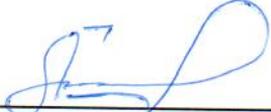




**АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»**

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации  
«Национальное объединение строителей»**

  
\_\_\_\_\_ **А.Н. Глушков**  
(подпись)

«23» 04 2019 г.

Утверждено  
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное  
объединение строителей» по вопросам  
совершенствования законодательства в строительной  
сфере (протокол от «20» апреля 2019 г. № 67)

**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)»**

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза 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).

Правовая экспертиза проводилась в период с 24.10.2018 по 20.04.2019 на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Бандорин Л.Е. – руководитель рабочей группы;
- 2) Кондратьева И.В.;
- 3) Курикалов Ю.Л.;
- 4) Ребрищев И.Н.;
- 5) Федорченко М.В.;
- 6) Шевляков В.В.

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал законопроект и пояснительную записку к нему. Как следует из пояснительной записки, законопроект разработан во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 05.04.2017 № ДК-П13-2065 в целях совершенствования правового регулирования вопросов установления видов разрешенного использования земельных участков.

Законопроектом в числе прочего вводится определение понятия «разрешенное использование земельного участка»; в качестве момента установления разрешенного использования земельного участка устанавливается момент внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр недвижимости; вводится правовой институт регламента использования земель и определяется состав регламентов, которыми устанавливается разрешенное использование земельных участков; определяются случаи исключения из общего порядка установления разрешенного использования земельных участков. В качестве новелл вводятся механизм отсроченного вида разрешенного использования, а также возможность строительства жилого дома на земельном участке, предоставленном крестьянскому (фермерскому) хозяйству.

Проанализировав предлагаемые изменения, Экспертный Совет пришел к следующим выводам.

1. В законопроекте некорректно введено и используется понятие «разрешенное использование земельного участка», что приводит к неоправданному осложнению, и, по существу, «удвоению» соответствующих правоотношений.

Пунктом 1 проектируемой статьи 14<sup>1</sup> Земельного кодекса Российской Федерации предлагается закрепить легальное определение понятия «разрешенное использование земельного участка» как допустимое использование земельного участка, которое определяется в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами. Вместе с тем слова «разрешенное» и «допустимое» являются синонимами, причем законодательство не содержит положений, которые бы уточняли значение понятия «допустимое». Определение понятия через синонимичное слово, которое само по себе юридически определено не характеризуется, не может способствовать устранению имеющихся законодательных пробелов и коллизий, а также исключить возникающие разночтения в правоприменительной сфере.

Ещё более существенно то, что понятие «виды разрешенного использования» в законопроекте используется в двух принципиально различных смыслах:

1) виды разрешенного использования, предусмотренные соответствующей нормативной документацией (в настоящее время – градостроительные регламенты, в законопроекте также иные «регламенты использования земель» и документация по планировке территории);

2) виды использования, которые на практике могут быть легально реализованы правообладателем земельного участка, исходя из совокупности юридически установленных требований и ограничений. Сюда относятся, например, ограничения, которые в соответствии с пунктом 1 статьи 615 Гражданского кодекса Российской Федерации могут быть установлены любым арендодателем (а не только арендодателем земельного участка,

находящегося в публичной собственности, как это трактуется в законопроекте).

Если в первом значении говорится о видах разрешенного использования *de jure*, то во втором значении – это «разрешенность» *de facto*, которая должна быть выражена в других терминах.

На данное различие обращено внимание в заключении Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, который «полагает целесообразным провести терминологическое разграничение между «видом разрешенного использования» как потенциалом, заложенным в регламенте использования земель, и видом использования, который правообладатель намерен осуществлять». Однако такое терминологическое разграничение не просто целесообразно, а принципиально необходимо, поскольку его отсутствие приводит к подмене понятий, некорректной формулировке норм и, как следствие, приведет к путанице в правоприменительной практике и трудноразрешимым судебным спорам.

В связи с чем представляется, что предлагаемое в законопроекте определение понятия «разрешенное использование земельного участка» не отражает правовую природу и сущность соответствующего правового института, не только не устраняет имеющуюся в настоящее время правовую неопределенность, но и ведет к негативным последствиям на практике. В связи с этим законопроект нуждается в доработке терминологического аппарата, в ряде случаев значительно влияющей на содержание проектируемых норм.

2. Законопроектом предлагается Земельный кодекс Российской Федерации дополнить положением, согласно которому разрешенное использование земельного участка считается установленным со дня внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о виде или видах его разрешенного использования (пункт 10 проектируемой статьи 14<sup>1</sup> Земельного кодекса Российской Федерации).

Кроме того, согласно законопроекту правообладатели земельных участков вправе использовать их в соответствии с условно разрешенными видами только после предоставления разрешений на указанные виды использования земельных участков в порядке, установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации, а также после внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о таком виде разрешенного использования земельного участка (пункт 10 проектируемой статьи 14<sup>4</sup> Земельного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, юридический факт, с которым законопроект связывает возможность надлежащего использования земельного участка, определяется моментом внесения в установленном законом порядке соответствующей записи в Единый государственный реестр недвижимости.

Вместе с тем согласно подпункту 4 части 1 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации правила землепользования и застройки разрабатываются, в частности, в целях создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Правила землепользования и застройки включают в себя карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты (часть 2 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации). В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (часть 6 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В свою очередь, градостроительные регламенты устанавливаются с учетом фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны, возможности

сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков и объектов капитального строительства (пункты 1 и 2 части 2 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, существующее правовое регулирование в отношении соответствующей территориальной зоны устанавливает виды разрешенного использования земельных участков с момента утверждения правил землепользования и застройки соответствующим органом местного самоуправления (часть 2 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Экспертный Совет полагает, что законопроект создает коллизию правовых норм при определении момента установления видов разрешенного использования земельного участка и установления надлежащего источника данных сведений – правил землепользования и застройки или Единого государственного реестра недвижимости. 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.

Более того, законопроект устанавливает новые основания для приостановления государственного кадастрового учета земельного участка, связанные с соответствием вида разрешенного использования земельного участка (проектируемые пункты 56 – 59 части 1 статьи 26 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»). Полагаем, что в совокупности с вышеназванными замечаниями механизм установления разрешенного использования земельного участка, предлагаемый законопроектом, приведет к возникновению дополнительного административного барьера, препятствующего надлежащей реализации правообладателем земельного участка своих правомочий.

Учитывая, что рассматриваемые нормы усложняют действующее правовое регулирование, не совершенствуя существующие правоотношения в данной сфере, принятие таких норм не представляется целесообразным.

3. Законопроект предлагает дополнить Земельный кодекс Российской Федерации главой, которая, как следует из пояснительной записки к законопроекту, предусматривает регулирование на системной и комплексной основе вопросов, связанных с установлением, определением и изменением видов разрешенного использования земельных участков.

В частности, законопроектом предлагается установить в земельном законодательстве общие положения для всех документов, определяющих вид разрешенного использования земельных участков, одновременно предусматривая установление в специальных законах особенностей подготовки указанных документов.

Необходимо обратить внимание, что одновременное установление в специальных законах особенностей подготовки указанных документов в силу приоритета специальных правовых норм перед общими нормами может фактически нивелировать действие общих положений, только усложняя правовое регулирование общественных отношений.

В связи с чем предлагаемое законопроектом установление общих требований к таким документам должно представлять собой единый правовой механизм, имеющий несистемные особенности, установленные в специальных законах.

В соответствии с пунктом 1 проектируемой статьи 14<sup>2</sup> Земельного кодекса Российской Федерации виды разрешенного использования земельных участков устанавливаются следующими регламентами использования земель:

1) лесохозяйственный регламент – в отношении земельных участков, находящихся в границах лесничеств, лесопарков, расположенных на землях лесного фонда;

2) положение об особо охраняемой природной территории – в отношении земельных участков, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий;

3) градостроительный регламент – в отношении земельных участков, не указанных в подпунктах 1 и 2 настоящего пункта.

При этом, согласно законопроекту, утрачивает силу часть 6 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития.

Соответственно, в случае принятия законопроекта в представленной редакции градостроительным регламентом будет определяться правовой режим земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития. И если в отношении двух последних территорий такой подход представляется уместным, то в отношении земель, покрытых поверхностными водами и земель запаса – это неверно, поскольку не отвечает целевому назначению таких земель.

Также Экспертный Совет отмечает, что в отношении земель сельскохозяйственного назначения установление соответствующего регламента использования земель законопроектом не предполагается.

В целях унификации правового регулирования представляется необходимым наряду с вышеназванными установление регламента использования земель сельскохозяйственного назначения (сельскохозяйственного регламента).

Кроме того, в отношении установления разрешенного использования земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, являющихся сельскохозяйственными угодьями, предусматривается специальный порядок установления разрешенного использования.

Законопроектом предусматривается, что разрешенное использование земельных участков в границах сельскохозяйственных угодий, устанавливается и изменяется в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

В пояснительной записке к законопроекту указывается, что данное положение позволит органам государственной власти субъектов Российской Федерации решать данный вопрос с учетом территориальных особенностей, в том числе с учетом социально-экономического развития регионов, запросов и потребностей населения.

Однако представляется, что единый правовой механизм определения и изменения разрешенного использования земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, являющихся сельскохозяйственными угодьями должен быть сформирован в федеральном законе.

По мнению Экспертного Совета, закрепление в земельном законодательстве единообразных положений, устанавливающих требования для всех документов, определяющих вид разрешенного использования земельных участков, соответствует целям совершенствования правового регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений с учетом изложенных замечаний.

4. Необходимо отметить, что в законопроекте из общего порядка установления разрешенного использования земельных участков регламентами использования земель имеются и иные исключения, помимо указанных выше.

Так, законопроектом предусматривается, что разрешенное использование земельных участков устанавливается независимо от

регламента использования земель в соответствии с утвержденным проектом межевания территорий в отношении земельных участков, в частности, предназначенных в соответствии с утвержденной документацией по планировке территорий для размещения линейных объектов и в некоторых других случаях (пункт 2 проектируемой статьи 14<sup>3</sup>).

Экспертный Совет отмечает, что, во-первых, отход от правила определения разрешенного использования в градостроительном регламенте в пользу документации по планировке территории возможен для размещения линейных объектов (по аналогии с правилом о нераспространении градостроительных регламентов на земельные участки, уже занятые линейными объектами), но недопустим для «площадных» объектов.

Во-вторых, проект межевания территории по своей правовой природе определяет местоположение границ образуемых и изменяемых земельных участков (часть 2 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации) и не относится к установлению разрешенного использования. Таким образом, в данном случае применительно к размещению линейных объектов разрешенное использование земельных участков должно определяться именно в проекте планировки территории.

То же относится и к норме законопроекта (пункт 7 проектируемой статьи 14<sup>4</sup> Земельного кодекса Российской Федерации), устанавливающей, что правообладатель земельного участка, предоставленного для комплексного освоения территории, или земельного участка, образованного из указанного земельного участка, правообладатель земельного участка, в отношении которого заключен договор о комплексном развитии территории, правообладатель земельного участка, расположенного в границах застроенной территории, в отношении которой заключен договор о ее развитии, вправе использовать земельный участок в период действия договора о комплексном освоении территории, договора о комплексном развитии территории, договора о развитии застроенной территории в соответствии с видом или видами разрешенного использования земельного

участка, предусмотренными утвержденным проектом межевания территории, и не вправе использовать земельный участок в соответствии с иными видами разрешенного использования земельного участка из числа видов, предусмотренных регламентом использования земель.

В связи с чем предлагаемые в законопроекте нормы требуют корректировки в соответствии с действующими положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации.

5. Новеллой законопроекта является предоставление возможности строительства жилого дома на земельном участке, предоставленном крестьянскому (фермерскому) хозяйству. При этом в пояснительной записке к законопроекту цели предоставления указанной возможности не раскрываются.

Экспертный Совет отмечает, что землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей (пункт 1 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации).

По общему правилу земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, а также для целей аквакультуры (рыбоводства) (пункт 1 статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации).

Вместе с тем законопроектом предлагается дополнить статью 78 Земельного кодекса Российской Федерации положением, в соответствии с которым на земельных участках из состава земель сельскохозяйственного назначения, предоставленных крестьянскому (фермерскому) хозяйству для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, допускается строительство жилого дома.

Одним из основных принципов земельного законодательства является приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде (подпункт 2 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации).

В свою очередь, базовым принципом оборота земель сельскохозяйственного назначения является сохранение целевого использования земельных участков (подпункт 1 пункта 3 статьи 1 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Существующий гражданско-правовой режим имущества, принадлежащего крестьянскому (фермерскому) хозяйству, также базируется на приоритете сохранения сельскохозяйственного назначения земельного участка, принадлежащего крестьянскому (фермерскому) хозяйству, и использования данного земельного участка по производственному назначению (пункт 2 статьи 257, пункт 2 статьи 258 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Таким образом, существующее правовое регулирование направлено на приоритет сохранения прежде всего производственного назначения сельскохозяйственных земель, исключение риска необоснованной застройки земель сельскохозяйственного назначения, уничтожения производственного потенциала таких земель.

Согласно пояснительной записке к законопроекту в целях недопущения злоупотребления правом и исключения застройки земель сельскохозяйственного назначения законопроектом предлагается установить целый ряд ограничений к параметрам жилого дома, а также запретить образование земельного участка под таким домом и его перепродажу.

В частности, статьей 6 законопроекта предлагается внести изменения в Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», дополнив его положением, согласно которому на земельном участке, предназначенном для осуществления деятельности фермерского хозяйства, допускается строительство одного жилого дома с количеством этажей не более трех, общая площадь которого составляет не более пятисот квадратных метров и который предназначен для проживания членов такого хозяйства. Образование земельного участка, на котором расположен такой объект, не допускается, за исключением случаев прекращения фермерского хозяйства. Отчуждение указанного объекта проводится только вместе с отчуждением земельного участка, предоставленного для осуществления фермерским хозяйством своей деятельности, или прав на такой земельный участок.

Однако, по мнению Экспертного Совета, предлагаемые законопроектом меры недостаточны для пресечения возможности злоупотребления правом и осуществления застройки земель сельскохозяйственного назначения.

Прежде всего необходимо обратить внимание на тот факт, что запрет на образование земельного участка, на котором расположен такой объект, не распространяется на случай прекращения фермерского хозяйства.

Вместе с тем создание и прекращение крестьянского (фермерского) хозяйства в порядке, установленном действующим законодательством, не представляет практической сложности. Более того, согласно пункту 1 статьи 258 Гражданского кодекса Российской Федерации при прекращении крестьянского (фермерского) хозяйства в связи с выходом из него всех его членов или по иным основаниям общее имущество подлежит разделу по правилам, предусмотренным статьями 252 и 254 Гражданского кодекса Российской Федерации. В этой связи представляется очевидным, что будут иметь место случаи фиктивного создания и прекращения крестьянских (фермерских) хозяйств в целях строительства жилых домов на землях

сельскохозяйственного назначения и последующего образования земельных участков под ними. Также Экспертный Совет отмечает, что предложенный законопроектом механизм не учитывает существующую в действующем законодательстве возможность создания крестьянского (фермерского) хозяйства не только членами одной семьи, но и единолично, а также лицами, объединенными не родством, а свойством, совместно осуществляющими производственную и иную хозяйственную деятельность, основанную на их личном участии (статья 1 Федерального закона от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»). Возможность строительства одного жилого дома для проживания нескольких семей или группы лиц, не связанных родством, представляется необоснованной – в случае прекращения крестьянского (фермерского) хозяйства неизбежно возникнут многочисленные споры, которые дополнительно затруднят использование земельного участка по прямому целевому назначению.

В соответствии с указанными в пояснительной записке к законопроекту целями предоставления крестьянскому (фермерскому) хозяйству права на строительство жилого дома более логичным было бы предусмотреть в случае прекращения крестьянского (фермерского) хозяйства снос жилого дома, а не образование земельного участка под ним. Однако подобная ограничительная мера также негативным образом скажется на качестве земель сельскохозяйственного назначения.

Практика показывает, что попытки злоупотреблений имеют место и в рамках существующего правового регулирования. Например, как следует из материалов судебного дела № 2-7836/2014, гражданину был предоставлен земельный участок для целей ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, впоследствии вид разрешенного использования земельного участка был изменен на дачное строительство с правом возведения жилого дома. Земельный участок в целях последующей продажи был разделен на несколько земельных участков и в судебном порядке гражданин требовал

присвоения отдельного почтового адреса каждому вновь образованному земельному участку в целях повышения их рыночной стоимости.

При этом механизм принудительного изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при неиспользовании по целевому назначению, предусмотренный статьей 6 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» на практике не применяется. Более того, в случае строительства жилого дома указанный механизм, равно как и иные ограничения, установленные вышеназванным Федеральным законом (в том числе преимущественное право субъекта Российской Федерации на покупку продаваемого земельного участка сельскохозяйственного назначения), к земельному участку применяться не будут – согласно пункту 1 статьи 1 такого Федерального закона его действие не распространяется на земельные участки, на которых расположены объекты недвижимого имущества. Оборота указанных земельных участков регулируется Земельным кодексом Российской Федерации.

Говоря о целесообразности строительства жилых домов на землях сельскохозяйственного назначения в целом и земельных участках, предоставленных крестьянским (фермерским) хозяйствам, в частности, Экспертный Совет отмечает, что такая возможность существует и в рамках действующего законодательства, и уже содержит все необходимые и достаточные ограничения – требование об изменении вида разрешенного использования и категории земли. Более того, согласно пункту 2 статьи 12 Федерального закона от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» для строительства зданий, строений и сооружений, необходимых для осуществления фермерским хозяйством его деятельности, могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и земель иных категорий. В случае возникновения потребности в строительстве жилого дома для постоянного проживания членов крестьянского (фермерского) хозяйства такой жилой дом

может быть построен на земельном участке в границах близлежащего населенного пункта. Следует учитывать также, что строительство жилого дома и возможность прописки в нем по месту проживания предполагает возникновение соответствующих обязательств по предоставлению социальных и иных гарантий со стороны муниципального образования – оказание скорой медицинской помощи, предоставление доступа к школьному и дошкольному образованию для детей, вывоз бытовых отходов и т.д. Более того, в настоящее время Минсельхоз России завершает подготовку Государственной программы комплексного развития сельских территорий (проект программы размещен на федеральном портале проектов нормативных правовых актов [www.regulation.gov.ru](http://www.regulation.gov.ru), ID проекта 01/01/03-19/00089360), которая в соответствии с поручением Президента Российской Федерации должна быть утверждена до 01.06.2019. В рамках указанной программы предусмотрено финансирование мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, стимулированию переезда граждан, изъявивших желание постоянно проживать и работать в сельской местности, в том числе посредством предоставления субсидий на строительство жилья таким гражданам. При этом понятие «сельская местность» применительно к данной программе означает сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района, сельские населенные пункты, рабочие поселки, входящие в состав городских округов (за исключением городских округов, на территории которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации), городских поселений и внутригородских муниципальных образований города Севастополя, а также малые города (численностью населения до 30 тыс. человек), связанные с сельскими территориями совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенные интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями. Поэтому с точки зрения обеспечения устойчивого развития

сельских территорий, прироста населения в малых населенных пунктах такой вариант поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств, как строительство жилых домов именно в границах населенных пунктов, представляется более системным. Допущение строительства жилых домов на землях сельскохозяйственного назначения в отрыве от сельских и городских поселений воспрепятствует стратегическому развитию сельских территорий и достижению задач, стоящих перед государством на данном этапе социально-экономического развития.

Таким образом, по мнению Экспертного Совета, рассматриваемая новелла вступает в противоречие с базовыми принципами земельного законодательства, создает основу для злоупотребления правом в данной сфере в различных его проявлениях, соответствующие положения должны быть исключены из законопроекта. Решение вопроса о конкретных мерах поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств, по мнению Экспертного Совета, следует начинать с оценки объемов земельных участков, предоставленных таким хозяйствам и реально используемых по своему целевому назначению, упорядочивания земельных отношений в этой области, выявления и изъятия земельных участков, не используемых для занятия фермерством. При этом меры поддержки должны вырабатываться в рамках подготовки проекта государственной программы Российской Федерации комплексного развития сельских территорий, осуществляемой Минсельхозом России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и профессиональным сообществом.

6. Законопроектом предлагается ввести наряду с основными, вспомогательными и условно разрешенными видами использования земельных участков новый правовой институт – отсроченный вид разрешенного использования.

В частности, в Градостроительный кодекс Российской Федерации предлагается внести изменения, согласно которым градостроительный регламент может предусматривать основные виды разрешенного

использования земельных участков, использование земельных участков в соответствии с которыми может осуществляться только после истечения определенного срока или при наступлении определенных условий (достижение определенных показателей развития территории, выполнение требований к наличию определенных объектов в границах территориальной зоны, применительно к которой установлен такой регламент).

Согласно положениям проектируемых частей 8 – 10 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации в этом случае указанные срок и условия должны содержаться в градостроительном регламенте.

При этом предусматривается, что порядок и условия установления видов разрешенного использования земельных участков, использование которых может осуществляться только после истечения определенного срока или при наступлении определенных условий (отсроченный вид разрешенного использования), определяются правилами землепользования и застройки.

В отношении отсроченного вида разрешенного использования устанавливается правовой режим, отличный от условно разрешенного вида использования земельного участка.

Согласно проектируемой части 8 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации отсроченный вид разрешенного использования является основным видом разрешенного использования, что исключает действие в отношении отсроченного вида разрешенного использования правовых норм, определяющих правовой режим условно разрешенного вида использования земельного участка.

Проектируемой частью 8 статьи 14<sup>2</sup> Земельного кодекса Российской Федерации под условно разрешенным видом использования земельных участков понимаются виды использования земельных участков, использование земельных участков в соответствии с которыми допускается только после получения разрешения в порядке, предусмотренном Градостроительным кодексом Российской Федерации, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Статьей 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлена процедура рассмотрения заявления и принятия решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка, которая включает, наряду с прочим, необходимость рассмотрения данного вопроса на общественных обсуждениях и публичных слушаниях (части 2, 3 статьи 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Поскольку отсроченный вид разрешенного использования земельного участка является основным видом использования земельного участка, законный владелец соответствующего земельного участка на момент его приобретения уже имеет право на использование данного земельного участка в соответствии с его отсроченным видом разрешенного использования, но с отлагательным условием – после истечения определенного срока или при наступлении определенных условий.

При этом в отношении условно разрешенного вида использования земельного участка до момента предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования существует правовая неопределенность, поскольку отсутствуют какие-либо гарантии, что будет разрешено использование земельного участка в соответствии с условно разрешенным видом использования.

В свою очередь, введение нового правового института отсроченного вида разрешенного использования гарантирует право его владельца использовать земельный участок в соответствии с данным видом использования без проведения дополнительных разрешительных процедур по истечении определенного срока или при наступлении определенных условий.

Наряду с этим, проектируемыми частями 8-10 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации устанавливаются гарантии добросовестного исполнения владельцем участка своих обязанностей – возможность использования земельного участка в соответствии с отсроченным видом использования только при наступлении определенных условий или после истечения определенного срока, что главным образом разграничивает правовой режим основного вида разрешенного использования земельного участка и отсроченного вида использования земельного участка.

В связи с чем, представляется, что предлагаемый законопроектом механизм может стать эффективным инструментом стимулирования инвестиционной деятельности, а также дополнительной правовой гарантией прав и законных интересов граждан, публичных правовых образований, добросовестных субъектов предпринимательской деятельности.

При этом, по мнению Экспертного Совета, для эффективного действия механизма отсроченного использования земельного участка необходима доработка проектируемых правовых норм, прежде всего, в части установления случаев, при которых подлежит установлению отсроченный вид разрешенного использования земельного участка, указания объективных критериев для определения срока и условий, которые должны содержаться в градостроительном регламенте.

7. Законопроектом предлагается внести изменения в Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ) в части продления срока договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и предназначенного для индивидуального жилищного строительства или для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта. Предлагается предоставить гражданину, заключившему такой договор до дня вступления в силу Федерального закона

№ 171-ФЗ (до 01.03.2015) на срок менее двадцати лет, право без проведения торгов заключить новый договор аренды такого земельного участка, при этом общий срок аренды не должен превышать двадцати лет (проектируемая часть 48 статьи 34 Федерального закона № 171-ФЗ).

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, указанные положения направлены на установление равных условий для граждан, осуществляющих строительство индивидуальных жилых домов, поскольку с 01.03.2015 вышеназванные договоры аренды земельных участков заключаются на срок двадцать лет в соответствии с подпунктом 3 пункта 8 статьи 39<sup>8</sup> Земельного кодекса Российской Федерации, а до этой даты сроки заключения указанных договоров не были законодательно установлены.

Вместе с тем Экспертный Совет отмечает, что положения законопроекта по сути означают придание обратной силы Федеральному закону № 171-ФЗ, распространяя его действие на правоотношения, возникшие до вступления его в силу. По мнению Экспертного Совета, изменение правового регулирования порядка заключения договоров аренды земельных участков, произошедшее в связи с принятием Федерального закона № 171-ФЗ, не является ухудшением условий для граждан, заключивших аналогичные договоры аренды до вступления указанного Федерального закона в силу, поскольку заключались в полном соответствии с действовавшим на дату заключения договора законодательством.

Более того, законопроектом предлагается установить возможность продления до двадцати лет срока действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключенного после 01.03.2015 в соответствии с пунктом 21 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» для завершения строительства объекта индивидуального жилищного строительства на земельном участке, который был предоставлен данному гражданину до дня вступления в силу настоящего Федерального закона в аренду для

индивидуального жилищного строительства или для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта.

Экспертный Совет обращает внимание, что согласно поименованному пункту собственник объекта незавершенного строительства имеет право приобрести земельный участок в аренду сроком на три года однократно для завершения его строительства без проведения торгов. По мнению Экспертного Совета, указанный срок (три года) в полной мере отвечает целям завершения строительства объекта, а возможность его продления может привести к нецелевому использованию земельного участка. Экспертный Совет отмечает, что развитие земельного законодательства, напротив, происходит в направлении усиления контроля за целевым использованием земельных участков в установленные при их предоставлении сроки.

В этой связи, по мнению Экспертного Совета, вышеназванные изменения в Федеральный закон № 171-ФЗ не могут быть поддержаны.

8. Имеются замечания юридико-технического характера:

1) необходимо уточнить нумерацию отдельных проектируемых норм в связи с тем, что после внесения законопроекта были приняты федеральные законы, изменившие соответствующие нормативные правовые акты:

- в подпункте «в» пункта 23 статьи 1 законопроекта слова «20 и 21» заменить словами «21 и 22»;

- в пункте 2 статьи 14 законопроекта слова «пунктами 56 – 59» заменить словами «пунктами 61 – 64», цифру «6» заменить цифрой «7»;

- в пункте 4 статьи 14 законопроекта цифру «6» заменить цифрой «7», слова «пунктами 56 – 59» заменить словами «пунктами 61 – 64»;

- в подпункте «а» пункта 8 статьи 14 законопроекта цифры «3<sup>2</sup>» заменить цифрами «3<sup>3</sup>»

2) в пункте 41 статьи 1 законопроекта слово «территорий» заменить словом «земель»;

3) в пункте 2 статьи 10 законопроекта цифру «5» заменить цифрой «4»;

4) в части 8 статьи 16 законопроекта слова «частью 8» заменить словами «частью 7».

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 № 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)» с учётом изложенных в настоящем заключении предложений.

Руководитель рабочей группы



Л.Е. Бандорин