

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
(в целях устранения пересечения границ населенных пунктов, территориальных зон
с границами земельного участка)

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» разработан во исполнение пункта 56 плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2022 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2021 № 3994-р, в целях урегулирования вопросов, возникших в правоприменительной практике, при установлении границ населенных пунктов и территориальных зон и внесении сведений о них в ЕГРН, устранения препятствий для подготовки документов, содержащих описание местоположения границ населенных пунктов и территориальных зон, и наполнения ЕГРН сведениями, необходимыми для осуществления градостроительной деятельности и гармонизации сферы земельно-имущественных отношений, а также совершенствования действующего законодательства в части порядка исправления реестровых ошибок органом регистрации прав на основе анализа правоприменительной практики.

Считаем, что предлагаемые законопроектом положения в значительной мере устранят действующие препятствия не только при внесении в ЕГРН сведений о границах населенных пунктов и территориальных зон, но и при подготовке, согласовании и принятии документов территориального планирования и правил землепользования и застройки.

К положениям, требующим всесторонней поддержки мы относим:

- механизм установления границ населенных пунктов, пересекающих земельные участки линейных объектов с одновременным внесением сведений о них в ЕГРН и разделом таких земельных участков;
- правила установления границ населенных пунктов и территориальных зон по границам земельных участков, имеющих пересечения между собой, с последующим устранением этих пересечений органом регистрации прав;
- приоритет сведений ЕГРН о границах населенных пунктов и территориальных зон в случае расхождения таких сведений с утвержденными документами территориального планирования и градостроительного зонирования, включая возможность уточнения документов территориального планирования и правил землепользования и застройки в упрощенном порядке;
- критерии отнесения/исключения земельных участков применительно к территории населенных пунктов (50%).

В то же время считаем необходимым разрешить проблемы установления границ населенных пунктов и территориальных зон, не охваченные законопроектом.

1. Пересечения границ населенных пунктов и территориальных зон с границами многоконтурных земельных участков и земельных участков единых землепользований.

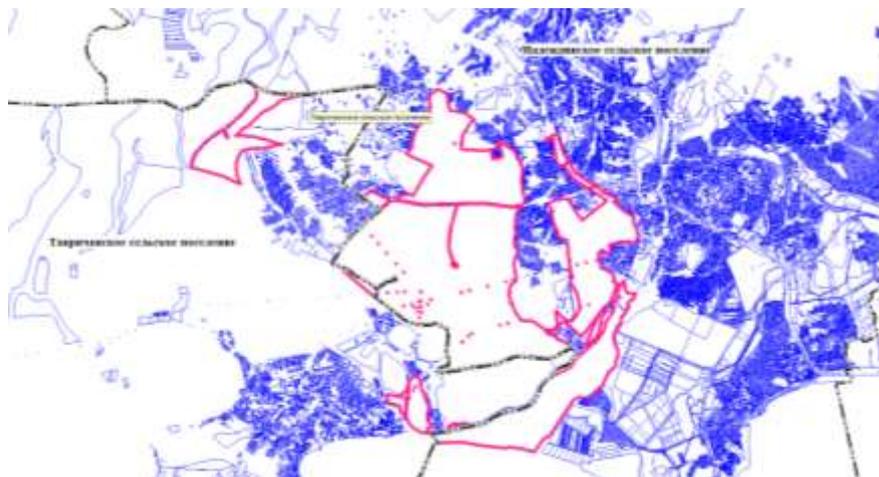
Действующее законодательство содержит запрет на пересечение границ населенных пунктов, границ территориальных зон с границами многоконтурного земельного участка и единого землепользования. В соответствии с п. 2 ст. 83 Земельного кодекса Российской Федерации границы населенных пунктов не могут пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам. Согласно ч. 4 ст. 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне, за исключением земельных участков для проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения линейных объектов, гидротехнических сооружений, а также водохранилищ, иных искусственных водных объектов.

Под пересечением границ населенных пунктов и территориальных зон с границами многоконтурных земельных участков и земельных участков единых землепользований понимается:

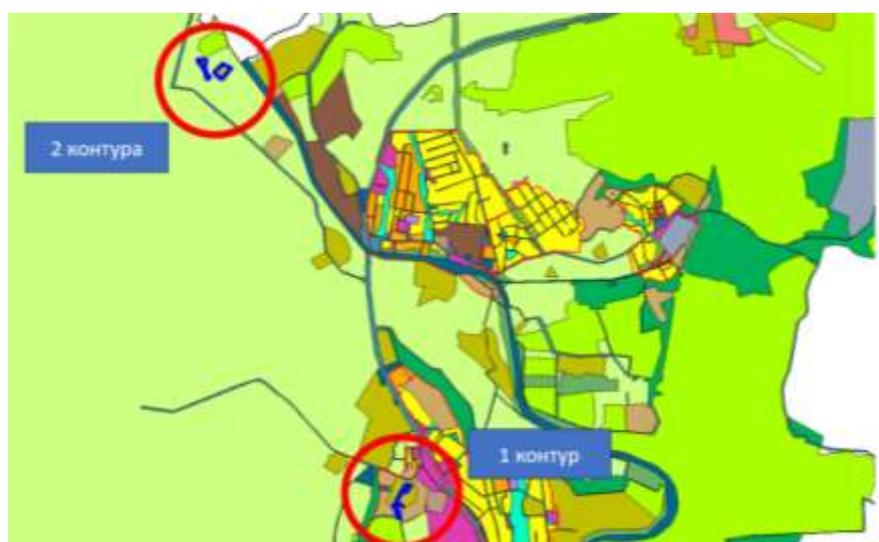
- наличие общей точки или точек границ земельного участка и границ населенного пункта, территориальной зоны, которые образованы в результате расположения одной или нескольких характерных точек границ земельного участка за пределами диапазона средней квадратической погрешности определения характерных точек границ населенного пункта, территориальной зоны;
- расположение хотя бы одного из контуров границ многоконтурного земельного участка за границей соответствующего населенного пункта, территориальной зоны.

Вышеуказанное в полной мере распространяется и в отношении единого землепользования.

В то же время считаем, что предложенный законопроектом механизм установления границ населенных пунктов, пересекающих земельные участки, предназначенные для размещения линейных объектов (занятые линейными объектами), с одновременным внесением сведений о них в ЕГРН и разделом таких земельных участков необходимо распространить также на многоконтурные земельные участки и земельные участки, входящие в состав единого землепользования.



Внесение в ЕГРН сведений о границе населенного пункта пос. Давыдовка Надеждинского сельского поселения невозможно по причине ее пересечения с единым землепользованием, земельные участки которого расположены в двух муниципальных образованиях: Тавричанском и Надеждинском сельских поселениях



Внесение в ЕГРН сведений о границе населенного пункта пос. Кипарисово-2 Надеждинского сельского поселения невозможно по причине ее пересечения с многоконтурным земельным участком, два контура которого расположены в границах населенного пункта, третий – за его границами

В целях устранения имеющихся в настоящее время препятствий для внесения в ЕГРН сведений о границах населенных пунктов, территориальных зон предлагаем дополнить законопроект положениями, согласно которым не является препятствием для внесения сведений о местоположении границ населенных пунктов, территориальных зон в ЕГРН выявленное органом регистрации прав пересечение границ с границами многоконтурного земельного участка (единого землепользования), а также предусмотреть, что орган регистрации прав одновременно с внесением сведений о местоположении границ такого населенного пункта, территориальной зоны осуществляет государственный кадастровый учет в связи с разделом многоконтурного земельного участка (единого землепользования) в соответствии с границами населенного пункта, территориальной зоны.

2. Пересечения границ населенных пунктов с границами муниципальных образований.

В соответствии с п. 2 ст. 83 Земельного кодекса Российской Федерации границы населенных пунктов не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы.

Согласно п. 4 ч. 2 ст. 34 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» невозможно внесение сведений в ЕГРН, если граница населенного пункта пересекает границу муниципального образования.

Тем не менее на территории Российской Федерации достаточно примеров таких пересечений.

При этом в случае выявления пересечения границы населенного пункта и муниципального образования на этапе внесения сведений в ЕГРН механизмов, позволяющих оперативно его устранить, нет.

В то же время в компетенции Росреестра уже есть действенные механизмы корректировки противоречивых сведений о границах объектов и территорий. Так, граница населенного пункта

может быть изменена путем приведения в соответствие с границами земельных участков, а граница лесничества – путем приведения в соответствие с границами населенных пунктов (ч.ч. 8–11, 15.1 ст. 34 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»).

Представляется целесообразным распространить указанный механизм на случаи пересечения границ населенных пунктов и муниципальных образований, выявленные при внесении в ЕГРН сведений о границе населенного пункта, и дополнить законопроект соответствующими положениями.



Внесение в ЕГРН сведений о границе населенного пункта невозможно до изменения описания местоположения границы муниципального образования

3. Пересечения границ населенных пунктов с земельными участками сельскохозяйственного назначения, которые необходимы для развития населенных пунктов.

Обеспечение условий для перспективного развития территории населенных пунктов, как правило, невозможно без изменения их границ, поскольку существующие границы таких населенных пунктов сдерживают развитие проектируемой территории, препятствуют реализации документов стратегического планирования, государственных и муниципальных программ. В таких случаях изменение установленных границ населенных пунктов требует увеличения существующих площадей за счет земель или земельных участков смежных правообладателей.

Обычно земельные участки, за счет которых необходимо увеличить территорию населенного пункта, значительны по площади и относятся к категории земель сельскохозяйственного назначения. Такие крупные по площади территории целиком включать в границы населенного пункта нецелесообразно, так как это избыточно для обеспечения интересов развития территории и блокирует возможность эффективного сельскохозяйственного использования земельных участков. В границы требуется включить только его часть. Но в таком случае граница населенного пункта будет пересекать границы земельного участка, что после утверждения генерального плана не позволит внести сведения о ней в ЕГРН. В соответствии с п. 2 ст. 83 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливаемые или изменяемые границы населенных пунктов не должны пересекать границы земельных участков.

Проведение же всего комплекса работ по разделению земельных участков в период подготовки генерального плана невозможно в силу трудоемкости этих работ и обоснованной длительности проведения всех процедур. Поэтому решение, обеспечивающее развитие населенного пункта при подготовке документа территориального планирования принять, как правило, невозможно.

Беспрепятственно можно увеличить территорию населенного пункта только за счет земельных участков муниципальной собственности или земель, собственность на которые не разграничена. Таких земель в окружении городов и поселений практически нет.

Указанная проблема регулярно возникает в ходе подготовки градостроительной документации.



*Фрагмент генерального плана
Абинского городского поселения
Краснодарского края.
Граница населенного пункта
пересекает границу земельного
участка сельскохозяйственного
назначения, что создает правовое
основание получения отказа в
утверждении документа
территориального планирования*

В то же время действующее законодательство в исключительных случаях допускает использовать для развития населенного пункта и его инфраструктуры земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения (п.п. 3, 4, 6, 9 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»). Представляется целесообразным распространить указанный механизм на случаи пересечения границ населенных пунктов и земельных участков сельскохозяйственного назначения, выявляемых при внесении сведений о границе населенного пункта в ЕГРН.

В целях устранения имеющихся в настоящее время препятствий для внесения в ЕГРН сведений о границах населенных пунктов и создания условий для развития жилищного строительства в соответствии с национальным проектом «Жилье и городская среда» предлагаем дополнить законопроект положениями, согласно которым не является препятствием для внесения сведений о местоположении границ населенных пунктов в ЕГРН выявленное органом регистрации прав пересечение границ населенных пунктов с границами земельного участка сельскохозяйственного назначения, а также предусмотреть, что орган регистрации прав одновременно с внесением сведений о местоположении границы такого населенного пункта осуществляет государственный кадастровый учет в связи с разделом указанного земельного участка в соответствии с границей населенного пункта.

4. Пересечения границ населенных пунктов и границ лесничеств.

Федеральный закон от 29.07.2017 № 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» и Федеральный закон от 30.04.2021 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной регистрации недвижимости" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» позволили разрешить множество противоречий в области лесных, градостроительных и кадастровых отношений.

В то же время неразрешенным остался конфликт границ земель лесного фонда и земель населенных пунктов, возникающий в случае внесения в ЕГРН сведений о границе населенного пункта, пересекающей границу лесничества, сведения о которой уже содержатся в ЕГРН. Речь идет о включении в границу населенного пункта территорий, фактически являющихся землями населенных пунктов, но согласно сведениям лесоустроительной документации и ЕГРН относящихся к землям лесного фонда. Такие территории, как правило, состоят из земельных участков, попадающих под действие «лесной амнистии» в соответствии с ч. 15 ст. 34 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», а также неразграниченных территорий, занятых улично-дорожной сетью и территориями общего пользования, для которых нет правовых оснований включения в границу населенного пункта. В то же время эти территории используются населением

каждодневно и непосредственно обслуживают населенный пункт. Исключение их из границы населенного пункта влечет ее изломанность, чересполосицу, многоконтурность, а также препятствует рациональному землепользованию и развитию территории.

Для лесных поселков и военных городков действующее законодательство допускает установление границы населенного пункта с учетом следующих критериев (ч. 26 ст. 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации):

- недопустимость изломанности границ населенного пункта;
- обеспечение включения в границы населенного пункта объектов социального и коммунально-бытового назначения, обслуживающих население этого населенного пункта;
- обеспечение плотности застройки территории населенного пункта не ниже 30 процентов.

Представляется, что указанные правила должны распространяться на установление границы любого населенного пункта и служить основанием для соответствующего изменения границы лесничества, сведения о котором содержатся в ЕГРН.

На основании вышеизложенного, целесообразно дополнить законопроект положениями, в соответствии с которыми если при внесении в ЕГРН сведений о границе населенного пункта выявлено пересечение с границей лесничества, сведения о местоположении которого содержатся в ЕГРН, орган регистрации прав вносит в реестр границ описание местоположения границ такого лесничества, в том числе изменения в сведения о его местоположении, в соответствии с описанием местоположения границы населенного пункта, установленной в соответствии с требованиями, предъявляемыми в настоящее время к лесным поселкам и военным городкам.

5. Пересечения границ территориальных зон, устанавливаемых в целях реализации решений документов территориального планирования, с земельными участками, сведения о которых содержатся в ЕГРН.

Согласно ч. 4 ст. 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне, за исключением земельных участков для проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения линейных объектов, гидротехнических сооружений, а также водохранилищ, иных искусственных водных объектов.

Однако вопрос необходимости обеспечения принадлежности каждого земельного участка одной территориальной зоне предлагается рассматривать по-разному для образуемых (изменяемых) и существующих земельных участков.

Образуемый (изменяемый) земельный участок должен быть обязательно «встроен» в одну территориальную зону, так как его разрешенное использование должно обязательно соответствовать градостроительному регламенту, который в свою очередь должен обеспечивать реализацию генерального плана, разработанного в соответствии с нормативами градостроительного проектирования, обеспечивающими достижение целевых показателей, установленных стратегией социально-экономического развития.

Существующий земельный участок не всегда можно вписать в границы формируемой территориальной зоны. Так, решения документов территориального планирования часто принимаются с изменением функционального назначения существующих земельных участков. Также границы существующих земельных участков очень часто установлены неправильно вследствие ранее допущенных градостроительных и технических ошибок. Поэтому норма о недопустимости пересечений границ территориальных зон с установленными границами земельных участков не позволяет обеспечить преемственность решений генерального плана и правил землепользования и застройки, реализовать размещение инфраструктурных объектов.



Приморский край, г. Владивосток, ул. Арсеньева. Земельный участок не позволяет установить территориальную зону, предполагающую расширение проезжей части существующего проезда с включением в общегородскую улично-дорожную сеть

Право пересекать границы земельных участков границами территориальных зон должно обуславливаться решениями генерального плана, детализированными в документации по планировке территории. Если указанные документы закрепили решения о необходимости изменения назначения части земельного участка – в правилах землепользования и застройки должны быть установлены разные территориальные зоны для частей этого участка.

На основании изложенного предлагается закрепить исключение из правила об обязательной принадлежности земельного участка лишь к одной территориальной зоне, для чего в положениях ч. 4 ст. 30 Земельного кодекса Российской Федерации установить соответствующие отступления для территорий, в отношении которых утверждена документация по планировке территории.

Такие нормы обеспечат сокращение инвестиционного цикла при реализации национальных проектов, а также значительно повысят эффективность преобразования территорий за счет исключения из инвестиционного цикла времени на выполнение мероприятий по разделу земельного участка в соответствии с утвержденным проектом планировки и последующее внесение изменений в правила землепользования и застройки.

Для обеспечения реализации описанного предложения предлагаем также уточнить положения о подготовке документации по планировке территории, допускающие осуществлять ее подготовку на основании утвержденного генерального плана муниципального образования без учета положений действующих правил землепользования и застройки.