

# **Экономико-правовая функция** ИНСТИТУТА ГРАНИЦ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ



**Сергей Дмитриевич МИТЯГИН,**

генеральный директор Научно-исследовательского института перспективного градостроительства, академик РААСН, доктор архитектуры, профессор, г. Санкт-Петербург, главный научный сотрудник ФГБУ ЦНИИП Минстроя России, г. Москва



**Виктор Александрович МАЙБОРОДА,**

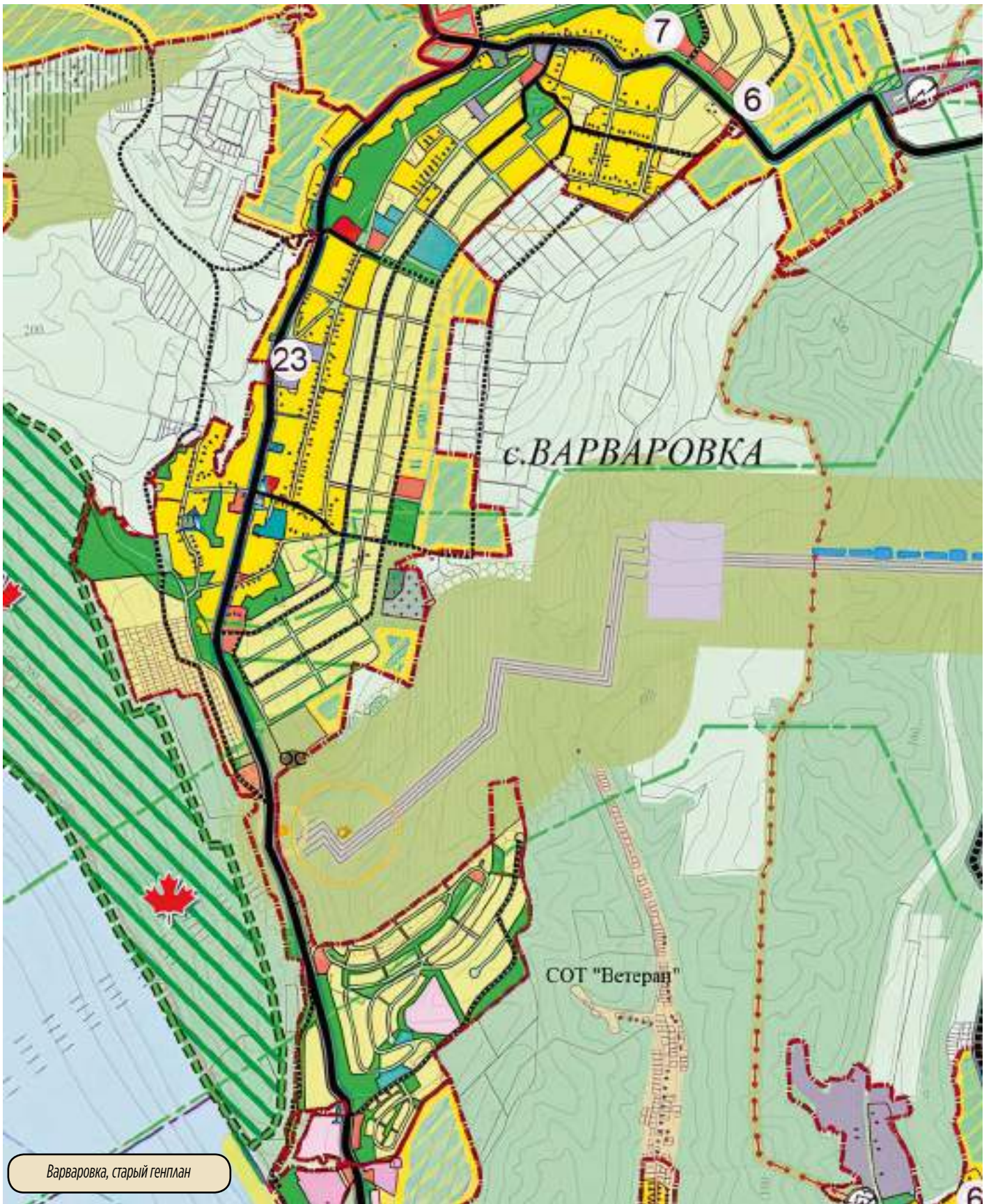
Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доцент кафедры правоведения, судья областного суда в отставке, доктор юридических наук, г. Санкт-Петербург

Границы населенных пунктов являются инструментом организации использования земель по целевому назначению, разграничивая земли, наделяемые потенцией к застройке, от земель, в отношении которых строительная деятельность не предполагается либо прямо запрещена. Развитие инструментов зонирования, распространение их на иные земли целевого назначения, нежели только земли населенных пунктов, обуславливает необходимость осмысления иных последствий установления границ населенных пунктов. Одними из значимых авторам представляются последствия, формирующие (устраняющие) инвестиционную привлекательность территории. В данной связи в статье дан анализ использования границы населенного пункта в качестве инструмента изменения целевого назначения земель, земельных участков. Авторами сформулированы конкретные предложения по формированию экономической инвестиционной привлекательности территории на основе опыта практической работы.

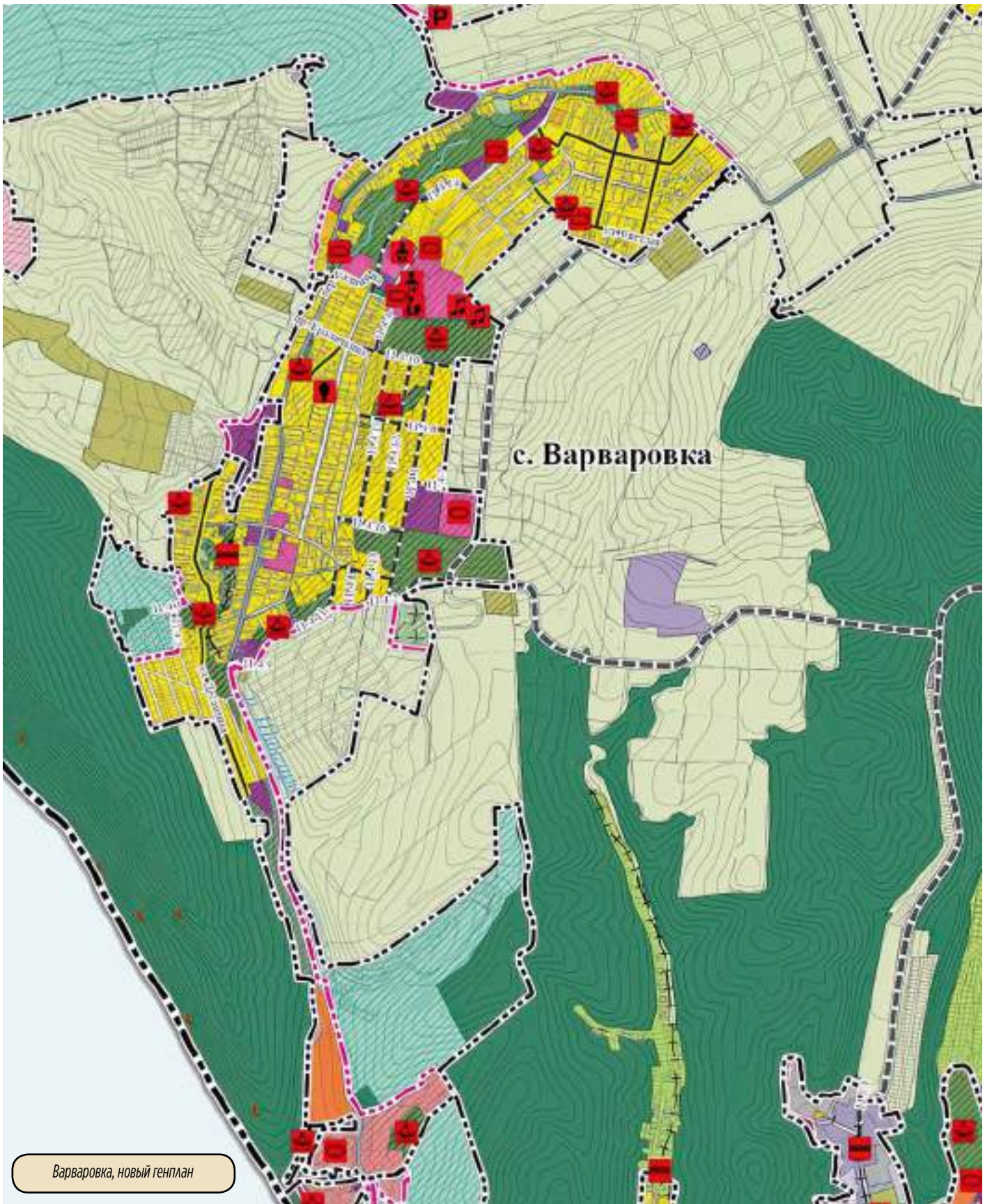
Развитие законодательства в сфере территориального планирования, градостроительного зонирования и застройки территории оказывает значимое влияние на оборот земельных участков как объектов права собственности, иных вещных прав. Неотъемлемым свойством земельного участка, одним из индивидуализирующих его свойств, в силу пункта 3 статьи 6 и пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) является его целевое назначение и разрешенное использование. Эти индивидуализирующие свойства земельного участка являются правовыми – которые следует отличать от натуральных, таких как площадь, сведения о границах и т.п. Совокупность индивидуализирующих свойств земельного участка позволяет провести его кадастровую оценку, на основе которой выявляется экономическая отдача от использования земельного участка в форме налогов, арендной платы, создания рабочих мест. Правовые индивидуализирующие свойства земельного участка – отнесение его к определенной категории и придание ему вида разрешенного использования (основного, условного и вспомогательного) объединяют земельные участки в совокупность – в территориальную зону, в отношении которой устанавливается определенный градостроительный регламент. При этом физическое объединение, смежность земельных участков, единство границ зоны не являются обязательными. Градостроительный регламент потенциально исключен из возможности его установления в отношении целевого назначения земель, земельных участков, поименованных в части 6 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ). Таким образом, в обороте наряду с объектом гражданско-правовой природы, земельным участком, имеются объекты публично-правовой природы – территориальные зоны, чей правовой режим отличается в целом от режима земельного участка как индивидуально определенной вещи. И в том и в другом случае речь в настоящей работе ведется о возможности застройки земельного участка, иные виды использования земельного участка рас-

сматриваются в качестве противопоставляемых застройке, позволяя тем самым выявить параметр, влияющий на экономическое свойство земельного участка, его прибыльность/убыточность в использовании. Однако если собственник земельного участка, приобретая его у правопреемника, имеет полное представление о его правовом режиме и в случае неудовлетворения этими параметрами просто отказывается от покупки и ищет удовлетворяющий его потребности земельный участок, то относительно правового режима территориальных зон лица, обладающие в ней участками, не имеют возможности встречного волевого акта, возможности непринятия изменения градостроительного регламента. То есть отношения являются властными, основанными на воле публично-правового субъекта, но в отношении объекта, наделенного возможностью нахождения в частном обороте. Институт публичных слушаний, общественных отношений по природе своей является воспроизведением практики аккламации, института Восточной Римской империи, и сам по себе не находится в причинной связи с решениями, на них обсуждаемыми [1].

Охарактеризованная дихотомия природы земельного участка выступает постоянной движущей силой в совершенствовании регулирования оборота земель и земельных участков, одним из существенных эпизодов которой является институт комплексного развития территории (далее – КРТ), инкорпорированный в систему регулирования Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий». Данный закон открыл возможность применительно к земельным участкам частной собственности реализовать встречное представление по изменению градостроительного регламента при наличии инвестиционной возможности у правообладателя земельного участка обеспечить реализацию не только собственного интереса, но и публичного, обеспе-



Варваровка, старый генплан



чивая застраиваемую территорию объектами инфраструктуры. Совершенно точно разделена экономико-правовая сущность института КРТ по инициативе правообладателя от иных видов КРТ Л. Е. Бандориним и А. В. Башариным, безупречно правильно указавшими на его фундаментальное отличие [2].

Как отмечено, территориальное зонирование осуществляется в документе землепользования и застройки, но сама потенциальная возможность его осуществления установлена законом лишь применительно к отдельным из категорий земель: населенных пунктов, сельскохозяйственного назначения не отнесенных к угодьям, землям специального назначения, лечебно-оздоровительным местностям и курортам [3]. Разграничение между данными категориями, между землями и правовыми режимами устанавливается границей населенного пункта в соответствии с пунктом 2 статьи 83 ЗК РФ [4]. Собственно граница населенного пункта определяется согласно пункту 3 части 1 статьи 19, пункту 3 части 3 статьи 23 ГрК РФ в документе территориального планирования муниципального уровня (далее – генеральный план). Именно граница населенного пункта как своеобразный географо-правовой феномен позволяет нам классифицировать все категории земель на два вида (исключая запас): используемые по функциональному назначению (земли населенных пунктов) и имеющие целевое назначение (сельскохозяйственного, специального, охранного, лесного и водного). Это важная классификация для понимания различной природы видов категорий. Согласно поручению Президента Российской Федерации в стране к 01 января 2027 года планируется завершение работ по описанию местоположения границ муниципальных образований, населенных пунктов, территориальных зон и направление сведений о местоположении таких границ для внесения в Единый государственный реестр недвижимости [5].

Таким образом, приведенная характеристика исследования имеет предмет выявления влияния одного из существенных элементов документов территориального планирования – границ населенных пунктов на формирование территориальных зон, определение содержания в них градостроительного регламента и обратного процесса: исключения земельных участков из состава земель, имеющих правовой режим застраиваемых. Метод, использованный в работе, – метод правового реализма,

основанный на конкретных примерах отдельных муниципальных образований.

Именно использование приведенного метода правового реализма позволяет четко разграничить понятия муниципального образования и населенного пункта. Первое является публично-правовым субъектом, второе – географическим объектом, причем не имеющим легальной дефиниции в системе нормативного регулирования. Граница населенного пункта соединяет эти понятия из юриспруденции и экономической географии в единый феномен. Соответственно, документы территориального планирования, принимаемые для территории Российской Федерации, территории субъекта Российской Федерации и территории населенных пунктов, принимаются в отношении объектов. Но принимают эти документы публично-правовые субъекты: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в лице уполномоченных органов. Совмещение на уровне муниципальных образований субъекта и объекта (объектов) планирования позволяет через инструмент установления границ планируемого объекта производить изменение целевого назначения земель (как отмечено выше, не просто категории, но вида категории), а вслед за этим – изменение территориальной зоны, то есть градостроительного регламента [6]. При этом по смыслу регулирования стоит сделать вывод о том, что законодатель предполагает увеличение площади населенных пунктов за счет включения в них земель иных категорий, прежде всего земель сельскохозяйственного назначения и земель лесного фонда. Так, часть 6 статьи 32 ГрК РФ вводит годичный мораторий на регламент для земель, включенных в состав населенных пунктов из земель лесного фонда (за исключением лесных участков по «лесной амнистии»). Норм об установлении особенностей режима земель, исключаемых из состава населенных пунктов, действующая система регулирования не предусматривает. Отметим, что несмотря на то, что в работе постоянно отмечается причинность между установлением функционального зонирования документом территориального планирования и градостроительным зонированием, определяемым правилами землепользования и застройки, в формально-правовом смысле такой причинности не имеется. Но она выявлена по смыслу нормативного регулирования Верховным Судом Российской Федерации, который в пункте 57 Об-

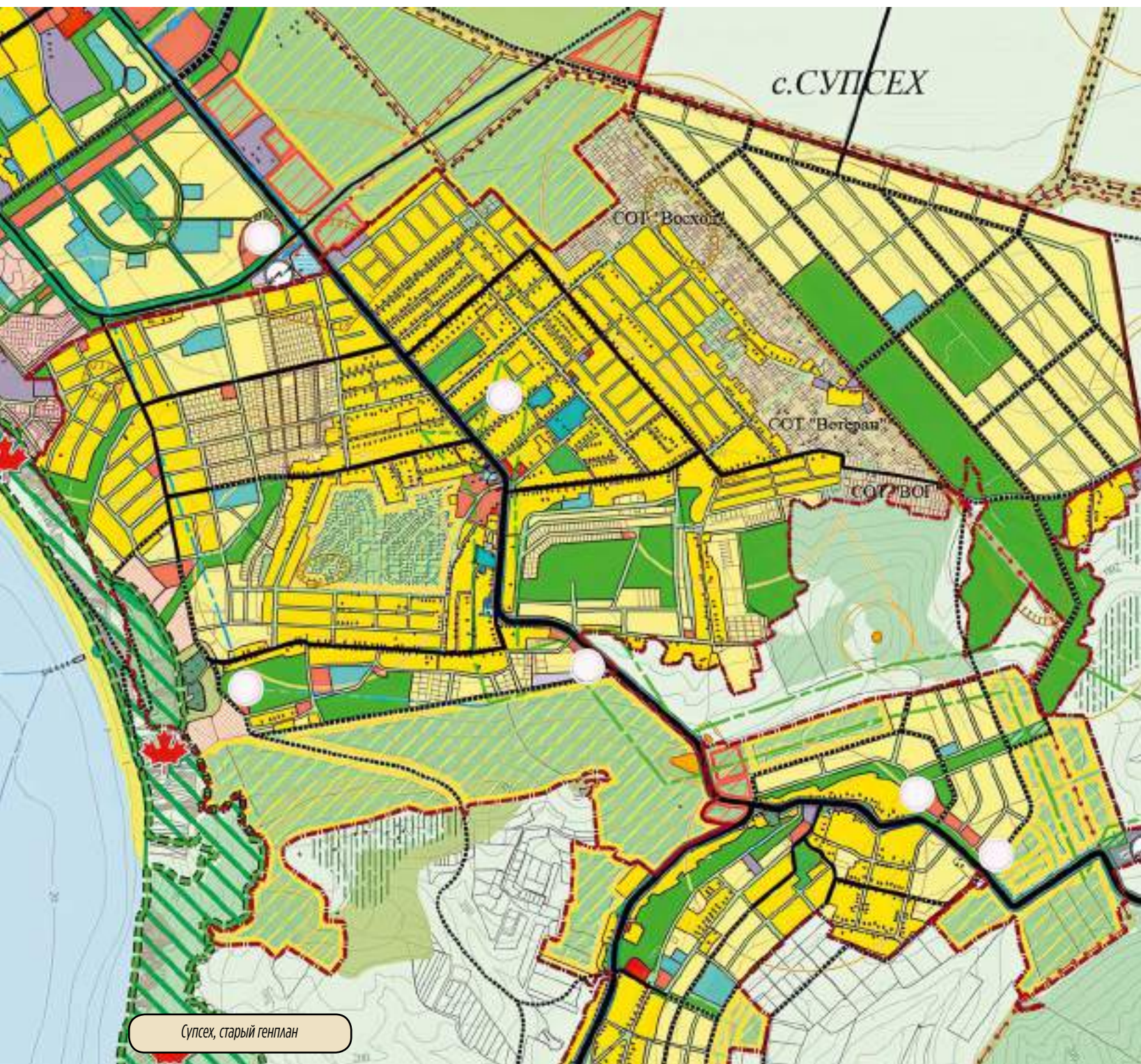
зора судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2018), утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 14 ноября 2018 года, указал, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом назначение территории, отнесенной к функциональным зонам.

На самом деле, при наличии функционального зонирования и застройки территории через механизмы комплексного развития территории необходимость в закреплении регламентами правового режима территориальных зон отпадает. Эту функцию начинают выполнять документы по планировке территории, являясь обязательным элементом в конструкции КРТ. То есть в ординарном регулировании застройки территории вслед за территориальным планированием должен устанавливаться и регламент ее застройки, соответствующий запланированному, как указывает Верховный Суд Российской Федерации. При таком подходе необходимость обеспечения застраиваемой территории объектами коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры реализуется муниципальным образованием посредством принятия и выполнения программ развития названной инфраструктуры (часть 5.1. статьи 26 ГрК РФ). Но ровно так же следствием реализации документа территориального планирования является необходимость подготовки и утверждения документации по планировке территории в соответствии с документами территориального планирования, что установлено в пункте 1 части 1 статьи 26 ГрК РФ. Только вот перечень случаев, при которых подготовка и утверждение документации по планировке территории являются обязательными, носит исключительный характер и указан в части 3 статьи 41 ГрК РФ. Комплексное развитие территории – в числе оснований, при которых подготовка документации по планировке территории является обязательной. Однако какие экономические стимулы способны мотивировать такое поведение в инвестиционной деятельности, при котором застройка территории осуществлялась бы только через институт КРТ, образуя тем самым системное единство между планированием использования территории и ее планировкой, минуя стадию территориального зонирования и установления регламента? Ведь именно такое соединение действительно можно охарактеризовать как направленное

на обеспечение устойчивого развития при сохранении баланса интересов между инвестиционной деятельностью (застройкой) и обеспечением интересов граждан, проживающих на территории, в обеспечении реализации их прав и охраняемых законом интересов объектами инфраструктуры.

Ответ на этот вопрос находится в парадоксальной практике муниципальных образований, которые вопреки законодательному предположению не увеличивают территории застройки, а напротив – уменьшают, передавая земли населенных пунктов в земли иных категорий. Во-первых – в земли сельскохозяйственного назначения, во-вторых – в земли лесного фонда. И в-третьих – в земли рекреационного назначения в составе категории особо охраняемых территорий и объектов.

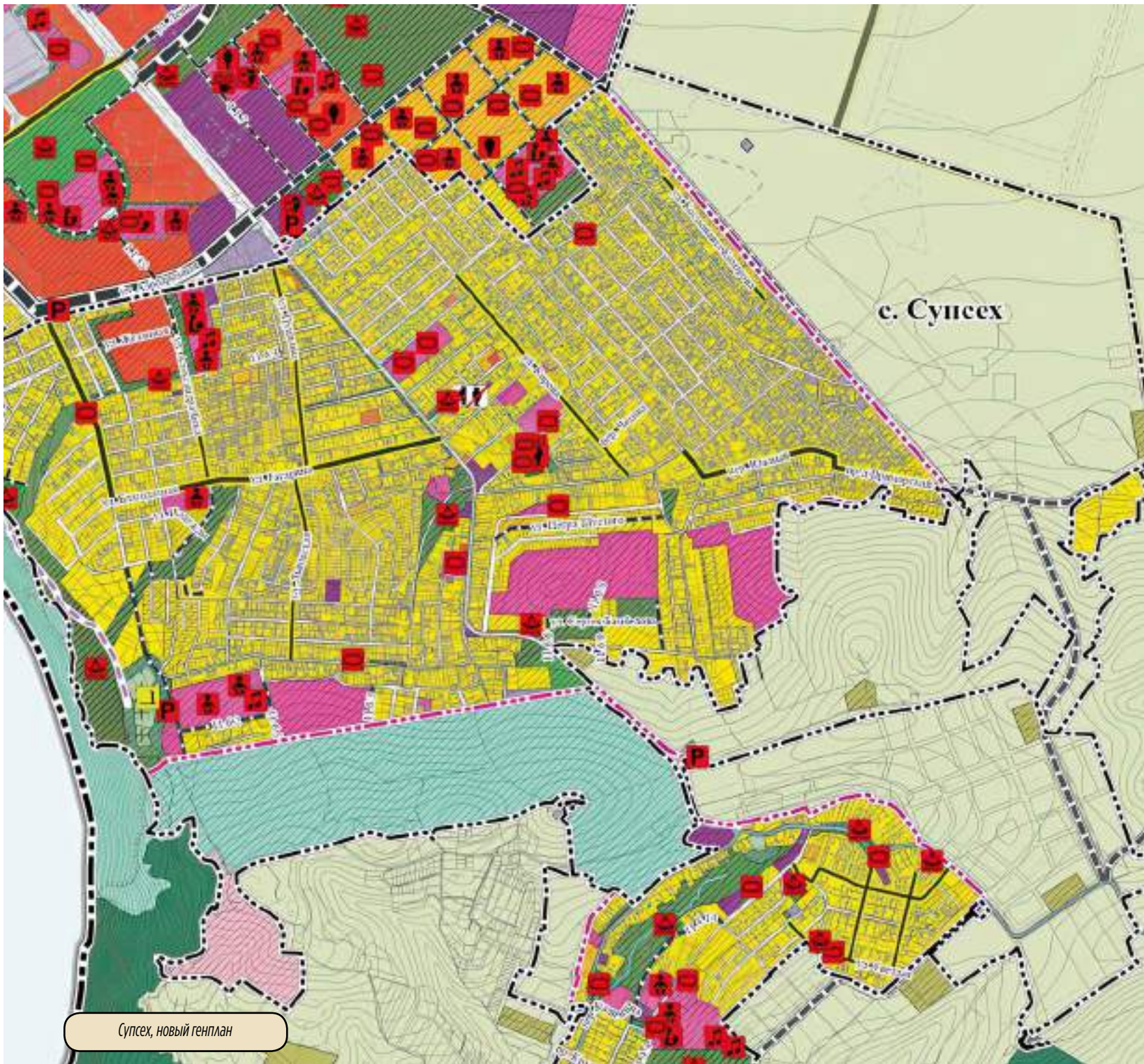
Такой «маневр» имеет экономическим следствием повышение, причем значимое, осязаемое, наступающее «здесь и сейчас», инвестиционной привлекательности тех земель населенных пунктов, что все еще находятся в его составе. И при таких обстоятельствах инвестор принимает чашу КРТ не как цыкуту компромисса с публичным интересом, чье обретение так или иначе неизбежно, но как редкую возможность инвестировать и получить в результате этого значимый эффект (доход). Так, например, части земель населенных пунктов города-курорта Анапы переведены при утверждении генерального плана (новой редакции) этого муниципального образования в земли сельскохозяйственного назначения [7]. Основанием к этому выступил перечень виноградопригодных земель, утвержденный Постановлением главы муниципального образования город-курорт Анапа от 30 апреля 2021 года № 1240 «Об утверждении перечней земельных участков, расположенных на виноградопригодных территориях, муниципального образования город-курорт Анапа». Заинтересованные лица, оспаривающие перевод земель в другую категорию по указанному основанию, не нашли поддержки в судах, рассмотревших ряд споров по этому вопросу. Гражданин Х. при обращении в суд указал, что в 2014 году он приобрел земельный участок в землях населенных пунктов, затем разделил его на несколько, имея целью их застройку индивидуальным жильем и последующую продажу. Решением Краснодарского краевого суда от 18 марта 2022 года в удовлетворении административного иска отказано [8], определением от 19 августа 2022 года



Третьего апелляционного суда общей юрисдикции решение первой инстанции оставлено без изменения [9].

Перераспределение земель в земли лесного фонда из состава земель населенных пунктов

имеет правовым обоснованием те положения «лесной амнистии», согласно которым в земли населенных пунктов возможно включить лишь земельные участки, что имеют правообладателей на 01 января 2016 года, согласно редак-



ции статьи 14 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», данной в пункте 2 статьи 5 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной



категории земель». Последовательное применение положений «лесной амнистии» в сочетании с положениями Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон № 218-ФЗ) о том, что сведения о границах лесничеств (наряду со сведениями об иных границах) вносятся в реестр сведений ЕГРН вместе со сведениями о лесохозяйственном регламенте, позволяет разграничивать земли лесного фонда, лесные участки от земель иных категорий даже в том случае, если лесные участки попадают в состав земель иных категорий. Нельзя в данной связи не согласиться с законным и обоснованным выводом Е.А. Галиновской о том, что перевод лесных участков из одной категории в другую не является основанием для отмены установленного ранее целевого назначения защитных лесов, которое может быть отменено (изменено) только в порядке, предусмотренном лесным законодательством [10]. Но вместе с тем проблематика разграничения земель лесного фонда и земель населенных пунктов не разрешается с той степенью определенности, что необходима в правоприменительной практике. Так, в соответствии с частью 11 статьи 22 Закона № 218-ФЗ общим правилом для границ земельных участков является запрет на пересечения с границами муниципального образования, границами населенного пункта, границами лесничеств. В качестве средства исправления случаев нарушения такого запрета в порядке межведомственного взаимодействия норма пункта 4 части 2 статьи 34 Закона № 218-ФЗ предусматривает возможность применения положений 8-11 статьи 34 этого Закона, по существу которых граница населенного пункта приводится в соответствие с границей земельного участка, а собственно участок относится к категории, зоне, в которой находится 75 и более процентов его площади. Однако при таком положении формируются случаи, когда лесной участок с категорией земель «земли лесного фонда» попадает в границы населенного пункта либо, напротив, земельный участок из земель иной категории оказывается в границах лесничества. Такое положение нарушает фундаментальное установление части 1 статьи 7 Закона № 218-ФЗ о презумпции достоверности сведений ЕГРН, а собственно противоречие в сведениях о границах земельных участков с категорией земель «земли лесного фонда» и границ лесничеств, содержа-

щихся в ЕГРН, приводит к неопределенности в отношении границ земель лесного фонда, границ населенных пунктов. Поэтому аналогично ситуации с полным исключением земель сельскохозяйственного использования в земли сельскохозяйственного назначения, муниципальные образования полностью исключают спорные с лесным фондом участки, достигая той же цели – уменьшение площади земель населенного пункта.

В приведенной связи следующая итерация федерального законодателя, направленная на гармонизацию ГЛР и ЕГРН в Федеральном законе от 13 июня 2023 года. № 248-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вызывает надежды на разрешение данной проблемы. При этом использование института «ранее зарегистрированных объектов» в отношении правового режима лесных участков выступает даже несколько избыточным.

Самым же интересным, на наш взгляд, является исключение земель из состава земель населенных пунктов в земли рекреационного назначения, чей правовой режим, указанный в пункте 2 статьи 98 ЗК РФ предполагает возможность размещения на них домов отдыха, пансионатов, кемпингов, стационарных туристско-оздоровительных лагерей и других аналогичных объектов. То есть предполагает возможность размещения объектов капитального строительства при отсутствии градостроительных регламентов для этих земельных участков и объектов капитального строительства. Разрешена коллизия надлежащим нормативным регулированием регионального уровня. Так, например, в силу статьи 2 Закона Алтайского края от 11 ноября 2019 года № 83-ЗС «Об особо охраняемых территориях рекреационного назначения в Алтайском крае» особо охраняемые территории рекреационного назначения регионального и местного уровня включаются в документы территориального планирования [11]. Фактически данное законоположение означает, что из состава земель населенных пунктов также исключаются земельные участки с указанными объектами, расположенные в границах особо охраняемых территорий рекреационного назначения, собственно границы которых также определяются генеральным планом муниципального образования. Тем самым изменяя в сторону уменьшения возможную территорию застройки с градостроительным регламентом.

Приведенные в настоящем исследовании нормативно-правовые аспекты регулирования и правоприменение в конкретных ситуациях позволяют заключить следующее. Во-первых, одной из значимых тенденций развития стимулирования инвестиционной деятельности в управлении муниципальными землями (в том числе – публичной собственности, права на которые не разграничены) является сокращение площади, потенциально отводимой к застройке территории. Такое положение достигается посредством маневрирования с сопрягаемыми земельными категориями: землями сельскохозяйственного назначения, лесного фонда, рекреационного назначения. Во-вторых, достигается эффект инвестиционной привлекательности территорий, оставленных в границах населенного пункта, которые наделяются свойством инвестиционной притягательности в условиях территориального дефицита, отсутствия иных инвестиционных возможностей. В-третьих, развитие этой тенденции обуславливает необходимость такого совершенствования регулирования, при котором территориальное планирование должно иметь обязательный срок принятия не программ комплексного инфраструктурного развития, а документации по планировке территории, которой будет производиться выделение элементов планировочной структуры в системном единстве с обеспеченностью элементов объектами транспортной, социальной и коммунальной инфраструктуры. В-четвертых, создание территориального дефицита посредством рационально установленной границы населенного пункта наделяет данный институт новыми правовыми и экономическими свойствами. Соответственно, в-пятых, установлению границы населенного пункта должна быть придана специальная процедура, в том числе – возможность ее самостоятельного оспаривания заинтересованными лицами для соблюдения баланса публичного и частного интересов в устойчивом (гармоничном) развитии территории.

### Литература

1. Майборода В. А. О месте общественных обсуждений, публичных слушаний в системе регулирования публичного сервитута для отдельных целей // *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2021. № 2. С. 9–13.
2. Бандорин А. Е., Башарин А. В. О предоставлении земельных участков при комплексном развитии территории по инициативе правообладателей // *Закон*. 2021. № 11. С. 41–52.
3. Майборода В. А. Отмена деления земель на категории как сущностное изменение доктрины земельного права России // *Правовые вопросы недвижимости*. 2016. № 1. С. 27–30.
4. Янкевич С. В. Проблемы установления и изменения границ населенных пунктов // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2014. № 10. С. 29–39.
5. Перечень поручений по вопросам реализации государственной программы «Национальная система пространственных данных», утв. Президентом России 11 августа 2022 года № Пр-1424: п. 2а // *Президент России* : [сайт]. URL: [kremlin.ru/acts/assignments/orders/69149](http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/69149) (дата обращения: 23.06.23).
6. Митягин С. Д. Планировка сельских населенных пунктов. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, 2022. 18–24 с.
7. Об утверждении генерального плана городского округа город-курорт Анапа : решение Совета муниципального образования город-курорт Анапа от 14 ноября 2013 г. № 404 // *Анапское Черноморье*. 2013. № 138 (13315).
8. Дело № 3а-567/2022 : Решение // ГАС «Правосудие» : [сайт]. URL: [kraevoi--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&name\\_op=case&uid=1eae1316-073b-45cc-8cd4-fabfb0c53fb0&delold=41&\\_caseType=0&\\_new=0&\\_doc=1&\\_srv\\_num=1&\\_hideJudge=0](http://kraevoi--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&uid=1eae1316-073b-45cc-8cd4-fabfb0c53fb0&delold=41&_caseType=0&_new=0&_doc=1&_srv_num=1&_hideJudge=0) (дата обращения: 23.06.23).
9. Третий апелляционный суд общей юрисдикции : Судебное делопроизводство // ГАС «Правосудие» : [сайт]. URL: [zap.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=443035&case\\_uid=4b80c85c-42f8-4610-b86a-d141a63c6aa8&delo\\_id=5&new=5](http://zap.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=443035&case_uid=4b80c85c-42f8-4610-b86a-d141a63c6aa8&delo_id=5&new=5) (дата обращения: 23.06.23).
10. Галиновская Е. А. Правовые особенности реализации договора аренды лесного участка, включенного в границы населенного пункта // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2016. № 8. С. 42–55.
11. Об особо охраняемых территориях рекреационного назначения в Алтайском крае : Закон Алтайского края от 11.11.2019 № 83-ЗС // *Официальное опубликование правовых актов* : [сайт]. URL: [publication.pravo.gov.ru/Document/View/2200201911110005](http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2200201911110005) (дата обращения 23.08.22).