

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации
и совершенствованию гражданского законодательства
по проекту федерального закона № 396056-7 «О внесении изменений
в статьи 235 и 285 части первой Гражданского кодекса
Российской Федерации»

I. Проект федерального закона № 396056-7 «О внесении изменений в статьи 235 и 285 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 11 мая 2018 г. № А6-4958).

Проект подготовлен Законодательным Собранием Тверской области в инициативном порядке и внесен им в Государственную Думу.

Проект находится на стадии предварительного рассмотрения.

II. Проект предполагает дополнение статьи 285 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), предусматривающей в качестве основания для изъятия земельного участка его использование не по целевому назначению, указанием о том, что целевое назначение определяется на основании принадлежности земельного участка к категории земель и разрешенного использования земельного участка (пункт 2 Проекта).

В качестве обоснования предлагаемого законодательного решения пояснительная записка к Проекту апеллирует к положениям пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), определяющим правовой режим земель, исходя из их принадлежности к той или иной категории, и положениям части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающей административную ответственность за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием.

Иных обоснований предлагаемых изменений ГК РФ ни Проект, ни пояснительная записка не содержит.

При этом пояснительная записка не содержит указания на недостатки действующего регулирования, приводящего к необходимости предложенных Проектом изменений.

Подпунктом 8 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ определено, что земли делятся по целевому назначению на категории; правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Из системного анализа положений статей 1 и 7 ЗК РФ, статьи 285 ГК РФ следует, что использование земельного участка не по целевому назначению подразумевает осуществление землепользования не в соответствии с установленным для соответствующего участка правовым режимом, т.е. в нарушение установленной категорией земель и (или) разрешенного использования.

В связи со сказанным предлагаемые Проектом изменения представляются избыточными и лишены практического смысла.

Более того, предлагаемые Проектом поправки будут способствовать созданию зависимости текста ГК РФ от содержания иных нормативных актов.

Так, проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации», принятый Государственной Думой в первом чтении, предусматривает переход от деления земель на категории к территориальному зонированию.

В случае реализации предлагаемого Проектом решения принятие проекта федерального закона № 465407-6 повлекло бы необходимость внесения изменений в статью 285 ГК РФ для обеспечения соответствия измененной статьи 285 Кодекса положениям ЗК РФ.

В связи со сказанным предлагаемое Проектом изменение положений статьи 285 Гражданского кодекса Российской Федерации не может быть поддержано.

III. Наряду с указанными изменениями Проектом предлагается дополнить подпункт 7 пункта 2 статьи 235 ГК РФ, закрепив в нем в качестве основания для принудительного изъятия у собственника имущества ссылку на статью 284 ГК РФ.

В качестве обоснования предложенного изменения пояснительная записка указывает на пробельность законодательства в части перечисления в статье 235 ГК РФ оснований для изъятия земельных участков.

Статьей 284 ГК РФ установлено, что земельный участок, предназначенный для ведения сельского хозяйства либо жилищного или иного строительства, может быть изъят у собственника в случаях, когда он не используется по целевому назначению в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом.

Статья 285 ГК РФ предусматривает возможность изъятия земельного участка у собственника, если использование участка осуществляется с нарушением требований земельного законодательства, в частности, если участок используется не по целевому назначению или его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения либо причинению вреда окружающей среде.

Статьей 286 ГК РФ устанавливается порядок изъятия земельных участков по основаниям, предусмотренным статьями 284 и 285 Кодекса.

Анализ указанных положений позволяет прийти к выводу о самостоятельности оснований, поименованных в указанных выше статьях, в связи с чем предложение о дополнении подпункта 7 пункта 2 статьи 235 ГК РФ ссылкой на статью 284 Кодекса как основания для принудительного изъятия у собственника имущества может быть поддержано.

Вместе с тем следует отметить, что отсутствие в подпункте 7 пункта 2 статьи 235 ГК РФ указания на возможность изъятия земельного участка, предназначенного для ведения сельского хозяйства либо жилищного или иного строительства в связи с его неиспользованием по целевому назначению на протяжении установленного срока, не порождает доктринальных противоречий и не вызывает затруднений в применении указанного института.

Анализ правоприменительной практики показывает, что в случаях изъятия земельного участка, предназначенного для ведения сельского хозяйства либо жилищного или иного строительства, в связи с его неиспользованием по целевому назначению суды в качестве правового основания ссылаются непосредственно на положения статьи 284 ГК РФ.

На основании изложенного внесение изменений, носящих сугубо юридико-технический характер, целесообразно осуществить не путем принятия самостоятельного закона, а посредством включения в изменения, носящие более широкий и принципиальный характер.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 396056-7 «О внесении изменений в статьи 235 и 285 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан.

*Проект подготовлен в Исследовательском
центре частного права имени С.С.Алексеева
при Президенте Российской Федерации*