

6. Чуткова, И. А. Национальное законодательство Республики Беларусь в сфере противодействия торговле людьми / И. А. Чуткова // Помощь пострадавшим от торговли людьми: социальные и психологические аспекты : сб. материалов для специалистов по соц. работе и психологов / И. А. Альховка [и др.]. – Минск, 2007. – С. 22–25.

7. Административно-правовые споры в социальной сфере: теоретико-прикладные вопросы / О. И. Чуприс [и др.] ; под ред. О. И. Чуприс. – Минск : БГУ, 2016. – 267 с.

8. Соколова, Т. В. Использование интерактивных методов в организации превентивной деятельности среди молодежи в сфере противодействия торговле людьми : практ. пособие / Т. В. Соколова, В. В. Савчук. – Брест : Альтернатива, 2010. – 116 с.

9. Нестерук, Е. Г. Формы и методы работы по предотвращению торговли людьми / Е. Г. Нестерук // Как организовать работу по предупреждению торговли людьми и минимизации ее коренных причин : учеб.-практ. пособие / Е. Г. Нестерук [и др.] ; под ред. Е. Г. Нестерук. – Минск, 2010. – С. 28–36.

10. О туризме [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 25 нояб. 1999 г., № 326-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.07.2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

***Заец Е. И.***

## **ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ**

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко  
ул. Владимирская, 64/13, 01601 Киев, Украина, [olenazaets@meta.ua](mailto:olenazaets@meta.ua)

Одной из важных функций управления в земельной сфере Украины является распределение и перераспределение земель. К ее содержанию А. Н. Мирошниченко справедливо относит предоставление земельных участков государственной и коммунальной собственности в собственность и пользование, отчуждение земельных участков других форм собственности в государственную или коммунальную собственность, прекращение права землепользования участками государственной и коммунальной собственности, изменение целевого назначения земельных участков [1, с. 264]. Остановимся на последней правовой форме перераспределения.

Согласно ч. 1 ст. 20 Земельного кодекса Украины (далее – ЗКУ) отнесение земель к той или иной категории осуществляется на основании решений органов – распорядителей земель. Отказ этих субъектов в изменении целевого назначения может быть обжалован в суд. Практически при этом возникает ряд проблем. Каким же образом можно обязать орган местного самоуправления, который является коллективным органом,

выполнить судебное решение? Также суд часто обращает внимание истцов на то, что полномочия органов – распорядителей земель являются дискреционными, и суд не может заменять органы государственной власти/местного самоуправления (далее – ОГВ/ОМС) по их полномочиям. Подтверждением является постановление Кассационного административного суда в составе Верховного Суда от 14.11.2019 г. по делу № 344/10412/16-а.

Вопрос, что же является целевым назначением земельного участка, возникает достаточно часто в научных дискуссиях. П. Ф. Кулинич считает, что «установление целевого назначения земельных участков как функция государственного управления ... предусматривает определение соответствующим органом власти целевого назначения каждого земельного участка в соответствии с потребностями владельца ...» [2, с. 278]. Согласны с В. М. Правдюком, что высказанная автором позиция в современных условиях является достаточно спорной [3, с. 76], а также хотим добавить, что в большинстве случаев представители органов ОГВ/ОМС даже при желании не всегда могут осуществить действия в соответствии с потребностями землевладельца/землепользователя, ведь часто этому препятствуют такие факторы, как отсутствие материально-технической базы и финансовых ресурсов, наполнение реестров и кадастров. Все это бремя возлагается на лицо, заинтересованное в получении земельного участка или изменении целевого назначения последнего.

В соответствии со ст. 1 Закона Украины «О землеустройстве» целевое назначение земельного участка – использование земельного участка по назначению, определенному на основании документации по землеустройству в установленном законодательством порядке. Считаем, что данное положение не корреспондируется с другим земельным законодательством и практикой его реализации. Изменение же целевого назначения осуществляется на основе проекта землеустройства по отводу земельного участка (ст. 20 ЗКУ).

Правда, 17 июня 2020 г. был принят Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно планирования использования земель». Этим документом вносятся существенные изменения в порядок определения и установления целевого назначения земельных участков. В частности, категория земель и вид целевого назначения земельного участка определяются в пределах соответствующего вида функционального назначения территории, предусмотренного утвержденным комплексным планом пространственного развития территории территориальной общины или генеральным планом населенного пункта. Решение об изменении категории земельного участка и вида ее целевого использования принимают землевладельцы и в отдельных случаях землепользователи. Разработка проекта землеустройства при этом не требуется.

Но этот Закон вступает в силу через один год со дня его опубликования. К тому же раздел X «Переходные положения» ЗКУ дополнен пунктом 23, где указано, что до внесения в Государственный земельный кадастр сведений о функциональных зонах изменение целевого назначения земельных участков

осуществляется по проектам землеустройства относительно их отвода. Процедура согласования такого проекта землеустройства аналогична современной. Учитывая сказанное, а также то, что наполнение Государственного земельного кадастра данными о функциональных зонах может занять длительное время, рассмотрим существующие проблемы действующего законодательства.

Итак, для того чтобы реализовать процедуру изменения целевого назначения земельного участка, проект должен быть согласован и утвержден компетентными органами в порядке ст. 20, 186-1 ЗКУ. Одним из оснований для отказа в согласовании проекта землеустройства может быть несоответствие его положений градостроительной документации. В результате мы имеем ситуацию, когда согласование проекта землеустройства можно осуществить только тогда, когда землеустроительная документация соответствует градостроительной.

Однако хотим обратить внимание и на положение градостроительного законодательства, непосредственно касающееся изменения целевого назначения: ст. 24 Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности» указывает, что изменение целевого назначения земельного участка, который не соответствует плану зонирования территории (далее – ПЗТ) и/или детальному плану территории (далее – ДПТ), запрещается. Логично, что при отсутствии ДПТ или ПЗТ изменение целевого назначения также невозможно, потому что в любом случае орган в сфере градостроительства и архитектуры, который будет осуществлять согласование проекта землеустройства, обратит внимание заявителя на то, что ДПТ/ПЗТ отсутствует.

Анализируя ситуацию в Украине, следует отметить, что в лучшем случае существуют утвержденные генеральные планы. И говорить об утвержденных ДПТ/ПЗТ пока рано, поскольку нет достаточных финансовых ресурсов, материально-технической базы для разработки планировочной градостроительной документации, поэтому для изменения целевого назначения потенциальные землевладельцы или землепользователи должны разработать эту документацию за свой счет. Такое бремя, возложенное на последних, не является никоим образом обоснованным [4, с. 83].

Существует и обратная сторона дела. Как отмечает Н. А. Кузьменко, на практике в случае наличия конфликта между ОМС и общественностью по застройке отдельных территорий (функциональных зон) населенного пункта и их ландшафтной организации, которая должна определяться планом зонирования, местные советы практикуют вместо поиска компромиссного варианта плана зонирования утверждать детальные планы территории, зачастую состоящие из конкретных земельных участков, которые определенные «заинтересованные» лица хотят застроить. Такая практика ... крайне негативна, поскольку не обеспечивает комплексного решения вопросов планировочной организации территории населенного пункта [5, с. 107]. По мнению автора, целесообразно внесение изменений в

законодательство, которые бы предусматривали, что детальный план территории уточняет положения плана зонирования, а не подменяет его.

В связи с этим стоит согласиться с мнением А. Н. Мирошниченко, который доказывает нецелесообразность целевого назначения и разделения земель на категории. «Создать всеобъемлющее (тем более законодательно закрепленное) разделение земель на категории, охватившее бы любые возможные виды целевого назначения, очень трудно, и вряд ли целесообразно... Система законодательно установленных ограничений может дополняться ограничениями, установленными планировочной документацией, в частности, в порядке зонирования ...» [6].

В данном аспекте следует обратить также внимание на соотношение изменения целевого назначения земли с изменением вида использования, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 20 ЗКУ изменение целевого назначения земельных участков осуществляется по проектам землеустройства относительно их отвода, а в соответствии с ч. 5 ст. 20 ЗКУ виды использования земельного участка в пределах определенной категории земель (кроме земель сельскохозяйственного назначения и земель обороны) определяются его собственником или пользователем самостоятельно в пределах требований, установленных законом по использованию земель этой категории, с учетом градостроительной документации и документации по землеустройству. Поскольку земельное законодательство не указывает, каким образом землепользователь или землевладелец может менять вид использования, то существует не только законодательный пробел, но и практическая проблема.

В определенной степени суды дают оценку и выводы, как же должно осуществляться изменение вида использования. Например, в постановлении от 4 июля 2018 г. по делу № 826/8492/17 КАС / ВС пришел к выводу, что «изменение использования земельного участка с вида “для строительства, эксплуатации и обслуживания административно-офисного комплекса с объектами развлекательного назначения, со встроенными и пристроенными помещениями хозяйственного назначения, с надземным и подземным паркингом со сносом существующих зданий” на вид использования “строительство, эксплуатация и обслуживание многоквартирных жилых домов со встроенно-пристроенными помещениями общественного назначения и подземным паркингом” приводит к изменению целевого назначения земельного участка. В то же время изменение целевого назначения земельных участков осуществляется по проектам землеустройства относительно их отвода». Однако суд кассационной инстанции не установил и не представил оценку тому факту, что фактически произошла смена вида использования в пределах одной категории – земли жилой и общественной застройки.

Но, к счастью, есть более обоснованные позиции КАС / ВС. Например, КАС / ВС в постановлении от 31 июля 2019 г. по делу № 806/5308/15 указал: «Суд обращает внимание, что изменение вида использования земельного участка в пределах одной категории земель не является изменением его

целевого назначения, а следовательно, не требует прохождения процедур, которые в соответствии с земельным законодательством Украины применяются при изменении целевого назначения (разработки проекта землеустройства по отводу земельных участков, его утверждение и т. д.). Единственное условие ... – соблюдение требований, установленных законом к использованию земель этой категории, и необходимость учета градостроительной документации и документации по землеустройству». Таким образом, можно утверждать, что судебная практика меняется в положительном направлении.

Также возникает вопрос: можно ли закрепить за земельным участком вид использования, который не является нормативно установленным в любом из нормативно-правовых актов? Например, проанализировав данные Публичной кадастровой карты, мы увидим много земельных участков с видом использования типа «для обслуживания ресторана “Луч” (земли другого назначения)». По нашему мнению, такой вид использования соответствует законодательству, поскольку владелец сам определяет вид использования, и основным требованием является принадлежность вида к определенной категории и соответствие функциональной зоне.

Специалисты утверждают, что сегодня в Государственном земельном кадастре насчитывается около 70 000 значений видов целевого назначения земель. Ведутся работы по их унификации. Только что принятый Закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно планирования использования земель» снова пытается формализовать ситуацию, поскольку устанавливает, что отнесение земельных участков к определенной категории и виду целевого назначения земельных участков должен соответствовать классификатору видов целевого назначения земельных участков, видов функционального назначения территорий и соотношению между ними, а также правилам его применения, которые утверждаются Кабинетом Министров Украины.

Итак, судебная и иная практика применения норм земельного законодательства о целевом назначении и видах использования земельных участков, как видим, только подтверждает несовершенство и формальность существующей концепции разделения земель по целевому назначению. Так, возможность свободно определять виды использования, если они в целом не противоречат градостроительной документации и документации по землеустройству, может в то же время противоречить правилам добрососедства, экологическим требованиям и здравому смыслу. Ярким примером этому является приусадебные земельные участки, которые часто используются для размещения станций техобслуживания, предприятий торговли, гостиниц, развлекательных заведений и т. п.

Таким образом, постепенный переход от концепции разделения земель по целевому назначению к механизму территориального планирования и функционального назначения (зонирования) территорий мы всячески поддерживаем.

## Список использованных источников

1. Мірошніченко А. М. Земельне право України: підручник. К. : Алерта, 2013. 512 с.
2. Земельне право / за ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинича. К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2001. 424 с.
3. Правдюк В. М. Поділ земель за цільовим призначенням за законодавством України. К. : Алерта, 2019. 204 с.
4. Олена Заєць, Євген Чорний. Поділ земель за цільовим призначенням та видом використання: правові проблеми // Підприємництво, господарство і право. 2020. № 1. С. 82–87.
5. Кузьменко Н. О. Рішення органів місцевого самоврядування в механізмі правового регулювання земельних відносин: монографія. К. : Алерта, 2018. 264 с.
6. Мірошніченко А. Проблемні правові питання поділу земель на категорії [Електронний ресурс]. URL: <https://eucon.ua/problemni-pravovi-pytannya-podilu-zemel-na-kategoriyi/> (дата обращения: 22.01.2021).

*Землякова Г. Л.*

### **ПРОБЛЕМЫ ВЫЯВЛЕНИЯ ПРАВООБЛАДАТЕЛЕЙ РАНЕЕ УЧТЕННЫХ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Институт государства и права Российской академии наук  
ул. Знаменка, 10, 119019 Москва, Россия, [ecolaw@igpran.ru](mailto:ecolaw@igpran.ru)

Государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на объекты недвижимости в России осуществляются по общему правилу в заявительном порядке. В ходе кадастрового учета в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН) вносятся сведения об объекте недвижимости, а при осуществлении государственной регистрации – сведения о правах (ограничениях, обременениях). В свою очередь ЕГРН составляет основу государственного управления в сфере использования и охраны земель в Российской Федерации. Помимо сведений об объектах недвижимости и правах конкретных лиц на них в ЕГРН вносятся сведения о границах различного рода зон и территорий (зон с особыми условиями использования территорий, территориальных зон, границах территорий объектов культурного наследия, особо охраняемых природных территорий, особых экономических зон, и др.), а также о Государственной границе Российской Федерации, границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований и др.

Сведения об объектах недвижимости, содержащиеся в ЕГРН, в частности об их кадастровой стоимости, используются для налогообложения. Соответственно, отсутствие в ЕГРН сведений об объекте недвижимости или о его правообладателе влечет невозможность исчисления и взимания земельного налога и налога на имущество.