

26. Вопрос об особенностях получения разрешения на условно разрешённый вид использования земельного участка - пример анализа конкретного случая

1. Исходная ситуация сводится к следующему:

- строительная фирма приобрела в 2006 году земельный участок 4,4 га. Согласно кадастровому паспорту разрешённое использование земельного участка было определено так: *«для жилищных нужд под строительство жилой застройки»*;

- в 2008 году были приняты правила землепользования и застройки (далее - ПЗЗ), согласно которым земельный участок располагается в территориальной зоне Р-6, для которой среди прочего в качестве условно-разрешённого вида использования земельных участков определено *«индивидуальные жилые дома с прилегающими земельными участками (не более 3 этажей)»*;

- в 2010 году указанный земельный участок был размежёван для последующей продажи гражданам. В кадастровых паспортах земельных участков, образованных из исходного земельного участка, определено разрешённое использование – *«для жилищных нужд под строительство жилой застройки»* (т.е. не так, как в ПЗЗ).

2. Имеет место правовая неопределённость:

1) с одной стороны, для исходного земельного участка до введения в силу ПЗЗ было определено разрешённое использование – *«для жилищных нужд под строительство жилой застройки»*¹;

2) с другой стороны, сложилась следующая ситуация:

- с момента введения в силу ПЗЗ правовой режим (включая виды разрешённого использования) всех земельных участков определяется именно ПЗЗ;

- после введения в силу ПЗЗ из исходного земельного участка образовано несколько новых земельных участков, и применительно к вновь образованным земельным участкам получены кадастровые паспорта, где вид разрешённого использования определён иначе, чем в ПЗЗ. Почему?

В государственный кадастр недвижимости должно вноситься разрешённое использование земельного участка (пункт 14 части 2 статьи 7 Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон о государственном кадастре). Законом о государственном кадастре также установлено, что для кадастрового учёта наряду с заявлением в орган кадастрового учёта должна быть представлена,

¹ Здесь мы не обсуждаем, как такое определение состоялось.

в том числе, копия документа, подтверждающего установленное разрешённое использование земельного участка (пункт 9, части 1 статьи 22 Закона о государственном кадастре).

При этом, несмотря на предусмотренное законодательством требование достоверности и актуальности информации, содержащейся в государственных информационных системах² (одним из видов государственных информационных систем, является государственный кадастр недвижимости³), в настоящее время не урегулирован механизм поддержания указанных сведений в актуализированном состоянии. Другими словами, отсутствует порядок текущей актуализации содержащихся в государственном кадастре недвижимости сведений, относительно видов разрешенного использования после введения в силу ПЗЗ. То есть, органы, ведущие документы государственного кадастрового учёта, как бы «не обязаны» самостоятельно в таких документах учитывать факты принятия ПЗЗ и изменения ПЗЗ.

3. Возникает, вопрос: является ли правомерной фиксация в кадастровых паспортах вновь образованных земельных участков вида разрешённого использования, который не содержится в ПЗЗ?

Для ответа на этот вопрос должны быть прослежены две логические линии: 1) «линия градостроительных регламентов»; 2) «линия определения разрешённого использования земельных участков, образуемых из исходного земельного участка».

Логическая «линия градостроительных регламентов»:

- в рассматриваемом случае источником возникновения определений правового режима (включая его часть – разрешённое использование) является только ПЗЗ⁴;

- документы кадастрового учёта земельных участков не являются источником возникновения определений правового режима. Эти документы не могут определять разрешённое использование «самостоятельно» (см. пункт 9 части 1 статьи 22 Закона о

² В соответствии с частью 9 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации), «информация, содержащаяся в государственных информационных системах, а также иные имеющиеся в распоряжении государственных органов сведения и документы являются государственными информационными ресурсами. Информация, содержащаяся в государственных информационных системах, является официальной. Государственные органы, определенные в соответствии с нормативным правовым актом, регламентирующим функционирование государственной информационной системы, обязаны обеспечить **достоверность и актуальность информации**, содержащейся в данной информационной системе».

³ Государственный кадастр недвижимости является систематизированным сводом сведений об учтенном в соответствии с настоящим Федеральным законом недвижимом имуществе и представляет собой федеральный государственный **информационный ресурс** (часть 2 статьи 1 Закона о государственном кадастре).

⁴ Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов (часть 2 статьи 7 ЗК РФ). В свою очередь, документами градостроительного зонирования являются ПЗЗ (пункт 8 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), которые включают в себя градостроительные регламенты (пункт 3 части 2 статьи 30 ГрК РФ), устанавливающие, в том числе, виды разрешенного использования земельных участков (пункт 9 статьи 1 ГрК РФ).

государственном кадастре), в рассматриваемом случае они могут только отражать соответствующие определения ПЗЗ. Если этого не произошло, то налицо факт нарушения норм, устанавливающих требования достоверности и актуальности содержащихся в государственных информационных системах сведений (часть 9 статьи 14 Закона об информации).

- в отношении разрешённого использования земельных участков документы кадастрового учёта должны отражать соответствующие определения ПЗЗ и могут отражать прежний вид разрешённого использования исходного земельного участка, который стал не соответствующим ПЗЗ с определённого момента и который в качестве несоответствующего может быть транслирован на земельные участки, вновь образованные из исходного земельного участка. Согласно пункту 4 статьи 85 ЗК РФ (о несоответствующих ПЗЗ земельных участках): *«... строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с указанными земельными участками, могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами».*

Другая логическая линия - «линия определения разрешённого использования земельных участков, образуемых из исходного земельного участка»:

- земельные участки, образуемые в результате раздела исходного земельного участка, становятся самостоятельными объектами земельных отношений⁵;

- при разделе исходного земельного участка его правовой режим распространяется и на каждый вновь образуемый в результате этого раздела земельный участок⁶;

- однако, после принятия ПЗЗ виды разрешенного использования земельных участков определяются именно ПЗЗ, а иное (прежнее использование) является несоответствующим использованием (пункт 4 статьи 85 ЗК РФ).

Учитывая изложенное следует однозначный вывод: логическая «линия градостроительных регламентов», имеет правовой приоритет над логической «линией определения разрешённого использования земельных участков, образуемых из исходного земельного участка».

Частью 6 статьи 15 Закона о государственном кадастре, установлена обязанность органа местного самоуправления в срок не более чем десять рабочих дней со дня вступления в силу правового акта, в котором устанавливается или изменяется территориальная зона, представить

⁵ При разделе земельного участка образуются несколько земельных участков, а земельный участок, из которого при разделе образуются земельные участки, прекращает свое существование, за исключением случаев, указанных в пункте 4 настоящей статьи, и случаев, предусмотренных другими федеральными законами (часть 1 статьи 11.4 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ). Объектами земельных отношений являются земельные участки (пункт 2 части 1 статьи 6 ЗК РФ).

⁶ Целевым назначением и разрешённым использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешённое использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, за исключением случаев, установленных федеральными законами (часть 3 статьи 11.2 ЗК РФ).

в орган кадастрового учета документ, содержащий необходимые для внесения в государственный кадастр недвижимости в соответствии со статьёй 9 или 10 Закона о государственном кадастре сведения.

Однако, исходя из содержания приведённой нормы, равно как и из статей 9 и 10 Закона о государственном кадастре, прямо не следует необходимость предоставления в орган кадастрового учёта сведений о видах разрешённого использования земельных участков. Эта обязанность следует из Положения об информационном взаимодействии при ведении государственного кадастра недвижимости (далее - Положение) (утв. постановлением Правительства РФ от 18 августа 2008 г. N 618). В статье 11 Положения установлено, что орган местного самоуправления представляет в орган кадастрового учёта выписку из раздела правил землепользования и застройки, определяющего границы и содержание территориальных зон, перечень координат характерных точек границ территориальных зон в установленной системе координат, а также перечень видов разрешенного использования земельных участков для каждой территориальной зоны либо реквизиты правового акта, которым такой перечень утверждён. При этом Положением не установлен срок предоставления этой выписки, а также обязанность органа кадастрового учёта внести соответствующие сведения в государственный кадастр недвижимости.

Обязанность органа кадастрового учёта внести обновлённые сведения о правовом режиме земельных участков в государственный кадастр недвижимости вытекает лишь из требований части 9 статьи 14 Закона об информации, предусматривающей обязанность органа государственной власти обеспечить актуальность и достоверность сведений, содержащихся в государственной информационной системе.

Учитывая изложенное следует, что предусмотренный действующим законодательством механизм актуализации сведений, содержащихся в государственном кадастре недвижимости, на практике не всегда работает чётко, поскольку урегулирован не достаточно детально.

Очевидно, что возникновение подобных ситуаций недопустимо. Поэтому при приобретении земельного участка следует учитывать вероятность такого юридического риска как несоответствие сведений, содержащихся в государственном кадастре недвижимости правилам землепользования и застройки.

В качестве механизма, призванного не допустить возникновение рассмотренных в данном тексте проблем представляется, что абзац 2 пункта 11 Положения следует дополнить следующей фразой:

«Указанная выписка должна быть предоставлена в день принятия представительным органом местного самоуправления правил землепользования и застройки. Орган кадастрового учёта обязуется в срок не позднее дня официального опубликования правил землепользования

и застройки внести сведения, содержащиеся в представленной выписке, в государственный кадастр недвижимости.».