

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА
по вопросу необходимости реализации Концепции единого объекта
недвижимости

Концепция Единого объекта предлагает переход к новой модели недвижимого имущества, когда созданное в результате строительства собственником на своем земельном участке имущество, рассматривается не в качестве отдельной вещи, а в качестве составной части земельного участка.

Необходимость внедрения Единого объекта усматривается авторами концепции в следующих недостатках выделения строений в самостоятельный объект прав, при которых:

- осуществляется двойная регистрация прав;
- сложность существования и признания за отдельными сооружениями статуса недвижимого имущества;
- присутствует сложность с совершением сделок и др.

В этом контексте модель Единого объекта должна оказать положительное влияние на существующие правоотношения и решить все из указанных проблем. В результате реализации концепции Единого объекта обеспечивается:

- простота оформления;
- экономия на пошлинах;
- ясность в вопросе о том, нужно или не нужно регистрировать сооружения инженерного характера.

Соглашаясь с отдельными положениями концепции, следует высказать ряд сомнений, связанный с отсутствием необходимости реализации в законодательстве Концепции Единого объекта для решения обозначенных выше проблем и достижения соответствующих результатов.

Очевидно, что модель Единого объекта полностью аналогична системе вещных прав, закрепленных в правопорядках Германии, Австрии, Швеции и других Европейских стран.

Вместе с тем вызывает сомнение возможность безусловного использования данной модели в российских правовых реалиях.

Следует отметить, что конструкция такого объекта права, как недвижимость в виде земельного участка, обезличивающего в своем составе все строения, складывалась в Европе веками, являясь продолжением идей, берущих начало в праве Древнего Рима¹. Тем самым, соответствующий институт получал свою апробацию в течение столетий, вписавшись в правовую культуру европейского общества.

В России влияние Римского права на правовую систему было не таким значительным. Более того, преювенциальности частно-собственнических начал в нашем государстве был положен конец в 1917 году, после чего стал формироваться новый правопорядок, сопровождавшийся национализацией земли и иных средств

¹ В частности, Западной Европе известна прямая рецепция Римского права.

производства, господством коллективизма и проникновением государственного регулирования во все сферы общественной жизни.

Советский период, сказался на правовых реалиях: традиционным проникновением административных и фискальных начал в частное право. В гражданском законодательстве был закреплён постулат о государственной монополии на земельные ресурсы и средства производства, были разграничены понятия здания, строения и непосредственно земельный участок в самостоятельные категории.

Принятый в 1994 году Гражданский кодекс Российской Федерации, приспособленный для условий свободного имущественного оборота, закреплён уже существовавшее деление объектов на земельные участки, здания и сооружения.

Именно вокруг этого подхода, различающего понятия земельного участка и зданий, выстраивалась система российского гражданского, земельного, градостроительного, административного и налогового законодательства с 2004 года.

Введение Единого объекта должно повлечь кардинальное переосмысление существующих правовых конструкций, выстроенных на понимании земельного участка и строений, как самостоятельных объектов, и привести к масштабным изменениям в указанных отраслях законодательства².

Следует также учитывать тот факт, что в качестве исторического наследия мы получили большое количество земельных участков, находящихся в государственной собственности, в том числе в ранге изъятых или ограниченных в обороте (статья 28 Земельного кодекса Российской Федерации).

Введение в позитивное право Единого объекта, неизбежно породит двойную правовую реальность, когда одни и те же по форме случаи (наличие недвижимости на земельном участке), в зависимости от своего содержания (земельный участок в частной собственности+здание в частной собственности; земельный участок в государственной собственности+здание в частной собственности), будут регулироваться различными способами и учитываться и оборачиваться по разным правилам. При этом здания в зависимости от обстоятельств будут выступать либо частями объекта недвижимости – земельного участка, либо рассматриваться в качестве самостоятельного объекта прав. Это, в свою очередь, не является упрощением гражданского оборота, а наоборот, приведёт к его усложнению.

Проникновение административных начал в виде учёта и регистрации в частные правоотношения не может само по себе рассматриваться в качестве

² Например, в области административного права необходимо будет решить вопрос о возможности указывать место жительства гражданина на земельном участке, не зависимо от того, находятся ли на нём жилые здания. То же касается налогового законодательства Российской Федерации. Налоговый кодекс Российской Федерации различает региональный налог на имущество (ИЖС, офисы), и местный – земельный. Признание за зданиями статуса частей земельного участка повлечёт перераспределение налоговых платежей между уровнями власти. Субъекты РФ, отвечающие за социальное развитие, здравоохранение, образование будут вынуждены компенсировать выпадающие доходы по налогу на имущество из федерального бюджета. Одновременно возникнут трудности с адекватной кадастровой оценкой земельных участков (единых объектов), налоговым органам придётся осуществлять переоценку земельных участков по мере улучшения их свойств (застройки).

негативного момента, что постулировано в концепции Единого объекта. Хотя на первый взгляд, такое проникновение может представлять некое дополнительное обременение или неудобство для правообладателя: двойная регистрация, сложность в оформлении и в совершении сделок³.

Правовой наукой давно замечено, что с развитием индустриализации и развитием товарооборота, усилением мировой торговли, свободного и трансграничного движения капитала, начался процесс ограничения имущественных прав личности в публичных интересах. Отдельные правовые механизмы, являясь императивными установлениями, являясь проводниками публичного и общественного интереса, напрямую обеспечивают охрану частных прав, принадлежащих конкретным лицам. В подобных случаях общественный интерес и частный могут совпадать. Одним из таких механизмов является институт государственной регистрации прав, обеспечивающий стабильность гражданского оборота как такового и охрану прав на недвижимость.

Посредством государственной регистрации прав, властным решением государство признает незыблемость прав, и, тем самым, снимает всякое сомнение в чистоте гарантированного и признанного им права со стороны всех иных лиц и органов власти.

Данный механизм в том или ином виде присутствует и в европейском праве, в части необходимости регистрации прав на земельные участки. Это говорит о том, что, в любом случае, частные права на такие объекты, как недвижимость, нуждаются в соответствующих публично-правовых гарантиях.

Однако в случае с концепцией Единого объекта справедлив вопрос: достаточно ли регистрации на земельный участок, либо необходимо оставить ее и в отношении прав на находящиеся на нем здания и сооружения?

Как было указано, традиционно наше законодательство рассматривало здания, как самостоятельные объекты. Поскольку государственная регистрация создает дополнительные гарантии в признании прав за объектами, стоит на страже имущественного оборота, то отказываться от нее в таком случае не вполне корректно.

Абзац третий пункта 1 статьи 13, пункт 1 статьи 18, пункт 1 и 1.2. статьи 20, статьи 25, 25.3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (Закон о регистрации прав), раздел 38 Методических рекомендаций по порядку проведения государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденных приказом Минюста России от 1 июля 2002 г. № 184 обеспечивают выяснение при проведении регистрации следующих факторов:

- соответствует ли целевое назначение участка назначению созданного здания (сооружения);

³ См. концепцию Единого объекта.

- соответствует ли здание градостроительным нормам, в части расположения на земельном участке, выясняется, не выходят ли параметры строительства за границы земельного участка.

Руководствуясь нормами пункта 1 статьи 20 Закона о регистрации, регистратор должен отказать в проведении регистрации прав на здание, если представленные на государственную регистрацию прав документы по форме или содержанию не соответствуют требованиям действующего законодательства. Одновременно, предусмотрена ответственность регистратора за совершение неправомерной регистрации прав, в том числе уголовная.

Выход за границы земельного участка при строительстве зданий (например, захват при строительстве земель общего пользования или соседнего земельного участка), строительство объектов, не связанных с видом разрешенного использования земельного участка (например, на участке сельскохозяйственного назначения вместо вспомогательных сооружений создается АЗС) автоматически повлекут отказ в регистрации прав на соответствующие объекты.

В этом контексте государственная регистрация прав на здания:

а) препятствует возможности включения в имущественный оборот проблемных зданий и сооружений, созданных с нарушением законодательства или с нарушением границ застраиваемого земельного участка, отвечающим признакам статьи 222 ГК РФ;

б) стимулирует деятельность собственников земельных участков соблюдать нормы строительства и границы других, смежных земельных участков;

в) охраняет права иных собственников, в том числе государства от неправомерного посягательства на их имущество путем неправомерного нарушения границ их участков в результате застройки;

г) создает условия для повышения ликвидности земельного участка и находящихся на нем зданий, а также их инвестиционной привлекательности;

д) решает вопросы с выполнением фискальных, контрольных и иных мероприятий в отношении земельного участка.

Модель Единого объекта, исключая необходимость регистрировать права на каждое строение, создаваемое на земельном участке, может поспособствовать учащению случаев застройки общественных и государственных земель, примыкающих к застраиваемому участку, а тем самым обеспечит перманентное присутствие в имущественном обороте зданий, отвечающим признакам статьи 222 ГК РФ.

Более того, указанная модель может способствовать хаотичной и неконтролируемой застройке земельных участков, не только объектами индивидуального жилищного строительства, но и объектами промышленного назначения, в том числе опасными производственными объектами. Если предоставить собственнику земельного участка возможность владеть, пользоваться и распоряжаться всем, что он создает на участке, поскольку это входит в его право собственности на земельный участок, то в таком случае его права могут вступить в

конфликт с требованиями контролирующих инстанций, запрещающих эксплуатацию опасных объектов и усматривающих в соответствующей застройке нарушения. В этом контексте нормы статьи 222 ГК РФ, исключали бы этот конфликт, так как собственник земельного участка не мог бы приобрести право собственности на самовольную постройку и, тем самым, владеть, пользоваться и распоряжаться ей.

Таким образом, в любом случае те цели, которые преследует собой процедура государственной регистрации и статья 222 ГК РФ, при введении в законодательство понятия Единый объект, необходимо будет обеспечить, в том числе за счет иных правовых конструкций.

В указанных случаях можно было бы ограничиться только фиксацией зданий в ГКН или получением актов о вводе объектов в эксплуатацию, придав соответствующим действиям статус конституирующего значения. Одновременно потребуется ввести и ответственность должностных лиц за принятие решений о кадастровом учете строений и выдачу разрешений о вводе их в эксплуатацию, в том числе уголовную, как это предусмотрено для регистратора в статье 285.3 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Возможно, что дополнительно потребуется включение в гражданское законодательство норм, аналогичных § 907 Сооружения, представляющие опасность, § 908 Опасность обрушения строения, § 909 Недопустимость углубления земельного участка, § 912 Нарушение границ смежного участка при застройке; обязанность допустить застройку, § 913 Выплата ренты в случае застройки, § 914 Приоритет, регистрация и прекращение ренты, § 915 Выкуп, § 916 Нарушение наследственного права застройки или сервитута Гражданского уложения Германии. В таком случае лица, чьи права нарушены незаконной застройкой, будут пользоваться также защитой в порядке гражданского судопроизводства.

При реализации Концепции Единого объекта необходимо будет решить и технические вопросы. Прежде всего, должен быть понятен момент возникновения Единого объекта. В данном случае должно быть ясно, будет ли это любой земельный участок, либо это все же особый вид имущества. Ведь если обратиться к опыту Западной Европы, то там мы не находим понятия «единый объект». Законодательства многих стран говорят просто о земельных участках.

Если признать, что Единым объектом признается любой земельный участок, то такое изменение будет связано с отменой признания за зданиями и сооружениями статуса недвижимости, что породит противоречия и где-то двойственность в правовом регулировании, о чем уже говорилось выше на примере земель ограниченных и изъятых из оборота.

В случае, если признать за Единым объектом самостоятельное значение – особый вид недвижимости, то в последнем случае нужны признаки, на основании которых такой объект выявляется, учитывается и снимается с учета, в случае, если соответствующие признаки отпали, а также определить властный институт,

совершающий соответствующие действия. В этом контексте Единый объект может стать разновидностью единого недвижимого комплекса (статья 133.1. Гражданского кодекса Российской Федерации).

Кроме того, во всех из вышеуказанных случаев, необходимо будет на нормотворческом уровне решать вопрос, как быть с помещениями в зданиях, так как последние не будут признаваться объектами недвижимости. В этом случае, помещения или этажи необходимо будет признавать частями Единого объекта или земельного участка.

По мнению НП «АСИН» взамен введения норм, регулирующих отношения по поводу единого объекта, можно было бы предложить упростить порядок регистрации прав на здания и сооружения, если они созданы собственником земельного участка, например, путем включения соответствующих объектов в сведения о земельном участке (одно свидетельство на все). В этом случае будет упрощен и оборот (с точки зрения трудоемкости подготовки документов), если отчуждению подвергаются все объекты сразу вместе с земельным участком. При реализации данного предложения можно было бы экономить и на пошлине, уплачиваемой лишь один раз.

Что касается сооружений, от случая к случаю, то признаваемых недвижимым имуществом, то не признаваемых таковым (трубы, линии электропередачи, кабель-каналы, заборы, асфальтовые замощения и проч.), то решение проблемы видится в реализации следующих мероприятий.

В настоящее время такими ведомствами как Минстрой России и Минэкономразвития России проводится работа по определению перечня сооружений, для строительства которых не будет требоваться получение разрешения на строительство. Одновременно указанные сооружения не будут учитываться в ГКН, что исключает их определение в качестве недвижимого имущества (часть 3 статьи 1 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»).

Это отсечет необходимость учета в ГКН, а, следовательно, и проводить регистрацию прав на такие сооружения, как: низковольтные линии электропередачи, водопроводы, асфальтовые замощения, заборы, тротуарную плитку и др.

Соответствующий законопроект необходимо подготовить до 1 марта 2016 года.

Учитывая изложенное, следует признать, что введение модели Единого объекта в позитивное право приведет к существенному изменению перечня недвижимых вещей, подходам к созданию объектов капитального строительства, оформлению прав на недвижимость и масштабной переработки различных правовых отраслей.

В свою очередь, те цели, ради которых осуществляется введение модели Единого объекта, могут быть решены иными, менее болезненными и трудоемкими с точки зрения законотворчества, способами.