


ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»


_____ А.Н. Глушков
(подпись)

«16» _____ 12 _____ 2021 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (протокол от «14» декабря 2021 г. № 94)

Заключение по результатам правовой экспертизы законопроекта № 1247655-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации», внесённом Законодательным Собранием Нижегородской области (в части дополнительных оснований для отказа в предоставлении земельных участков)

Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) проведена правовая экспертиза законопроекта № 1247655-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации», внесённом Законодательным Собранием Нижегородской области (в части дополнительных оснований для отказа в предоставлении земельных участков)» (далее – Законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 10.09.2021 по 14.12.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Некрасов Д.В. – руководитель;
- 2) Бунина О.И.;
- 3) Кислых А.В.;
- 4) Кондратьева И.В.;
- 5) Курикалов Ю.Л.;
- 6) Ребрищев И.Н.;
- 7) Шериева А.М.

Законопроект внесён в Государственную Думу законодательным собранием Нижегородской области в сентябре 2021 года и в настоящее время подготовлен к рассмотрению в первом чтении.

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

Как указано в пояснительной записке, целью законопроекта является дополнение статей 11¹⁰, 39¹¹, 39¹⁵ и 39¹⁶ Земельного кодекса Российской Федерации положениями, устанавливающими право исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, уполномоченных на распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, (далее – органы власти), принять решение об отказе в предоставлении земельного участка по основаниям, предусмотренным законом субъекта Российской Федерации.

Экспертный совет отмечает, что приведённая в пояснительной записке аргументация не в полной мере обоснована, ввиду нижеследующего.

Действительно, до 1 января 2020 года органы власти, уполномоченные на распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, согласно частям 29, 30 и 31 статьи 34 Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты

Российской Федерации» (далее - Закон № 171-ФЗ) вправе были принять решения:

об отказе в утверждении схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории по основаниям, предусмотренным законом субъекта Российской Федерации, наряду с основаниями для отказа в утверждении данной схемы, предусмотренными пунктом 16 статьи 11¹⁰ Земельного кодекса Российской Федерации;

об отказе в проведении аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или аукциона на право заключения договора аренды такого земельного участка по основаниям, предусмотренным законом субъекта Российской Федерации, наряду с основаниями для отказа в принятии решения о проведении аукциона, предусмотренными пунктом 8 статьи 39¹¹ Земельного кодекса Российской Федерации;

об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка или в предоставлении земельного участка без проведения торгов по основаниям, предусмотренным законом субъекта Российской Федерации, наряду с основаниями для отказа в предварительном согласовании предоставления земельного участка или в предоставлении земельного участка без проведения торгов, предусмотренными статьями 39¹⁵ и 39¹⁶ Земельного кодекса Российской Федерации.

Принимать законы, предусматривающие вышеперечисленные основания отказа, субъекты Российской Федерации были вправе до 1 января 2016. Применение положений таких законов в случае их принятия допускалось до 1 января 2020 года (часть 29 статьи 34 Закона № 171-ФЗ).

Как указано в пояснительной записке, в настоящее время отсутствие указанных дополнительных оснований для отказа создаёт проблемы в правоприменительной практике. Например, проблемы прослеживаются в применении статьи 26 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее - Закон о

государственной регистрации) в части установленных оснований приостановления государственной регистрации прав по решению государственного регистратора прав. Отсутствие после 1 января 2020 года в действующем законодательстве дополнительных оснований для отказа, ранее предусмотренных в законах субъектов Российской Федерации, влечёт за собой в соответствующих случаях предоставление заявителю земельного участка, на который осуществить государственную регистрацию права в Росреестре не представляется возможным в силу положений статьи 26 Закона о государственной регистрации.

Иных примеров возникающих проблем в результате отсутствия осуществления субъектом Российской Федерации самостоятельного законодательного регулирования в рассматриваемой ситуации в пояснительной записке не приведено.

Применение дополнительных оснований для отказа в предоставлении земельного участка в целях предупреждения возможного приостановления и/или отказа в регистрации права представляется спорным и недостаточным для принятия проектируемых норм.

Осуществление субъектом Российской Федерации самостоятельного законодательного регулирования порождает задвоенность полномочий органов власти субъекта Российской Федерации и, согласно приведённому примеру, Федеральной службы по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. По мнению Экспертного совета, проектируемые нормы являются излишними, дублирующими, их применение имеет для органов власти субъекта Российской Федерации признаки злоупотребления правом.

В результате проведения правового анализа проектируемых норм, изучения законодательного регулирования рассматриваемого вопроса в разных субъектах Российской Федерации, было выявлено многообразие региональных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные основания для отказов в предоставлении земельных участков. Основания для отказа зачастую значительно отличаются в каждом субъекте Российской Федерации.

Федерации. Свободное формулирование и правоприменение запретительных норм земельного права в разных субъектах Российской Федерации представляется излишним. Экспертный совет считает необходимым формирование единообразного применения норм земельного законодательства, в том числе в части оснований отказа в предоставлении земельных участков в рассматриваемой ситуации.

Существование в обусловленный срок (с 01.01.2016 по 01.01.2020) возможности законодательного регулирования субъектами Российской Федерации рассматриваемых правоотношений продиктовано переходным периодом в реформировании земельного законодательства Российской Федерации в части правил землепользования, целей образования и предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и т.д.

По мнению Экспертного совета, основания для отказа в предоставлении земельных участков должны быть одинаковы для всех участников земельно-правовых отношений во всех регионах. Устанавливать особенности и дополнительные условия для отказа на уровне субъекта Российской Федерации не следует, так как подобный подход к регулированию земельных правоотношений может создать дополнительные ограничения и препятствия для ведения предпринимательской и иной деятельности в разных субъектах Российской Федерации.

Ссылка в пояснительной записке на переходный Закон № 171-ФЗ, нормами которого было предоставлено право субъектам Российской Федерации до 01.01.2020 устанавливать региональными законами дополнительные основания для отказа несостоятельна и не аргументирована. По своей сути законопроект направлен против вектора развития федерального законодательства.

Законодателем, с целью формирования общего вектора в единстве регулирования отношений, установлено прекращение применения рассматриваемых дополнительных оснований с 01.01.2020 и переход регулирования данных оснований на федеральный уровень. По мнению

Экспертного совета, аргументация инициаторов законопроекта о возврате временного порядка в статус постоянного должна быть более содержательной, нежели описанные проблемы, приведенные в пояснительной записке.

Таким образом, в настоящий момент очевидной необходимости в законодательном регулировании органами власти субъектов Российской Федерации дополнительных оснований для отказа в предоставлении земельных участков не усматривается.

Кроме того, Экспертный совет обращает внимание, что порядок установления дополнительных оснований ранее никак не исследовался и Законом № 171-ФЗ определён не был. Субъектам Российской Федерации было предоставлено право устанавливать региональными нормативными актами дополнительные основания для отказа, однако ранее установленные основания системно не оценивались на предмет их соответствия принципам обеспечения законности прав и интересов правообладателей земельных участков, федеральным нормам земельного законодательства, за исключением случаев рассмотрения судами соответствующих споров.

В пояснительной записке приведена практика арбитражных судов по делам о признании незаконными решений уполномоченных органов об отказе в предоставлении земельных участков. Указано, что в ходе рассмотрения дел устанавливалась законность отказов по дополнительным основаниям, предусмотренным законами субъектов Российской Федерации, в том числе Законом Нижегородской области от 13 декабря 2005 года № 192-З «О регулировании земельных отношений в Нижегородской области» (дела № А43-15084/2017, № А43-53537/2019, № А40-103363/17, № А40-119420/2018).

Суды приходят к выводу, что возможность установления законом субъекта Российской Федерации, принятым до 1 января 2016 года, дополнительных оснований для отказа в предварительном согласовании предоставления земельных участков предусмотрена нормами федерального законодательства, в связи с чем, изменения, внесённые в региональные законы

об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка или предоставлении земельного участка без проведения торгов приняты Законодательными Собраниями регионов без превышения полномочий.

Поскольку процедура принятия оспариваемого нормативного правового акта не нарушена, то и оснований для удовлетворения заявленных исковых требований не имеется. Доводы истцов о произвольности оспариваемой нормы суды находят несостоятельным.

Однако судебная практика рассматриваемых норм до 2020 года была не настолько однозначна и ставить её в пример в пояснительной записке не в полной мере объективно. Зачастую имеет место несоответствие, когда органы власти, устанавливая свои дополнительные основания, нарушали тем самым права собственников, предусмотренные Земельным кодексом Российской Федерации, Конституцией Российской Федерации.

В результате изучения представленных дел усматривается, что некоторые суды не проверяют соответствие нормативных актов земельного законодательства субъекта Российской Федерации действующим нормам федерального земельного законодательства, в результате чего, ссылаясь в решениях на нормы дополнительных оснований для отказа, установленных в региональном земельном законодательстве, признают законность таких отказов.

Вместе с тем, в практике рассмотрения подобного рода дел имеются решения о признании незаконными отказов в предоставлении земельных участков, в частности, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13 февраля 2020 № Ф04-6812/19 по делу № А27-10597/2019.

Как указано в Постановлении, применение исполнительными органами приведённого правового регулирования субъекта Российской Федерации ставит под угрозу реализацию продекларированного федеральным законодателем исключительного права собственника объекта недвижимости

на оформление права аренды или собственности на земельный участок, на котором расположены здания, сооружения.

Таким образом, в судебной практике имеются примеры, когда устанавливается несоответствие нормативного акта субъекта Российской Федерации федеральному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. В рассматриваемых случаях судами не применяется противоречащий закону акт государственного органа или органа местного самоуправления независимо от признания этого акта недействительным.

На основании вышеизложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет не поддерживает законопроект № 1247655-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации», внесенном Законодательным Собранием Нижегородской области (в части дополнительных оснований для отказа в предоставлении земельных участков)».

Председатель Экспертного Совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



Д.В. Некрасов