документ, определяющий стандарты и требования к благоустройству территории. В нем содержится список мероприятий по улучшению городской среды, а также описаны процедуры и частота их выполнения [11].

Планирование градостроительного развития и социально-экономического развития тесно переплетены. Важным условием гармоничного развития территорий является согласованное и синергичное планирование как градостроительной деятельности, так и социально-экономических аспектов.

Важно отметить, что утверждение всех видов градостроительной документации требует участия граждан или их объединений. Это подчеркивает значимость общественного участия и контроля в процессе разработки и реализации градостроительных проектов.

Инициативу по проведению публичных слушаний или общественных обсуждений могут возложить на себя: жители, ОМСУ или их руководители. В свою очередь, участниками таких слушаний или обсуждений являются заявители, заинтересованные стороны, жители муниципалитета, а также лица, определенные властями для участия в публичных или общественных обсуждениях.

Проведение таких слушаний и обсуждений является важным механизмом обратной связи между жителями муниципальных образований и ОМСУ. Это позволяет жителям выразить свою позицию, поделиться пожеланиями и предложениями, а также помогает специалистам и руководителям понять потребности и ожидания общества. Личное общение на публичных слушаниях позволяет учитывать не только слова, но и эмоции участников, что имеет большое значение в градостроительной сфере, где факторы коммуникации и взаимопонимания играют важную роль.

Градостроительная документация разрабатывается и утверждается для широкого круга заинтересованных сторон и лиц, включая:

- жителей города или муниципалитета, чьи интересы и потребности должны учитываться при разработке планов развития и строительства;
- специалистов и профессионалов в области градостроительства, архитектуры, инженерных коммуникаций и других связанных областей, для обеспечения качественной и безопасной реализации проектов;
- органов государственной власти и местного самоуправления, ответственных за принятие решений и контроль за соблюдением градостроительных норм и правил;
- инвесторов и застройщиков, которые должны руководствоваться утвержденными документами при реализации строительных проектов.

Актуальность темы вызвана тем, что граждане и индивидуальные предприниматели не редко с нарушением установленного вида разрешенного использования (ВРИ) используют для личных нужд принадлежащие им земельные участки.

На основании ВРИ земельного участка устанавливаются цели, в соответствии с которыми может быть использован участок (например, индивидуальное жилищное строительство, ведение личного подсобного хозяйства, садоводство и другие).

Методы и материалы

При выполнении исследований использовались общие методы: наблюдение, обобщение, сравнение, синтез, системный анализ. Материалами для исследования послужила нормативно-правовая база, регламентирующая земельно-имущественные отношения.

Нормативно-правовая основа градостроительства и его управления в России включает Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон № 131-ФЗ, Градостроительный кодекс Российской Федерации (ГрК РФ), Земельный кодекс Российской Федерации (ЗК РФ), а также ряд других федеральных законов, регулирующих различные аспекты городского территориального планирования и градостроительного зонирования [10–13].

Результаты и обсуждение

Статья 37 ГрК РФ содержит 3 вида разрешенного использования [10].

ВРИ земельных участков подразделяются на основные, условно разрешенные и вспомогательные (ч. 1 ст. 37 ГрК РФ, п. 2 ст. 7 ЗК РФ) [10, 13].

Основные ВРИ являются приоритетными и непосредственно определяют назначение земельного участка. Они прописаны в документах на земельный участок и не требуют дополнительного согласования, если соответствуют установленным нормативным актам.

Основной ВРИ земельного участка считают выбранным со дня внесения сведений о нем в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН). Не требуется вносить в реестр сведения о вспомогательных ВРИ участка (п. 2 ст. 7 ЗК РФ).

Условно разрешенный вид использования (УРВИ) – это такой вариант использования земельного участка, для реализации которого требуется дополнительное рассмотрение и одобрение, чтобы убедиться, что он не противоречит интересам местного сообщества и соответствует установленным нормам и правилам.

Вспомогательные виды использования – виды деятельности, которые не являются основной целью использования участка, но поддерживают или дополняют основную деятельность. Они могут осуществляться только на том же земельном участке, где реализуется основная деятельность собственника.

Вспомогательные ВРИ допускаются только как дополнительные по отношению к основным и условно разрешенным ВРИ.

Основной и вспомогательный ВРИ правообладатель (кроме, например, органов госвласти, государственных и муниципальных унитарных предприятий – ГУП и МУП) выбирает самостоятельно из тех, что установлены градостроительным зонированием (. 2, 4 ст. 37 ГрК РФ, п. 2 ст. 7 ЗК РФ, ч).

С целью изменения основного и вспомогательного ВРИ обращается собственник земельного участка. Иные правообладатели участка (например, арендаторы) для изменения ВРИ должны обратиться к собственнику [14–17].

Изменять ВРИ земельного участка нужно:

- если планируется использование участка, которое не предусмотрено текущим ВРИ;
- если нужно снизить величину кадастровой стоимости и оплатить меньший земельный налог.

При изменении ВРИ земельного участка следует руководствоваться Правилами землепользования и застройки (ПЗЗ) муниципального образования, в границах которого расположен участок. В них устанавливаются границы территориальной зоны (ТЗ), содержится градостроительный регламент. Помимо этого, в них можно ознакомиться с порядком изменения ВРИ.

Собственнику не представляется возможным внести изменение в ВРИ участка, если в ПЗЗ нет нужного ВРИ в ТЗ, в которой расположен участок или, когда площадь земельного участка не соответствует размерам, установленным ПЗЗ для необходимого ВРИ.

Арендатор не сможет изменить ВРИ, когда участок находится в государственной собственности и договор его аренды заключен на торгах или, если земельный участок предоставлялся в аренду для определенного ВРИ.

Таким образом, согласно ст. 7 ЗК РФ [13] основной и вспомогательный ВРИ участка возможно самостоятельно поменять без дополнительных согласований и разрешений. Собственнику участка для их изменения нужно обратиться в МФЦ для внесения в ЕГРН соответствующих сведений.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 16.10.2020 № 42-П от 23.10.2020 можно не вносить в ЕГРН сведения об использовании участка в соответствии со вспомогательным ВРИ [18].

Статьей 39 ГрК РФ установлен порядок предоставления разрешения на УРВИ земельного участка [10].

Рассмотрим процедуру предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка с кадастровым номером 42:21:0109003:21, расположенного по адресу: Российская Федерация, Кемеровская область – Кузбасс, Беловский городской округ, г. Белово, ул. Чкалова, 14а администрацией Беловского городского округа, принадлежащего индивидуальному предпринимателю – гражданину РФ.

На рисунке 1 представлен ситуационный план расположения рассматриваемого земельного участка, разрешенное использование – «склады».



Испрашиваемый земельный участок

Рис. 1. Ситуационный план расположения земельного участка с кадастровым номером 42:21:0109003:21

Согласно Правилам землепользования и застройки Беловского городского округа рассматриваемый земельный участок расположен в территориальной зоне П1-1 (производственная зона), которая включает в себя промышленные зоны, в которых преимущественно размещаются промышленные предприятия, коммунально-складские и научно-производственные зоны [19]. На рисунке 2 представлена выкопировка из Правил землепользования и застройки Беловского городского округа с отображением земельного участка в территориальной зоне П1-1.

испрашиваемый
земельный участок



Рис. 2. Выкопировка из Правил землепользования и застройки Беловского городского округа

Исходя из соображений экономической целесообразности, отсутствия необходимого количества предприятий торговли в этой части города, расположения земельного участка на путях интенсивного движения, правообладатель земельного участка решил открыть в помещениях здания предприятие торговли с прекращением осуществления производственной деятельности.

В пределах территориальной зоны «П1-1» действуют регламенты использования территории, не содержащие ВРИ «магазины» в качестве основного или вспомогательного, однако, указанный вид разрешенного использования содержится в перечне условно разрешенных видов.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 2.11 административного регламента предоставления разрешения на УРВИ, данная муниципальная услуга является бесплатной [20]. Эту функцию выполняет Комиссия по подготовке Правил землепользования и застройки администрации Беловского городского округа.

Для начала заявитель направил в Комиссию заявление о предоставлении разрешения на УРВИ. В заявлении указывается информация о заявителе и о земельном участке (адрес, кадастровый номер, запрашиваемый вид земельного участка и реквизиты документа, подтверждающего права заявителя на земельный участок), а также документы, установленные пунктом 2.6 административного регламента [20], необходимые для предоставления муниципальной услуги. В некоторых муниципалитетах это можно сделать на портале госуслуг или через МФЦ.

К таким документам относятся:

- письменное согласие на обработку персональных данных;
- правоустанавливающий документ на земельный участок, применительно к которому запрашивается разрешение на УРВИ (выписка из ЕГРН);
- градостроительное обоснование, в котором с учетом действующих нормативных документов определяется комплекс ограничений и условий и устанавливаются предельные размеры объекта, который может быть размещен на конкретном участке, разрабатываются возможные варианты территориального размещения этого объекта заданных параметров или обосновываются изменения градостроительной документации.

На рисунке 3 представлена последовательность выполнения административных процедур при предоставлении разрешения на УРВИ.

Вопрос предоставления разрешения на УРВИ обсуждается на публичных слушаниях.

Публичные слушания по вопросу предоставления разрешения на УРВИ проводятся с участием граждан, проживающих в пределах ТЗ, в границах которой расположен земельный участок, для которого запрашивают разрешение, с гражданами, проживающими на соседних земельных участках по отношению к этому участку. При обнаружении возможности негативного воздействия на окружающую среду при смене УРВИ земельного участка, в публичных слушаниях принимают участие правообладатели участков, подверженных риску такого негативного воздействия [14–17].

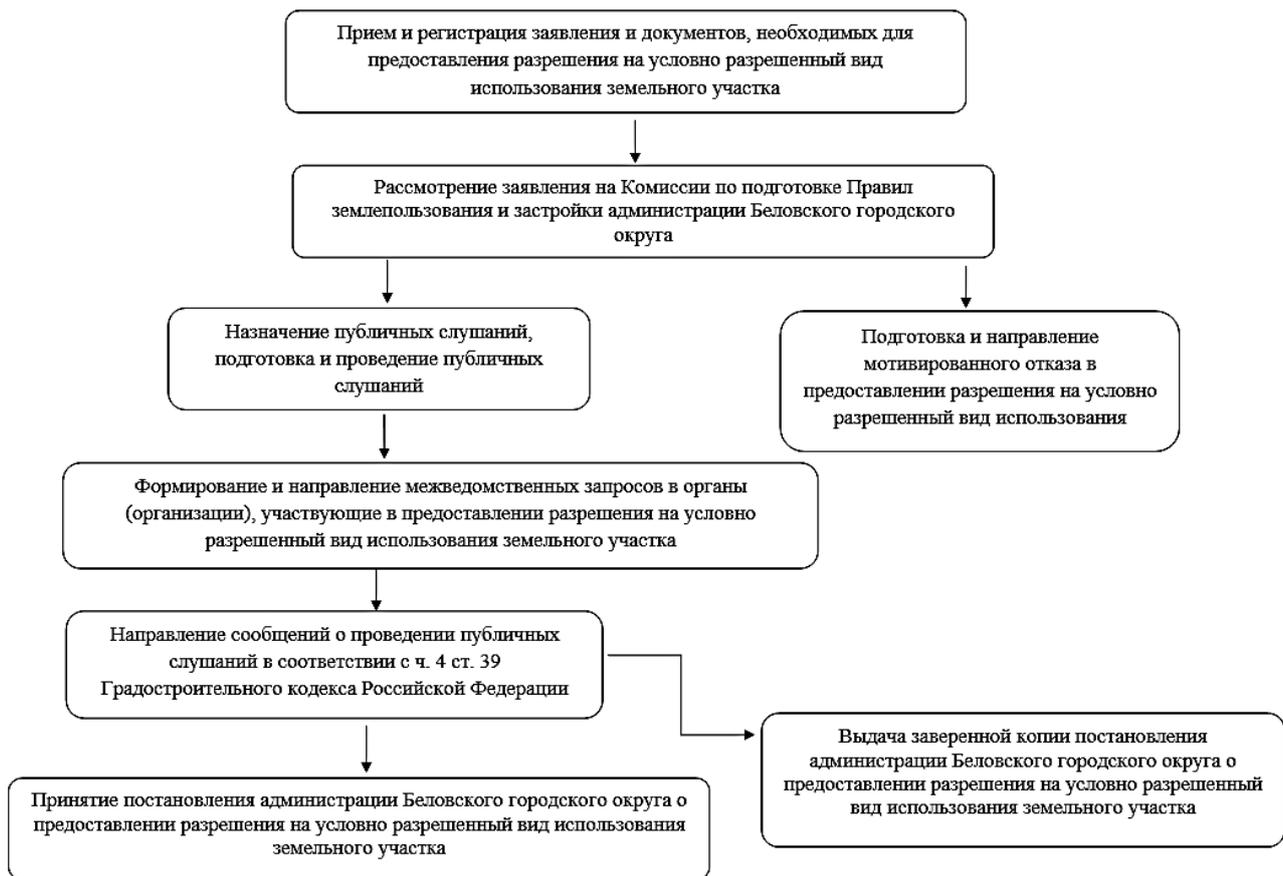


Рис. 3. Порядок действий при предоставлении разрешения на УРВИ

Специалистом органа местного самоуправления (ОМСУ) не выявлено оснований для отказа в предоставлении разрешения на УРВИ, указанных в пункте 2.9 административного регламента [20], поэтому он подготовил следующее:

- проект постановления о назначении публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на УРВИ;
- информационные материалы к размещению на официальном сайте администрации Беловского городского округа и проведению экспозиции, необходимые для проведения публичных слушаний (оповещение о времени, месте и дате проведения, графические материалы);
- письменные сообщения о проведении публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на УРВИ правообладателям земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, правообладателям объектов капитального строительства (ОКС), расположенных на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается данное разрешение, и правообладателям помещений, являющихся частью ОКС.

Проведенная проверка документов, приложенных к заявлению о предоставлении разрешения на УРВИ установила, что изменение ВРИ земельного участка с кадастровым номером 42:21:0109003:21, расположенного по адресу: Кемеровская область, г. Белово, ул. Чкалова, 14 а, с вида использования – «склады» на –

«магазины» не противоречит документам территориального планирования и градостроительного зонирования, санитарным и противопожарным требованиям.

На основании заключения о результатах публичных слушаний по вопросу УРВИ земельного участка, Комиссия подготовила рекомендации о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид и направила их главе администрации Беловского городского округа для принятия решения.

Решение (Постановление) опубликовано на официальном сайте администрации Беловского городского округа в разделе «Электронный бюллетень» (рисунок 4).

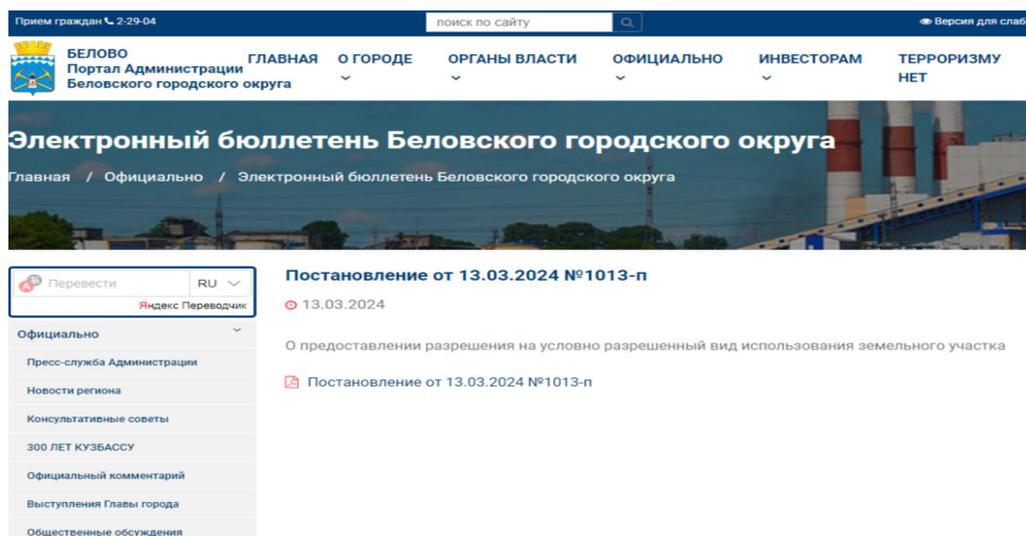


Рис. 4. Фрагмент официального сайта администрации Беловского городского округа

Результатом является разрешение на УРВИ земельного участка в форме Постановления администрации Беловского городского округа, полученного по итогу предоставления муниципальной услуги «Предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка».

Имеется специфика изменения ВРИ. Если земельный участок расположен вне населенного пункта, т.е. на землях других категорий, тогда действие градостроительного регламента не распространяется или не установлено и изменение ВРИ происходит иначе. Собственнику участка может потребоваться осуществить перевод земель из одной категории в другую.

В некоторых случаях может потребоваться внесение изменений в ПЗЗ (ст. 33 ГрК РФ) путем обращения в специальную комиссию ОМСУ, если правообладатель земельного участка изъявил желание изменить ВРИ на не предусмотренный градостроительным регламентом [10].

Кроме того, если в отношении территории было принято решение о комплексном развитии, то со дня его принятия до утверждения документации по планировке этой территории не возможно изменить ВРИ земельных участков и (или) ОКС, расположенных в ее границах (ч. 4.1 ст. 37 ГрК РФ).

Заключение

Градостроительная деятельность играет ключевую роль в муниципальном образовании, обеспечивая комплексную организацию материально-пространственной среды для общественной жизни в поселениях, районах и городах. Она создает условия для работы, быта и отдыха населения, способствует общественному производству, а также сохранению и улучшению окружающей среды посредством рациональной планировочной организации территории и координированного расположения градостроительных объектов.

Градостроительная деятельность обязательно должна проводиться с учетом интересов населения. Учет интересов населения помогает минимизировать конфликты, повысить качество жизни и гарантировать, что принимаемые решения будут соответствовать ожиданиям и потребностям жителей.

Случаются ситуации, когда установленный органами власти ВРИ земельного участка до принятия ПЗЗ, не учитывал назначение расположенных на нем ОКС, а приемлемый вариант использования не предусматривается действующими Правилами землепользования и застройки.

Помимо этого, правообладателю участка, на котором возведен ОКС, невозможно оформить необходимые кадастровые документы, когда под ранее возведенным зданием формируют земельный участок, но его фактический ВРИ (исходя из действительного назначения здания) отсутствует в градостроительном регламенте ПЗЗ.

Изменение ВРИ при предоставлении участка в собственность без соблюдения установленных законодательством условий незаконно, а решения органов власти могут быть обжалованы в судебном порядке, что может привести к негативным последствиям правообладателей при возведении либо реконструкции ОКС на приобретенном земельном участке.

С учетом изложенного предоставление разрешения на УРВИ земельного участка относится к полномочиям ОМСУ и проходит в законодательно установленной процедуре.

Упомянутая процедура позволяет соблюсти интересы всех лиц, чьи права могут быть затронуты изменением ВРИ участка.

Нарушение указанной процедуры может привести к недействительности изменения целевого назначения земельного участка.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Вылегжанина В.А., Гиниятов И.А., Добротворская Н.И., Тимонов В.А. Аспекты развития территорий в рамках государственных программ/ В.В. Вылегжанина, И.А. Гиниятов, Н.И. Добротворская, В.А. Тимонов // Интерэкспо ГЕО-Сибирь. XIX Международный научный конгресс, 17–19 мая 2023 г., Новосибирск : сборник материалов в 8 т. Т. 3 : Международная научная конференция «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью». – Новосибирск : СГУГиТ, 2023. – С. 67-75. – Текст: непосредственный.

2. Дубровский А.В. Технологические аспекты разработки принципов эффективного использования земельных ресурсов/ А.В. Дубровский // Интерэкспо ГЕО-Сибирь. XVIII Междунар. науч. конгр., 18–20 мая 2022 г., Новосибирск : сборник материалов в 8 т. Т. 3 : Междунар.

науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью». – Новосибирск : СГУГиТ, 2022. – С. 124-131. – Текст: непосредственный.

3. Есжанова И.С., Ильиных А.Л. Проблемы устойчивого развития и его задачи в сфере земельных отношений, землеустройства и кадастра // Вестник СГУГиТ. – 2023. – Т. 28. №6. – С. 99-104. – Текст: непосредственный.

4. Жарников В.Б., Ильиных А.Л. О роли, функциях и задачах исследований состояния земельных ресурсов// Интерэкспо ГЕО-Сибирь. XVIII Междунар. науч. конгр., 18–20 мая 2022 г., Новосибирск : сборник материалов в 8 т. Т. 3 : Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью». – Новосибирск : СГУГиТ, 2022. – С. 132-141. – Текст: непосредственный.

5. Карпик А.П., Осипов А.Г., Мурзинцев П.П. Управление территорией в геоинформационном дискурсе: монография. – Новосибирск : СГГА, 2010. – 280 с. – Текст : непосредственный.

6. Кузнецов С.М., Малыгина О.И. Проблемы и перспективы геопространственных данных при внедрении в цифровую экономику для управления территориями/ С.М. Кузнецов, О.И. Малыгина // Регулирование земельно-имущественных отношений в России: правовое и геопространственное обеспечение, оценка недвижимости, экология, технологические решения [Текст] : сб. материалов IV Национальной научно-практической конференции, 17–19 ноября 2020 г., Новосибирск. В 3 ч. Ч. 2. – Новосибирск : СГУГиТ, 2021. – С.186-190. – Текст: непосредственный.

7. Максимкина Ю.А. О необходимости совершенствования положений о видах разрешенного использования земельного участка// Имущественные отношения в РФ. – 2021. – №.7 (238). – С. 102-110. – Текст: непосредственный.

8. Приженникова А.Н. Вид разрешенного использования земельного участка: обзор судебной практики// Образование и право. – 2020. – №.4. – С. 262-268. – Текст: непосредственный.

9. Риферт Р.Р., Ильиных А.Л. Некоторые вопросы развития застроенных территорий (на примере города Новосибирска)// Регулирование земельно-имущественных отношений в России: правовое и геопространственное обеспечение, оценка недвижимости, экология, технологические решения [Текст] : сб. материалов V Национальной научно-практической конференции, 24–26 ноября 2021 г., Новосибирск. В 3 ч. Ч. 2. – Новосибирск : СГУГиТ, 2022. – С. 15-19. – Текст: непосредственный.

10. Градостроительный кодекс Российской Федерации // Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/?ysclid=lza84v79fx396676185 (дата обращения: 18.05.2024). – Текст : электронный.

11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/?ysclid=lza88mm6gn925087019 (дата обращения: 19.05.2024). – Текст : электронный.

12. Официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. – URL: www.rosreestr.ru. (дата обращения: 29.05.2024) – Текст : электронный.

13. Земельный кодекс Российской Федерации // Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/?ysclid=lza8f4j9j7331580856 (дата обращения: 18.05.2024). – Текст : электронный.

14. Как изменить вид разрешенного использования земельного участка – URL: <https://www.admugansk.ru/read/59897?ysclid=lz9pjxuppj675580858> (дата обращения: 21.05.2024). – Текст : электронный.

15. Как изменить вид разрешенного использования земельного участка. – URL: https://kontur.ru/reestro/blog/44780-vid_razreshennogo_ispolzovaniya_zemelnogo_uchastka?ysclid=lz9mlabmy2406802231 (дата обращения: 21.05.2024). – Текст : электронный.

16. Порядок изменения вида разрешенного использования земельного участка – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_52/activity/legal-education/explain?item=60502581 (дата обращения: 22.05.2024). – Текст : электронный.

17. Порядок предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства. –URL: https://guryonskoe-r43.gosweb.gosuslugi.ru/netcat_files/223/1750/Poryadok_uslovno_razr_vid.pdf (дата обращения: 07.04.2024). – Текст : электронный.

18. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М. Г. Анциновой // Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.2020 № 42-П от 23.10.2020. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_365726/?ysclid=lza8j2oohh224314308 (дата обращения: 24.05.2024). – Текст : электронный.

19. Об утверждении Правил землепользования и застройки города Белово Кемеровской области// Решение Совета народных депутатов Беловского городского округа от 24.12.2009 № 19/221-н. – URL: https://www.belovo42.ru/city/grad_doc/pravila/ (дата обращения: 22.05.2024). – Текст : электронный.

20. Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства»// Постановление администрации Беловского городского округа от 07.09.2021 № 2467-п. – URL: <https://www.belovo42.ru/documets/2021/09/07/21201-2021-2467.html> (дата обращения: 22.05.2024). – Текст : электронный.

© А. Л. Ильиных, 2024