

**Заключение**  
**Общественной палаты Российской Федерации**  
**по результатам общественной экспертизы**  
**проекта федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в**  
**Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные**  
**акты Российской Федерации»**

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 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, проект федерального закона).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам прошедшего 22 августа 2018 года публичного обсуждения законопроекта с учетом поступивших мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, членов Научно-консультативного совета при Общественной палате, представителей органов государственной власти, профессионального сообщества, общественных экспертов.

Проект федерального закона разработан Министерством экономического развития Российской Федерации во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2017 года № ДК-П13-2065 в целях совершенствования правового регулирования вопросов установления видов разрешенного использования земельных участков и внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации (<http://sozd.parliament.gov.ru/bill/496293-7>).

Целью законопроекта является установление единообразного порядка определения видов разрешенного использования земельных участков, сокращение количества споров в связи с противоречиями, возникающими при определении видов разрешенного использования земельных участков, при их предоставлении и образовании.

Согласно пояснительной записке предлагаемые в законопроекте изменения подготовлены по результатам анализа правоприменительной практики целого ряда федеральных законов, которые показали свою эффективность в ходе их реализации, и направлены на достижение положительных результатов в сфере земельных отношений и градостроительной деятельности в Российской Федерации, прежде всего в части, касающейся вопросов разрешенного использования земельных участков и устойчивого развития территорий.

Принятие соответствующего федерального закона, по мнению его авторов, будет способствовать созданию необходимых условий для вовлечения земельных участков в гражданский оборот, эффективной работе органов государственной власти и местного самоуправления и устранению излишних административных барьеров в процессе взаимодействия с правообладателями земельных участков.

Общественная палата поддерживает необходимость совершенствования правового регулирования общественных отношений в сфере землепользования.

Вместе с тем участниками общественной экспертизы сформированы предложения и замечания, которые во время публичного обсуждения было предложено учесть при доработке законопроекта.

1. Опасения вызывают проектируемые нормы, предусматривающие возможность строительства жилого дома на земельном участке сельскохозяйственного назначения, предоставленном крестьянскому (фермерскому) хозяйству. Предлагаемые в проекте федерального закона ограничения и запреты с целью недопущения злоупотребления данным правом представляются недостаточными. На практике встречаются случаи, когда зарегистрированные крестьянские (фермерские) хозяйства фактически не осуществляют сельскохозяйственную деятельность. При таких обстоятельствах проектируемая норма может привести к необоснованной застройке земель сельскохозяйственного назначения.

Представляется целесообразным ввести дополнительные ограничения, предусматривающие возможность строительства жилого дома на земельном участке сельскохозяйственного назначения исключительно крестьянским (фермерским) хозяйствам, фактически осуществляющим сельскохозяйственную деятельность. Также предлагается рассмотреть возможность предоставления субъектам Российской Федерации права самостоятельно определять территории, на которых разрешается вышеуказанное строительство.

2. Согласно пункту 6 проектируемой статьи 14.2 Земельного кодекса Российской Федерации в случаях, когда использование не соответствующих регламенту использования земель, земельных участков и находящихся на них зданий, сооружений опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия, в соответствии с федеральными законами возможно наложение запрета на их использование.

Проектирование данной нормы с использованием слова «возможно» не отвечает целям и задачам обеспечения безопасности жизни или здоровья человека, охраны окружающей среды и сохранения объектов культурного наследия.

В связи с этим предлагается установить в проектируемой норме обязательность запрета на использование земель и находящихся на них зданий, сооружений, а также установить порядок и критерии применения такого запрета.

3. В дополнительном обсуждении нуждается предусмотренное в статье 9 законопроекта исключение из статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации части 4.

Несмотря на положение части 11 проектируемой статьи 14.2 Земельного кодекса Российской Федерации об обязательности установления регламентов использования земель с учетом требований, определенных Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об объектах культурного наследия), опасение вызывает то

обстоятельство, что предусмотренная проектом федерального закона отмена положения части 4 статьи 36 Градостроительного кодекса может трактоваться как возможность распространения действия градостроительного регламента, то есть строительства, на территории памятников и ансамблей.

В связи с этим представляется необходимым уточнить положения проекта федерального закона, предусмотрев, что при определении видов разрешенного использования земельных участков, расположенных в границах памятников и ансамблей, в обязательном порядке применяется норма подпункта 1 пункта 1 статьи 5.1 Федерального закона об объектах культурного наследия в части запрета строительства объектов капитального строительства и иных ограничениях хозяйственной деятельности на территориях памятников и ансамблей.

4. В соответствии с подпунктом «а» пункта 4 статьи 1 законопроекта предлагается подпункт 4 пункта 3 статьи 11.3 Земельного кодекса Российской Федерации дополнить словами: «...за исключением случаев образования земельных участков, на которых расположены здания (кроме многоквартирных домов), сооружения, в целях предоставления таких земельных участков в соответствии со статьей 39.20 настоящего Кодекса...».

Предусмотренные изменения могут повлечь негативные последствия в виде игнорирования общего правила образования земельного участка, сформулированного действующей редакцией пункта 4 статьи 11.3 Земельного кодекса Российской Федерации, а именно: «...в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами».

Согласно пояснительной записке авторы законопроекта считают целесообразным предоставление правообладателям объектов недвижимости, расположенных в границах такой территории, права самостоятельно образовать земельный участок в целях реализации исключительного права на его приобретение, независимо от волеизъявления иных лиц. На практике это может привести к тому, что владелец здания самостоятельно, игнорируя градостроительное законодательство – «волеизъявление иных лиц»,

сформирует земельный участок и будет претендовать на его получение в собственность, вопреки законным интересам иных собственников зданий, уже расположенных на этом земельном участке (собственников жилых помещений в многоквартирных и иных домах). Данная норма, по мнению экспертов, может спровоцировать новую волну «точечных застроек» и судебных споров.

Предлагаемая в законопроекте редакция подпункта 4 пункта 3 статьи 11.3 Земельного кодекса Российской Федерации вступает в противоречие со статьей 11.9 Земельного кодекса Российской Федерации и иными положениями рассматриваемого законопроекта, в которых установлено, что размер земельного участка определяется не на основании проекта владельца здания, а на основании градостроительного регламента.

5. Согласно пункту 15 статьи 1 законопроекта пункт 4 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации предлагается дополнить подпунктом 4 следующего содержания: «Отчуждение собственником принадлежащих ему зданий, сооружений, находящихся на неделимом земельном участке, проводится вместе с отчуждением доли в праве собственности на земельный участок, на котором расположены здания, сооружения. При этом право на преимущественную покупку такой доли у других участников долевой собственности не возникает».

В пункте 1 статьи 250 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено только два исключения из общего правила о соблюдении права преимущественной покупки при продаже доли в праве общей собственности – публичные торги и продажа доли в праве общей собственности на земельный участок собственником части расположенного на таком земельном участке здания или сооружения либо собственником помещения в указанных здании или сооружении.

Предлагаемый в законопроекте отказ от общего принципа предоставления одному из собственников преимущественного права приобретения доли в праве на недвижимое имущество противоречит

концепции имущественных правоотношений общей долевой собственности на неделимый земельный участок.

В связи с этим необходимо привести проектируемую норму в соответствие с положениями пункта 1 статьи 250 Гражданского Кодекса Российской Федерации.

**На основании изложенного Общественная палата Российской Федерации считает необходимой доработку проекта федерального закона № 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 учетом вышеуказанных замечаний и предложений.**