



ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»


_____ А.Н. Глушков
(подпись)

«16» _____ 09 2021 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «10» сентября 2021 г. № 92)

Заключение

**по результатам правовой экспертизы законопроекта № 1153910-7
«О внесении изменений в статью 7 Земельного кодекса Российской
Федерации и статью 8 Федерального закона «О государственной
регистрации недвижимости»**

Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) проведена правовая экспертиза законопроекта № 1153910-7 «О внесении изменений в статью 7 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 23.08.2021 по 10.09.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Бандорин Л.Е. – руководитель;
- 2) Аммосова О.Е.;

- 3) Бабелюк С.Н.;
- 4) Бунина О.И.;
- 5) Кондратьева И.В.;
- 6) Кузенский А.В.;
- 7) Кузьма И.Е.;
- 8) Макаров П.В.;
- 9) Максимов А.В.;
- 10) Малахов П.В.;
- 11) Мешалов А.В.;
- 12) Москвитин М.В.;
- 13) Ребрищев И.Н.;
- 14) Худзинская И.А.;
- 15) Шевляков В.В.;
- 16) Шериева А.М.

Законопроект внесён в Государственную Думу Правительством Российской Федерации 19.04.2021 и принят Государственной Думой в первом чтении 01.06.2021.

При проведении правовой экспертизы Экспертный совет проанализировал действующее законодательство, законопроект и пояснительную записку к нему.

Как следует из пояснительной записки, законопроект разработан во исполнение постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16.10.2020 № 42-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М.Г.Анциновой в целях устранения правовой неопределённости при определении обязанности собственника (правообладателя) вносить сведения о выбранных им видах разрешённого использования принадлежащего ему земельного участка в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН), влияющей в том числе на правоприменительную практику при привлечении правообладателей земельных участков к административной ответственности.

Законопроектом в качестве момента установления разрешённого использования земельного участка предлагается установить момент внесения соответствующих сведений в ЕГРН, при этом внесение в ЕГРН сведений о вспомогательных видах разрешённого использования земельного участка не требуется. В соответствии с предлагаемыми изменениями в Земельный кодекс Российской Федерации законопроектом также предусматривается внесение корреспондирующих изменений в Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее - Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости») в части внесения в ЕГРН сведений о вспомогательных видах разрешённого использования земельных участков.

Также законопроектом предусмотрены правовые последствия отсутствия в ЕГРН сведений о виде разрешённого использования земельного участка.

Проанализировав предлагаемые изменения, Экспертный совет пришел к следующим выводам.

1. Законопроектом предлагается дополнить абзац второй пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации положением, согласно которому разрешённое использование земельного участка считается установленным в отношении такого земельного участка со дня внесения в ЕГРН сведений о виде или видах его разрешённого использования.

Необходимо отметить, что ранее Экспертный совет давал заключение по результатам правовой экспертизы законопроекта № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)» (далее - законопроект № 496293-7), в соответствии с которым предлагалось ввести в Земельный кодекс Российской Федерации сходное положение о внесении сведений о выбранном виде разрешённого использования в ЕГРН. Законопроект № 496293-7 был внесён в Государственную Думу

Правительством Российской Федерации 26.06.2018 и принят Государственной Думой в первом чтении 09.10.2018.

В указанном заключении Экспертный совет отмечал, что существующее правовое регулирование в отношении соответствующей территориальной зоны устанавливает виды разрешённого использования земельных участков с момента утверждения правил землепользования и застройки соответствующим органом местного самоуправления (часть 2 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

По результатам проведённой правовой экспертизы законопроекта № 496293-7 Экспертный совет подчеркнул, что указанный законопроект создаёт коллизию правовых норм при определении момента установления видов разрешённого использования земельного участка и установления надлежащего источника данных сведений – правил землепользования и застройки или Единого государственного реестра недвижимости. Отмечено, что правила землепользования и застройки – это нормативный правовой акт, имеющий свой законодательно обусловленный порядок разработки, принятия и вступления в силу, в то время как определение момента внесения данных в Единый государственный реестр недвижимости – вопрос неоднозначный и пререкаемый.

В заключении Экспертного совета сделан вывод о том, что механизм установления разрешённого использования земельного участка, предлагаемый законопроектом, приведёт к возникновению дополнительного административного барьера, препятствующего надлежащей реализации правообладателем земельного участка своих правомочий.

Вместе с тем необходимо отметить, что определение конкретного вида разрешённого использования имеет значение при оценке надлежащего использования земельного участка, при рассмотрении возможности привлечения к ответственности за ненадлежащее использование земельного участка, а также при определении налоговой базы и налоговой ставки по земельному налогу (глава 31 Налогового кодекса Российской Федерации).

Наиболее ярким подтверждением наличия практических проблем применения норм о выборе разрешённого использования является принятие постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16.10.2020 № 42-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в связи с жалобой гражданки М.Г.Анциновой, в соответствии с которым часть 1 статьи 8.8 КоАП РФ признана не соответствующей Конституции Российской Федерации, так как неопределённость действующего правового регулирования в вопросе о том, обязан ли правообладатель земельного участка в случае, когда он в дополнение к основному виду его разрешённого использования самостоятельно выбирает вспомогательный вид разрешённого использования, вносить в качестве условия правомерного осуществления вспомогательного вида разрешённого использования в Единый государственный реестр недвижимости сведения о таком использовании, создает неопределённость и в вопросе о возможности привлечения этого собственника (правообладателя) к административной ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешённым использованием.

Таким образом, отсутствие в действующем законодательстве прямо закреплённых обязанностей, условий и сроков уведомления о выборе видов разрешённого использования приводит к сложностям в правоприменительной практике, что подтверждает актуальность и своевременность подготовки и принятия рассматриваемого законопроекта.

Вместе с тем предложенный законопроект порядок выбора вида разрешённого использования требует, по мнению Экспертного совета, доработки.

Так, согласно части 4 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации основные и вспомогательные виды разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального

строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

Соответственно, действующее законодательство связывает выбор вида разрешённого использования с волеизъявлением правообладателя, подчёркивая отсутствие необходимости получать какие-либо разрешения или согласования.

В предложенной законопроектом формулировке абзаца второго пункта 2 статья 7 Земельного кодекса Российской Федерации установление конкретного вида разрешённого использования связывается не с волеизъявлением правообладателя объекта недвижимости, а именно с фактом внесения сведений в ЕГРН. При этом из буквального толкования проектируемой нормы следует, что внесению в ЕГРН подлежит установленный вид (виды) разрешённого использования земельного участка, а не выбранный правообладателем из числа установленных в правилах землепользования и застройки, то есть законопроект в предложенной редакции не достигает целей, обозначенных в пояснительной записке, а лишь предполагает дублирование административных процедур: установление вида (видов) разрешённого использования в правилах землепользования и застройки и последующее внесение установленного (установленных) видов разрешённого использования в ЕГРН.

Необходимо отметить, что внесение сведений в ЕГРН – сложная административная процедура, для которой Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости» определены условия, сроки, перечни документов и требования к документам. Так, правообладатель может выразить свое волеизъявление в заявлении, но из-за каких-либо особенностей административных процедур внесения сведений в ЕГРН, возможных ошибок, «человеческого фактора» его выбор так и не будет иметь юридического значения. Соответственно, предлагается связать наступление юридических последствий выбора вида разрешённого использования не с моментом

внесения сведений в ЕГРН, а с моментом выражения волеизъявления правообладателя в установленном порядке.

Таким образом, Экспертный совет поддерживает законодательную инициативу о необходимости установления источника и порядка уведомления о выборе правообладателем вида разрешённого использования, тем не менее механизм такого уведомления подлежит доработке в соответствии с существующими положениями Земельного кодекса Российской Федерации и Градостроительного кодекса Российской Федерации. Необходимо предусмотреть именно уведомительный, а не разрешительный (заявительный) порядок предоставления правообладателем сведений о выборе вида разрешённого использования земельного участка.

Кроме того, стоит обратить внимание на тот факт, что законопроект предлагает внести соответствующие изменения только в Земельный кодекс Российской Федерации. Однако регулирование отношений по градостроительному зонированию, в процессе которого определяются территориальные зоны и для них устанавливаются градостроительные регламенты, закрепляющие в том числе и виды разрешённого использования объектов недвижимости, осуществляется Градостроительным кодексом Российской Федерации. Именно в статье 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлены основные положения о видах разрешённого использования земельных участков.

Таким образом, по мнению Экспертного совета, соответствующие положения необходимо также внести в статью 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

2. Законопроект предлагает исключить вспомогательные виды разрешённого использования из перечня дополнительных сведений об объекте недвижимого имущества, вносимых в кадастр недвижимости (пункт 4 части 5 статьи 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»).

Как указано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16.10.2020 г. № 42-П обязанность собственника

(правообладателя) вносить сведения о выбранных им видах разрешённого использования принадлежащего ему земельного участка в ЕГРН может быть установлена из взаимосвязанных положений части 5 статьи 8 (перечень дополнительных сведений об объекте недвижимости) и пункта 3 статьи 13 (уведомительный порядок внесения дополнительных сведений об объекте недвижимости) Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости».

Вместе с тем в настоящее время Федеральным законом от 30.04.2021 №120-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменена редакция статьи 13 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости». В соответствии с этими изменениями дополнительные сведения об объекте недвижимости, указанные в пункте 4 части 5 статьи 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», вносятся в ЕГРН в результате государственного кадастрового учёта и (или) государственной регистрации прав, а не в уведомительном порядке.

Предлагаемые статьёй 2 законопроекта положения напрямую вытекают из статьи 1 законопроекта, в соответствии с которой предлагается закрепить отсутствие обязанности внесения сведений о вспомогательных видах разрешённого использования в ЕГРН. Таким образом, в результате внесения указанных изменений возникнет правовая определённость относительно порядка внесения соответствующих сведений в ЕГРН о видах разрешённого использования во взаимосвязи положений части 5 статьи 8, статьи 13 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» и положений Земельного кодекса Российской Федерации.

Экспертный совет отмечает, что согласно части 1 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации вспомогательные виды разрешённого использования допустимы только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешённого использования и условно разрешённым видам использования и осуществляются совместно с ними.

Соответственно, в связи с закреплением вспомогательных видов разрешенного использования в правилах землепользования и застройки и возможностью их применения только в качестве дополнительных, каждый из них изначально соответствует требованиям использования земель в соответствии с целевым назначением и основным или условно разрешённым видом использования земельного участка. Таким образом, внесение сведений о вспомогательных видах разрешённого использования в ЕГРН не представляется необходимым.

3. Законопроектом предлагается закрепить правовые последствия отсутствия в ЕГРН сведений о виде разрешённого использования земельного участка и (или) о таком земельном участке.

Так, согласно статье 3 законопроекта в случае, если в ЕГРН отсутствуют сведения о виде разрешённого использования земельного участка и (или) о таком земельном участке, то видом его разрешённого использования считается вид разрешённого использования, указанный в правоустанавливающем и (или) правоудостоверяющем документе на данный земельный участок, выданном до дня вступления в силу Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Вместе с тем неясно, каковы последствия отсутствия в ЕГРН сведений о виде разрешённого использования земельного участка и (или) о таком земельном участке в случае, если отсутствуют правоустанавливающие и (или) правоудостоверяющие документы на данный земельный участок, выданные до дня вступления в силу указанного Федерального закона.

Например, рассмотрим ситуацию, при которой земельный участок образован уже после вступления в силу Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (соответственно, на него отсутствуют правоустанавливающие и (или) правоудостоверяющие документы, выданные до дня вступления в силу указанного Федерального закона), при этом несколько основных видов разрешённого использования для такого земельного участка определены в

правилах землепользования и застройки соответствующего муниципального образования, а правообладатель земельного участка не совершил в установленном порядке действий по внесению сведений о выбранном виде разрешённого использования земельного участка в ЕГРН. В такой ситуации неясно, каким образом определить основной вид разрешённого использования земельного участка в случае, если отсутствуют необходимые сведения в ЕГРН и в правоустанавливающих документах, выданных после вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Таким образом, Экспертный совет предлагает уточнить в законопроекте возможные правовые последствия отсутствия в ЕГРН сведений о виде разрешённого использования земельного участка и (или) о таком земельном участке.

4. Имеется замечание юридико-технического характера: в статье 2 законопроекта слово «сооружения» необходимо заменить словом «помещения».

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет считает целесообразным дальнейшее рассмотрение законопроекта № 1153910-7 «О внесении изменений в статью 7 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» с учётом изложенных в настоящем заключении предложений.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



Л.Е. Бандорин