

УДК 34.038.1

**ВИД РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО
УЧАСТКА: ПРОБЛЕМА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ДЛЯ РАНЕЕ
УЧТЁННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ.**

Маргарита Александровна Антипина

исследователь отдела клинических исследований, магистрант

antipinamar9arita@yandex.ru

НМИЦ им. В.А. Алмазова

Санкт-Петербургский государственный аграрный университет

Санкт-Петербург, Россия,

Аннотация. Дается развёрнутое описание правовой коллизии, связанной с ранее возникшими вещными правами граждан: производным правом, правоустанавливающими и правоудостоверяющими документами, выданными до 31 января 1998 года, которые не в полной мере учитываются при внесении изменений в законодательство Российской Федерации, при совершении регистрационных действий органом государственной исполнительной власти - Росреестром и при издании ненормативных правовых актов органами местного самоуправления.

Ключевые слова: правообладатель - гражданин, земельный кадастр, договор о праве застройки земельного участка, правоустанавливающие документы, вид разрешенного использования земельного участка, коррупция.

Современное земельное законодательство придаёт особое значение кадастру как основе для сбора сведений об объектах недвижимости, их характеристиках, позволяющих определять земельные участки как индивидуально-определённые вещи. Сведения кадастра напрямую связаны с правовым режимом земель, земельных участков, правилами землепользования и застройки и другими нормами земельного и градостроительного законодательства.

Земельный кадастр - это единая информационная система описания на бумажных и электронных носителях всех земельных участков и прочно связанного с ними недвижимого имущества в границах государства для его административно-территориальных образований по правам собственности, владения и пользования, местоположению, физическим и техническим характеристикам и параметрам, оценочной стоимости, ограничениям использования, которая сопровождается кадастровыми картами и индивидуальными кадастровыми номерами земельных участков.

Государственный земельный кадастр призван обеспечить государство и граждан следующей актуальной юридически значимой для развития государства и общества информацией: гарантия прав собственности и их надежная защита; поддержка системы налогообложения земли и иной недвижимой собственности; гарантия ипотечных кредитов; развитие и контроль земельного оборота; проведение государственного контроля за охраной и использованием земель; рассмотрение земельных споров; проведение земельной реформы, включая приватизацию земли; развитие территорий, планирование и эффективное использование земельных ресурсов; рациональное использование окружающей среды [12].

Кадастр представлял собой сведённые в единую книгу регистрационные сведения по землепользователям, а также количественные и качественные характеристики земель. Регистрацию проводили в государственных земельно-кадастровых книгах районов (городов) и именовали государственной регистрацией землепользований. Выполняли ее должностные лица районной

землеустроительной службы, персонально отвечающие за достоверность регистрируемых сведений о землепользовании. Начиная с 1955 года был введен государственный учет наличия и распределения земли по угодьям и землепользователям, а также государственная регистрация всех землепользований по единой общесоюзной системе [12]. Впоследствии в 1970 году Совет Министров СССР утвердил Положение "О государственном контроле за использованием земель" [4], возложив контроль на Советы народных депутатов и землеустроительные службы системы Министерства сельского хозяйства и продовольствия СССР [12].

Таким образом, все земельные участки, образовавшиеся до и после национализации земель, являются ранее учтёнными и это важный юридический показатель при разрешении судами земельных споров.

Одной из главнейших современных правовых характеристик земельного участка, формируемой на основании сведений земельного кадастра, является вид разрешенного использования земельного участка, который определяет хозяйственную деятельность и назначение объекта капитального строительства, который может располагаться на таком земельном участке. Однако это понятие введено в ноябре 2020 года Приказом Росреестра №П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешённого использования земельных участков» [8]. Необходимость же учёта данных о земельных участках и землепользователях, как говорилось выше, возникла сразу после революции 1917 года, поскольку земли были социализированы, а Положение "О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию" 1919 года [1] закрепило два основных вида права: государственную и коллективную.

Вид разрешенного использования конкретного земельного участка устанавливается, учитывая внесённые сведения в кадастр. На сегодняшний день законодатель предусматривает, что при регистрации права на объект недвижимости, возникшего до 1998 года, в документах землеотведения указан вид разрешенного использования земельного участка и именно из сведений

правоустанавливающих или правоудостоверяющих документов он должен быть внесён в Единый государственный реестр недвижимости. Такое требование к регистрации прав на земельные участки предписано ст. 3 федерального закона от 30.12.2021 №493-ФЗ «О внесении изменений в ст.7 Земельного кодекса Российской Федерации и ст.8 федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» [9].

Однако здесь кроется пробел в законодательстве, который не учитывает ранее возникшие права по договорам «О праве застройки земельного участка» до 1948 года.

По своей правовой природе право на застройку земельного участка с учётом отечественной правовой доктрины как дореволюционной, так и советской, является вещным правом, берущим своё начало от римского суперфиция – (*Superficies solo cedit — строение следует за землёй*). Вещный характер права застройки подтверждается положениями Гражданского кодекса РСФСР от 1 января 1923 года [2]: ст.ст.71-84 и условиями договоров о праве застройки, содержание которых установлено действующим при их заключении указанным Гражданским кодексом [2], и является идентичным. Договор даёт застройщику право без согласования с отделом коммунального хозяйства отчуждать право застройки и отдавать его в залог. Такие правомочия не характерны для аренды, при которой любое распоряжение арендатора происходит с согласия арендодателя.

Вместе с тем, указанная норма ст.ст.71-84 Гражданского кодекса РСФСР [2] отменена с развитием гражданско-правового регулирования. Право застройки земельного участка заменено на право постоянного (бессрочного) пользования.

В силу Постановления Совмина СССР от 26.08.1948 N3211 "О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948г. "О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов" [3] исполкомы краевых, областных, городских и районных Советов депутатов, трудящихся обязаны отводить гражданам как в городах, так и вне городов земельные участки для строительства индивидуальных жилых домов в один или

два этажа с числом комнат от одной до пяти включительно. Земельные участки отводились за счёт земель городов, посёлков, Госземфонда, Гослесфонда в постоянное (бессрочное) пользование, а построенные на этих участках дома являлись личной собственностью застройщиков.

Из вышеуказанных нормативных актов следует, что право застройки как самостоятельное вещное право перестало существовать. В отношении договоров о праве застройки, сроки которых истекли, а земельные участки в государственную собственность истребованы не были, по документам невозможно установить вид права, на котором собственники жилого дома владели земельным участком после 1948 года. Об этом свидетельствуют документы юридического раздела инвентарных дел бюро технической инвентаризации, архивные копии правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов о переходе прав на объекты капитального строительства, в которых указана только площадь земельного участка, выраженная в квадратных метрах, на котором расположен такой объект.

В соответствии с изложенным, требования статьи 3 федерального закона от 30.12.2021 №493-ФЗ [9], выполнить невозможно, поскольку вид разрешённого использования земельных участков в такого рода документах не отображался в силу изданного органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах его компетенции и в порядке, установленных законодательством, действовавшим в месте издания данного акта на момент его издания.

Возвращаясь к договорам о праве застройки земельных участков, следует особо отметить, что отсутствие в законодательстве чётко прописанных переходных норм в этом отношении оставляет поле для коррупционных действий со стороны, например, органов муниципальной власти или органов регистрации, что подтверждается судебной практикой. Приведу лишь два примера:

- в 1932 году в городе N был заключен договор о праве застройки земельного участка за №6648, зарегистрированным в реестре государственной

нотариальной конторы, с гражданином, погибшим впоследствии на фронте в 1942 году. В 1947 году, по решению органа государственной власти – Народного суда, жена и сын погибшего унаследовали имущество погибшего – жилой дом. Далее при переходе прав в документах отображались следующие сведения: «дом (адрес), расположенный на земельном участке мерою (...) м кв. При попытке зарегистрировать право собственности вместо права постоянного (бессрочного) пользования на основании действующего на сегодняшний день законодательства администрацией города N было издано постановление, которым последующему собственнику была предоставлена только половина данного участка. Поставив знак препинания «дефис» между номером её индивидуального жилого дома и соседним многоквартирным, не зарегистрированным на участке, администрация тем самым предоставила вторую часть земли жильцам «многоквартирника» для самозахвата и использования не по целевому назначению. То есть администрация «перепредоставила» земельный участок, который ранее был предоставлен государством, на что не имела ни прав, ни полномочий, а орган государственной регистрации – зарегистрировал без проведения правовой экспертизы право на половину земельного участка на основании ничтожного и не подлежащего применению постановления;

- в городе X гражданин обратился в суд по тому же поводу: в 1989г. он приобрёл в собственность индивидуальный жилой дом, расположенный на земельном участке, предоставленном первоначальному застройщику для строительства жилого дома в 1940 году по договору застройки земельного участка за реестровым №7446 государственной нотариальной конторы. В 2006 году собственник обратился в отдел архитектуры для выяснения перспектив индивидуального жилищного строительства, поскольку дом сгорел, а остатки фундамента были растащены неизвестными лицами, но местная администрация уже предоставила указанный земельный участок по договору аренды бессрочно другому гражданину для автостоянки.

Такие противоправные действия (произвол) со стороны различных органов власти происходят, несмотря на то, что законодательством, на первый взгляд, урегулированы данные правоотношения.

В ст.17 введенного в действие 21 июля 1997 года федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество» №122-ФЗ [5] указаны основания для регистрации таких прав, а именно: акты, изданные органами государственной власти или органами местного самоуправления в рамках их компетенции и в порядке, который установлен законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания; свидетельства о праве на наследство; вступившие в силу судебные акты. В ст.25.2 прописаны особенности государственной регистрации права гражданина на земельный участок, предоставленный для индивидуального строительства дома, гаража, дачи, ведения подсобного хозяйства, огородничества, садоводства.

П.4 ст.3 Вводного закона к Земельному кодексу РФ от 25 октября 2001 года №137-ФЗ [6] гласит, что граждане, которые имели в собственности дом до введения в действие Земельного кодекса РФ, вправе приобрести бесплатно в собственность земельный участок, находящийся в пользовании. В п.9.1 ст.3, который применяется судами в совокупности с п.4 ст.3, прямо указано, что земельные участки, предоставленные гражданам до дня введения в действие Земельного кодекса РФ на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве пожизненного наследуемого владения считаются предоставленными на праве собственности, принятия решений о предоставлении таких земельных участков в собственность граждан не требуется. Более того: государственные акты, свидетельства и другие документы, удостоверяющие права на землю и выданные гражданам или юридическим лицам до введения в действие Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Совокупность перечисленных норм очевидна, так как в п.4 ст.3 речь идёт о

доме, который существовал до 2001г., во втором – о земельном участке. Эти объекты считаются ранее учтёнными, а права на них - ранее возникшими.

Ст.49 федерального закона от 13 июля 2015 года №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [7] перекликается с вышеуказанным Законом №122-ФЗ и Вводным законом к Земельному кодексу №137-ФЗ: практически те же основания для регистрации, учитывая акты государственной власти, документы в порядке наследования и прочее. Учитываются документы, подтверждающие возникновение права либо на земельный участок, либо на дом для их одновременной регистрации на основании права собственности в силу принципа единства судьбы дома и земли. Не называется только, для чего предоставлен гражданину земельный участок, поскольку порядок регистрации является упрощённым. Интерес вызывает различие в названии законов: в первом случае речь идёт о регистрации прав на недвижимое имущество, во втором – о регистрации самой недвижимости. Предполагается, что все аспекты, касающиеся прав на недвижимость, законодателем урегулированы. Остаётся только зарегистрировать.

Но, как видно из перечисленных норм законодательства, оно не регламентирует одновременного с регистрацией внесения сведений о виде разрешённого использования земельного участка. Федеральный закон от 30.12.2021 №493-ФЗ «О внесении изменений в ст.7 Земельного кодекса Российской Федерации и ст.8 федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» [9], наоборот, предусматривает наличие этих сведений в правоустанавливающих и правоподтверждающих документах в случае отсутствия таковых в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН). В свою очередь, на основании п.2 ст.7 Земельного кодекса РФ [10], вид разрешённого использования земельного участка теперь считается выбранным со дня внесения сведений в ЕГРН. А поскольку в договорах о праве застройки земельного участка и последующих правоподтверждающих документах, основанных на этом производном праве, не указан вид права на земельные участки, у органов власти появляется некое основание пренебречь ранее

возникшим правом. По аналогии рассматриваемой коллизии, выбрать такой вид разрешённого использования может какой-либо уполномоченный орган власти, как в приведённом примере судебной практики, когда в аренду был предоставлен земельный участок индивидуального жилого дома для автомобильной стоянки.

Таким образом, нет необходимости соблюдения гражданами, которым земельный участок предоставлен до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации [10] для индивидуального жилищного строительства процедуры предоставления (согласования) выделения земельного участка органами власти, поскольку приведённые выше нормы федерального законодательства не предусматривают обращение за получением дополнительных разрешений.

Устранение и разрешение правовых коллизий требует профессионализма правотолкующего и правоприменяющего лица и является следствием уже возникшего конфликта. В связи с этим актуальны меры предупреждающего воздействия [12].

У государственных органов регистрации при виде ранее учтённых объектов недвижимости должны возникать основания для приостановки регистрационных действий, что, в свою очередь, является посылом для граждан за обращением, например, в архивы. Этот регламент проведения правовой экспертизы документов, представляемых на регистрацию гражданами, прописан в Законе «О регистрации недвижимости» №218-ФЗ [7] и именно этим законом государственный регистратор руководствуется при совершении регистрационных действий. Регистрация прав на ранее учтённые объекты недвижимости на основании ненормативных актов органов местного самоуправления, изданных после введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации, является прямым указанием на коррупционную составляющую.

Поскольку законодателем при внесении изменений в нормативные правовые акты не учитываются положения действующего законодательства, которое должно применяться в совокупности либо учитывать предыдущие

регламенты, касающиеся вещных прав граждан, то, например, муниципалитетам такие пробелы оставляют простор для издания незаконных ненормативных актов, на основании которых может быть зарегистрировано несуществующее право.

Приведённое современное земельное и регистрационное законодательство не учитывает данных земельного кадастра, наличие ранее изданных землеотводных документов – оснований возникновения права, в которых не указан вид такого права и тем более не может быть указан вид разрешённого использования земельного участка. При том, что федеральный закон от 25.10.2001 №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [6], который призван урегулировать все переходные моменты, прямо указывает на возможное отсутствие и невозможность определить вид права в документах – основаниях его возникновения. В свою очередь Земельный кодекс РФ с развитием правового регулирования претерпевший несколько изменений не учитывает ранее возникшие права и сведения о таких правах (их отсутствие) в документах, которые могут быть представлены гражданами для регистрации прав на недвижимость либо на регистрацию самой недвижимости. Статьи работают автономно.

Важную роль в преодолении юридических коллизий для законодателя играет механизм анализа эффективности действия нормативно-правовых актов, в процессе которого происходит сопоставление между целями правового регулирования, для достижения которых были приняты акты, и достигнутыми результатами. То есть при внесении изменений в нормативные правовые акты необходимо осуществлять тщательную проверку их взаимосвязи с действующими законами.

Сложившаяся ситуация, рассматриваемая в статье, выявляет необходимость внести соответствующие изменения в ст.3 федерального закона от 30.12.2021 №493-ФЗ «О внесении изменений в ст.7 Земельного кодекса Российской Федерации и ст.8 федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» [9]. Изменения должны касаться корректировки

требований к документам, устанавливающим или подтверждающим права граждан на ранее учтённые земельные участки, в которых нет и не может быть отражена информация, которая предусмотрена ст.3 вышеназванного закона.

В современных условиях развития общества можно привести в пример один из рабочих механизмов, представленных законодателем: сайт regulation.gov.ru – федеральный портал проектов нормативно-правовых актов, на площадке которого размещены проекты актов различных министерств и ведомств, требующие внесения изменений. На сайте доступны общественные обсуждения, а также процедура оценки регулирующего воздействия.

Список литературы:

1. Положение от 14.02.1919 «О социалистическом землеустройстве и мерах перехода к социалистическому земледелию». URL: <https://www.libussr.ru>.
2. Гражданский кодекс РСФСР от 1 января 1923 года. URL: <https://www.libussr.ru>.
3. Постановление Совмина СССР от 26.08.1948 N3211 «О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948г. «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов». URL: <https://www.libussr.ru>.
4. Постановление от 14 мая 1970 г. №325 «Об утверждении Положения о государственном контроле за использованием земель». <https://www.libussr.ru>.
5. Федеральный закон от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество». URL: <https://minstroyrf.gov.ru>.
6. Федеральный закон от 25.10.2001 №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». URL: <https://www.consultant.ru>.
7. Федеральный закон от 13.07.2015 №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». URL: <https://www.consultant.ru>.
8. Приказ Росреестра от 10.11.2020 №П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешённого использования земельных участков». URL: <https://normativ.kontur.ru>.

9. Федеральный закон от 30.12.2021 №493-ФЗ «О внесении изменений в ст.7 Земельного кодекса Российской Федерации и ст.8 федерального закона «О государственной регистрации недвижимости». URL: <https://www.consultant.ru>.

10. Земельный кодекс Российской Федерации от 30.10.2001. URL: <https://www.consultant.ru>.

11. Завидов Б.Д. Предпосылки создания земельного кадастра в России. Основные идеи и положения земельного кадастра России, его главные недочёты и противоречия (учебно-практический и аналитический комментарий). URL: <http://av-ue.ru>.

12. Кравчук Н.В. Юридические коллизии и способы их преодоления: научно-технические подходы (Обзор). URL: <https://cyberleninka.ru>.

UDC 34.038.1

**TYPE OF PERMITTED USE OF THE LAND PLOT: THE PROBLEM
OF APPLYING THE LAW FOR PREVIOUSLY REGISTERED LAND
PLOTS**

Margarita Al. Antipina

Researcher of the Clinical Research Department, master student

National Medical Research Center named after V.A. Almazov

antipinamar9arita@yandex.ru

St. Petersburg State Agrarian University

St. Petersburg, Russia

Abstract. A detailed description of the legal conflict related to the previously arisen property rights of citizens is given: derivative law, legal and right certifying documents issued before January 31, 1998, which are not fully taken into account when amending the legislation of the Russian Federation, when performing registration

actions by the state executive authority - Federal Registration Service and when issuing non-normative legal acts by bodies local government.

Keywords: right holder - citizen, land cadastre, agreement on the right to build a land plot, legal documents, type of permitted use of the land plot, corruption.

Статья поступила в редакцию 30.01.2024; одобрена после рецензирования 20.03.2024; принята к публикации 22.03.2024.

The article was submitted 30.01.2024; approved after reviewing 20.03.2024; accepted for publication 22.03.2024.