

### **53. Вопрос о разделении больших земельных участков без подготовки документации по планировке территории**

Можно ли без подготовки документации по планировке территории разделить в частной собственности находящийся большой земельный участок на множество малых земельных участков, скажем, для индивидуального жилищного строительства, соблюдая при этом все нормы законодательства<sup>1</sup>?

В части 4 статьи 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> (далее - ГрК РФ) говорится, среди прочего, о том, что в случае, когда большой по площади исходный земельный участок находится в собственности частного лица, желающего путём раздела большого исходного земельного участка образовать много малых земельных участков, то к каждому образуемому земельному участку должен быть обеспечен подъезд, но при этом подготовка документации по планировке (далее также - ДПТ) **не требуется**.

Возникает вопрос, как выполнить указанное требование закона, каким проектно-технологическим способом гарантированно обеспечить подъезд к каждому земельному участку? Очевидно, что образование и земельных участков, и подъездов к ним должно первоначально состояться как видение правильного результата «на бумаге» в виде отображения границ. В рассматриваемом случае законодательство предоставляет два потенциально возможных способа определения границ:

1) определение границ без использования градостроительных технологий планировки территории – посредством подготовки кадастровым инженером некоей схемы в границах исходного земельного участка большой площади, на основании которой будут подготовлены без формального согласования органом местного самоуправления (поскольку не требуется подготовка ДПТ) межевые планы вновь образованных земельных участков, необходимые для осуществления государственного кадастрового учёта земельных участков;

2) определение границ посредством градостроительных технологий планировки территории – посредством подготовки проекта ДПТ (поскольку слова «не требуется» означают, что не запрещается, то есть, можно при отсутствии понуждения и при наличии доброй воли делать именно так), но без прохождения, например, процедур публичных

---

<sup>1</sup> Специалистами из Адыгеи этот вопрос был сформулирован так: «возможен ли раздел большого земельного участка на 594 земельных участков с разрешённым использованием «для индивидуального жилищного строительства» без подготовки проекта планировки территории на основании части 4 статьи 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации?».

<sup>2</sup> Часть 4 статьи 41 ГрК РФ: «В случае, если по инициативе правообладателей земельных участков осуществляются разделение земельного участка на несколько земельных участков, объединение земельных участков в один земельный участок, изменение общей границы земельных участков, подготовка документации по планировке территории не требуется. При этом размеры образованных земельных участков не должны превышать предусмотренные градостроительным регламентом максимальные размеры земельных участков и не должны быть меньше предусмотренных градостроительным регламентом минимальных размеров земельных участков. Обязательным условием разделения земельного участка на несколько земельных участков является наличие подъездов, подходов к каждому образованному земельному участку. Объединение земельных участков в один земельный участок допускается только при условии, если образованный земельный участок будет находиться в границах одной территориальной зоны».

слушаний (поскольку «не требуется»), либо с прохождением таких процедур (поскольку и это возможно). После согласования (прежде всего, в части соответствия образуемых улиц – «подъездов к земельным участкам» - требованиям законодательства о техническом регулировании) и утверждения такая документация используется как основание, в соответствии с которым кадастровым инженером подготавливаются межевые планы и осуществляется государственный кадастровый учёт земельных участков.

Ни один из двух способов не противоречит законодательству. Какой из этих способов следует выбрать? Кто является субъектом выбора, кому принадлежит право выбора приемлемого, или лучшего способа? С каких позиций должен производиться выбор? Очевидно, что в данном случае инициатива и право выбора принадлежит собственнику исходного земельного участка большой площади. Но это не абсолютное право. Это право зависит от ряда обстоятельств, которые определяют выбор, включая соответствующие требования законодательства (например, требования технических регламентов в отношении улиц, обеспечивающих подъезды к земельным участкам).

Рассмотрим два варианта – вариант рациональных действий и вариант нерациональных действий, а также рассмотрим вопрос о том, как орган власти может воздействовать на ситуацию, чтобы возможные нерациональные действия перенаправить в рациональное русло. В завершении рассмотрим вопрос о том, как должно быть усовершенствовано федеральное законодательство применительно к регулированию рассматриваемой ситуации. Но прежде такого рассмотрения необходимо зафиксировать положение дел, определённое законодательством и универсальными технологиями и требованиями в отношении рациональных планировочных действий.

Универсальные требования рациональности неизменно существуют при всех способах образования земельных участков и определяются необходимостью учёта трёх неотъемлемых обстоятельств:

1) необходимо учитывать требование федерального закона о наличии подъезда к каждому земельному участку – это требование обеспечить наличие улицы, а улица – это определённый профиль (определённые размеры и сочетание структурных элементов улицы – проезжей части, тротуаров, газонов и проч.), конструируемый как результат обязательного учёта регламентируемых по размерам полос движения транспорта, тротуаров по обе стороны улицы, наличия подземных (газ, водоотведение) и надземных (электричество) коммуникаций при том, что улица – это территория общего пользования, определяемая красными линиями, что ширина улицы определяется, в том числе, исходя из требований безопасности, то есть, определяется в соответствии с обязательными требованиями законодательства о техническом регулировании;

2) необходимо учитывать иные требования федеральных законов - требование о соответствии образованных земельных участков предельным (максимальным и минимальным) размерам согласно градостроительным регламентам в составе правил землепользования и застройки; требование о том, что образование земельных участков не должно приводить к невозможности размещения объектов недвижимости и другим недостаткам (то есть, не должно, в частности, препятствовать образованию улиц в требуемых размерах), а также нарушать требования, установленные федеральными законами<sup>3</sup> (включая требования технических регламентов безопасности относительно улиц, иных объектов);

---

<sup>3</sup> См. часть 1 статьи 11.9, а также часть 6 статьи 11.9 Земельного кодекса Российской Федерации: «Образование земельных участков не должно приводить к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности

3) однажды образованная улица должна существовать долгое время – должна стать и объектом чей-то собственности, и объектом постоянного обслуживания кем-то за чей-то счёт. Являясь по своей природе территорией общего пользования, улица должна находиться в муниципальной собственности и должна содержаться (поддерживаться в чистоте, периодически ремонтироваться) за счёт бюджета.

Понимание, или непонимание того, что существуют указанные универсальные требования рациональности, определяют соответствующие действия.

*Вариант рациональных действий* - образование земельных участков выполняется с пониманием необходимости выполнения всех указанных требований, а также того, что их невыполнение сопряжено с большими рисками в части высокой вероятности отказа в государственном кадастровой учёте по причине неверно образованных земельных участков – без учёта всех требований, предъявляемых законодательством. То есть, некачественная работа сопряжена с рисками непродуктивных затрат, не приводящих к желаемому результату, - с рисками возникновения необходимости делать заново некачественно выполненную работу по принципу «неразумный платит не один раз». Поэтому в рассматриваемом случае рациональные действия – это определение границ земельных участков посредством документации по планировке территории, инициативно подготавливаемой собственником исходного земельного участка по следующей технологической схеме:

1) запрос задания в уполномоченном органе на подготовку ДПТ;

2) подготовка уполномоченным органом задания на подготовку ДПТ в отношении исходного земельного участка большой площади в части предельных размеров образуемых кварталов, профилей образуемых улиц, иных требований законодательства, воспроизведённых в утверждённых документах градостроительного проектирования (в генеральном плане, в правилах землепользования и застройки);

3) в соответствии с заданием подготовка ДПТ, согласование ДПТ на предмет соответствия заданию (в котором отражены требования законодательства и положения утверждённых документов градостроительного проектирования), утверждение ДПТ;

4) подготовка на основе утверждённой ДПТ документов для проведения государственного кадастрового учёта земельных участков, образованных в соответствии со всеми требованиями законодательства, - подготовка межевых планов кадастровыми инженерами;

5) осуществление государственного кадастрового учёта образованных земельных участков, включая учёт земельных участков в составе будущих улиц, которым планируется придать статус территорий общего пользования;

6) передача в муниципальную собственность земельных участков в составе образованных улиц, которым надлежит придать статус территорий общего пользования.

Строго говоря, при рациональном подходе весь комплекс установленных законодательством требований в отношении образования земельных участков может быть соблюден не иначе, как только с использованием технологий градостроительного проектирования – технологий планировки территории. Но такого твёрдого утверждения нынешнее федеральное законодательство не содержит, поэтому мы вынуждены разбирать другой вариант действий.

*Вариант нерациональных действий* – образование земельных участков выполняется первым из указанных выше способов - без подготовки документации по планировке территории. Это значит, что высок риск отсутствия должного учёта требований

---

*границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам, а также нарушать требования, установленные настоящим Кодексом, другими федеральными законами».*

законодательства: улица как объект, регламентируемый техническими регламентами, должным образом не формируется, не имеет достаточной ширины для проезда и разворотов транспортных средств, для прокладки инженерных коммуникаций различных видов, не соответствует иным требованиям безопасности. В этом случае собственник исходного земельного участка рискует как в части получения отказа от государственного кадастрового учёта образованных «некондиционных» земельных участков, так и в части использования «некондиционной» улицы. Может ли орган власти воздействовать на такие неблагоприятные ситуации, блокировать их возникновение и развитие? Законодательство даёт органам власти соответствующие возможности, которые могут быть использованы с учётом соответствующих обстоятельств.

Во-первых, в рассматриваемом случае орган местного самоуправления как бы «отстранён от процесса» (предположительно отстранён – см. ниже) образования новых земельных участков малого размера из исходного земельного участка большого размера. Этот процесс организован на основе только лишь договора между собственником исходного земельного участка с кадастровым инженером, подготавливающим межевые планы для нескольких образуемых земельных участков.

Во-вторых, статьёй 22 Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости» (далее - N 221-ФЗ) установлен состав необходимых для кадастрового учета документов. В рассматриваемом случае это: а) межевые планы вновь образованных земельных участков (пункт 2 части 1 статьи 22 N 221-ФЗ) и б) копии документов, подтверждающих установленное разрешенное использование вновь образованных земельных участков (пункт 9 части 1 статьи 22 N 221-ФЗ), - копии, предоставляемые органом местного самоуправления (часть 8 статьи 15 N 221-ФЗ).

В-третьих, должен быть поставлен вопрос: имеется ли юридически значимое «установленное разрешенное использование вновь образованных земельных участков» в рассматриваемом случае, которое может быть подтверждено предоставлением копии соответствующего документа (в соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 22 N 221-ФЗ). Ответ на этот вопрос складывается из следующих положений:

1) посредством правил землепользования и застройки (ПЗЗ) определены виды разрешённого использования земельных участков в составе территориальной зоны расположения исходного земельного участка большой площади, подлежащего разделению на несколько земельных участков малой площади;

2) должен быть юридически корректно решён вопрос о соотношении между разрешённым использованием исходного земельного участка и разрешённым использованием образованных земельных участков. Дело в том, что согласно Земельному кодексу Российской Федерации (ЗК РФ) не происходит механического перехода от одного к другому. Согласно пункту 3 статьи 11.2 ЗК РФ: *«Целевым назначением и разрешенным использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешенное использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, за исключением случаев, установленных федеральными законами»*. Дело в том, что мы имеем дело с исключением, которое установлено федеральным законом – ГрК РФ;

3) согласно части 4 статьи 36 ГрК РФ действие градостроительного регламента (включая определение видов разрешённого использования земельных участков) не распространяется на земельные участки в границах территорий общего пользования (включая улицы, являющиеся подъездами к земельным участкам), предназначенные для размещения линейных объектов и (или) занятые линейными объектами (включая улицы, являющиеся подъездами к земельным участкам);

4) в силу первого, второго и третьего положений (которые предопределены федеральными законами) при рассматриваемой ситуации не существует возможности

установить юридически значимое разрешённое использование вновь образованных земельных участков, поскольку отсутствует ответ на вопрос, распространяется, или не распространяется градостроительный регламент на вновь образованные земельные участки. Такой юридически значимый ответ может возникнуть только при наличии красных линий улиц, отграничивающих земельные участки, на которые распространяется действие градостроительного регламента, от земельных участков (в составе улиц), на которые действие градостроительного регламента не распространяется. При этом должно быть не просто «наличие» красных линий, но и подтверждение того, что в их пределах улица вообще может быть создана в соответствии с требованиями технических регламентов (или подтверждение того, что границы образованных земельных участков не пересекают красные линии – не блокируют возможность формирования улицы, то есть, красные линии соответствуют требованиям законодательства);

5) поскольку при рассматриваемой ситуации в принципе не существует юридически значимого ответа на вопрос относительно того, распространяются, или не распространяются на вновь образованные земельные участки виды разрешённого использования, установленные ПЗЗ, то орган местного самоуправления не только не может предоставить копию документа, определённого пунктом 9 части 1 статьи 22 N 221-ФЗ, но и не правомочен такую копию предоставлять по простой причине – по причине отсутствия самого документа. Что это за документ? Это документ, основанный на другом документе – на документе, посредством которого утверждаются красные линии, - на проекте планировки территории. Поскольку в рассматриваемом случае речь идёт об образовании границ земельных участков, то таким документом является проект планировки территории с включением в него проекта межевания. Поэтому требуемые согласно пункту 9 части 1 статьи 22 N 221-ФЗ *«копии документов, подтверждающих установленное разрешенное использование вновь образованных земельных участков»* (пункт 9 части 1 статьи 22 N 221-ФЗ) в данном случае никаким иным способом не могут возникнуть, как только посредством документального решения, принимаемого на основе и в соответствии с двумя документами – ПЗЗ и ДПТ: ПЗЗ определяют виды разрешённого использования, а ДПТ определяет, распространяются, или не распространяются эти виды на конкретные земельные участки. Такое документальное решение должно соответствовать всем требованиям законодательства согласно части 6 статьи 11.9 ЗК РФ, включая требование о недопущении недостатков в отношении рационального использования земель – требования, которое не может не базироваться на требованиях соблюдения технических регламентов безопасности, в том числе, в отношении формирования улиц и прочих функциональных элементов территории.

В-четвёртых, в рассматриваемой ситуации нерациональных действий чтобы получить копию документа, необходимого для постановки на государственный кадастровый учёт вновь образованных (посредством только лишь межевых планов, не опирающихся на документацию по планировке территории) земельных участков, собственник исходного земельного участка (или орган кадастрового учёта) обратится в орган местного самоуправления, а орган местного самоуправления вполне на законных основаниях будет вынужден отказать в предоставлении копии такого документа по причине отсутствия самого документа, дающего юридически значимый ответ на вопрос о возможности, или невозможности распространить действие установленных ПЗЗ видов разрешённого использования на вновь образованные земельные участки.

По указанным юридическим основаниям, становится очевидным, что процесс постановки вновь образованных земельных участков не может состояться. Чтобы преодолеть «возникшее препятствие» собственник исходного земельного участка будет вынужден «вернуться к началу» и организовать процесс подготовки документации по планировке территории, то есть, вернуться к действиям, определяемым рациональной схемой организации процесса (см. выше).

Проведённый анализ выявил также необходимость совершенствования федерального законодательства в следующем отношении:

- в N 221-ФЗ должна быть введена норма, согласно которой кадастровые инженеры, подготавливающие межевые планы, несут ответственность за соблюдение требований, установленных документацией по планировке территории, а в случае подготовки межевых планов при отсутствии документации по планировке территории, несут ответственность за соблюдение требований, определённых частью 6 статьи 11.9 Земельного кодекса Российской Федерации;

- в часть 4 статьи 41 ГрК РФ должны быть внесены изменения, согласно которым не требуется подготовка документации по планировке территории только лишь в случаях, когда образование земельных участков происходит в границах кварталов, определённых красными линиями улиц в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности.