

ПЛАТА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ ВРИ

СНК ЭКОЛОГИЧЕСКОГО И ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА ЮФ СПбГУ,
18.02.2021 г.

Докладчик:
СТУДЕНТ 4 КУРСА ГЛОТОВ А.Н.

ОБЩЕЕ

Возможные **ВРИ** в отношении **ЗУ** и объектов капитального строительства в рамках определенной территориальной зоны определяются градостроительным регламентом (пп.1 п. 6 ст. 30 ГрК РФ). Град регламент является составной частью ПЗЗ (п. 2 ст. 30 ГрК РФ).

Виды **ВРИ**: 1) основные, 2) условно-разрешенные, 3) вспомогательные (п. 1 ст. 37 ГрК РФ).

По общему правилу **ВРИ** из числа предусмотренных градостроительным регламентом избирается правообладателем самостоятельно без дополнительных разрешений и согласований (п. 2 ст. 7, п. 3 ст. 85 ЗК РФ; п. 4 ст. 37 ГрК РФ). То есть выбор правообладателем **ВРИ** ничем не обусловлен (искл. условно-разрешенный вид **ВРИ** – ст. 39 ГрК РФ).

ОБЩЕЕ

На настоящий момент для двух регионов РФ – Москвы и МО - предусмотрена платность изменения ВРИ.

Нормативное регулирование:

- ФЗ от 05.04.2013 № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 22);
- Закон города Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 «О землепользовании в городе Москве» (Гл. 2.1);
- Закон Московской области от 07.06.1996 г. №23/96-ОЗ «О регулировании земельных отношений в Московской области» (ст. 5.1-5.2);
- Постановление Правительства Москвы от 10 сентября 2013 г. №593-ПП;
- Постановление Правительства МО от 31.12.2013 №1190/57.

Платность изменения ВРИ предусматривается в случаях:

- 1) если ЗУ находится в собственности ФЛ или ЮЛ;
- 2) если ВРИ изменяется на другой ВРИ, предусматривающий строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства (искл. ч. 3 ст. 22 ФЗ-43).

ИЗМЕНЕНИЕ ВРИ

Из числа предусмотренных град регламентом	На не предусмотренный град регламентом
<ul style="list-style-type: none">- производится правообладателем самостоятельно - п. 2 ст. 7 ЗК РФ; п. 4 ст. 37 ГрК РФ, п. 3 ст. 85 ЗК РФ;- путем внесения записи в кадастр;- для внесения соответствующей записи правообладателю необходимо направить заявление в росреестр (форма которого утверждена приказом Минэкономразвития России от 08.12.2015 №920); <p>*запись вносится бесплатно.</p>	<ul style="list-style-type: none">- производится уполномоченными органами (лицами), в том числе по заявлению правообладателей – ст. 31-33 ГрК РФ;- путем внесения изменений в ПЗЗ (град регламент);- для внесения соответствующих изменений необходимо принятие соответствующего НПА.

На условно разрешенный
(п. 6 ст. 37, ст. 39 ГрК РФ).

О ПЛАТНОСТИ ЗА КАКОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ВРИ ИДЕТ РЕЧЬ?

Федеральное регулирование

ст. 22 ФЗ-43:

«**Решение** об изменении одного вида разрешенного использования земельного участка, расположенного в границах субъекта Российской Федерации - города федерального значения Москвы, в границах Московской области и находящегося в собственности физического лица или юридического лица, на другой вид такого использования, предусматривающий строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства, принимается на основании заявления этого лица при условии внесения им платы за изменение вида разрешенного использования земельного участка ...».

Региональное регулирование

ст. 12.1 Закона г. Москвы №48:

«**Изменение** одного вида разрешенного использования земельного участка, находящегося в собственности физического лица или юридического лица, на другой вид такого использования, предусматривающий строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства, осуществляется в соответствии с федеральным законодательством и нормативными правовыми актами города Москвы при условии внесения данным лицом платы за изменение вида разрешенного использования земельного участка».

О ПЛАТНОСТИ ЗА КАКОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ВРИ ИДЕТ РЕЧЬ?

Региональное регулирование

ст. 5.1 Закона МО №23/96-ОЗ:

«Решение об изменении одного вида разрешенного использования земельного участка, находящегося в собственности физического лица или юридического лица, на другой вид такого использования, предусматривающий строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства, принимается органом местного самоуправления на основании заявления собственника земельного участка, содержащего кадастровый номер соответствующего земельного участка, при условии внесения физическим лицом или юридическим лицом, являющимся собственником земельного участка, платы за изменение вида разрешенного использования земельного участка» (ч. 3).

«Решение об изменении одного вида разрешенного использования земельного участка на другой вид такого использования, принятое в соответствии с частью 3 настоящей статьи, отменяется органом местного самоуправления муниципального образования Московской области в случае...» (ч. 4).

«Плата за изменение вида разрешенного использования земельного участка, находящегося в собственности физического лица или юридического лица, на другой вид такого использования, предусматривающий строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства, в соответствии с правилами землепользования и застройки подлежит внесению физическим лицом или юридическим лицом, являющимся собственником земельного участка, в полном объеме в срок, установленный частью 16 настоящей статьи» (ч. 9).

«Размер платы за изменение вида разрешенного использования земельного участка в соответствии с правилами землепользования и застройки определяется с учетом разницы между кадастровой стоимостью земельного участка с установленным видом разрешенного использования земельного участка на день подачи заявления собственника земельного участка о внесении в Единый государственный реестр недвижимости соответствующих сведений и кадастровой стоимостью земельного участка с видом разрешенного использования, измененным на основании

О ПЛАТНОСТИ ЗА КАКОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ВРИ ИДЕТ РЕЧЬ?

Судебная практика

АО МГС от 12.11.2019 г. по делу №33-50464/2019:

«Из буквального толкования ст. 5.1 Закона Московской области N 23/96-ОЗ следует, что плата взимается при изменении вида разрешенного использования не только на основании решения органа местного самоуправления муниципального образования Московской области об изменении ВРИ земельного участка (ч. 3 ст. 5.1 Закона N 23/69-ОЗ); но и на основании Правил землепользования и застройки (ч. 9, 12 ст. 5.1 Закона N 23/96-ОЗ). <...>

Часть 3 ст. 30 ГрК РФ предусматривает, что порядок применения правил землепользования и застройки и внесения в них изменений включает в себя положения: <...> об изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства физическими и юридическими лицами...».

АО МОС от 12.11.2018 г. по делу №33-34370/2018:

«Земельным кодексом РФ предусмотрено, что собственники земельных участков могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования, часть 3 ст. 85 Земельного кодекса РФ. При этом о возмездном характере такого использования ничего не указывается. <...> Отказывая в удовлетворении исковых требований, суд обоснованно исходил из того, что взимание какой-либо дополнительной платы и выдача каких-либо дополнительных разрешений со стороны властей собственнику земельного участка в этой ситуации будут противоречить установленным на федеральном уровне градостроительным правилам, ч. 4 ст. 37 Градостроительного кодекса РФ, поскольку категория спорного земельного участка уже была фактически изменена Правилами землепользования и застройки».

О ПЛАТНОСТИ ЗА КАКОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ВРИ ИДЕТ РЕЧЬ?

Судебная
практика

ОКС РФ от 26.03.2020 г. №574-О:

«Названным Федеральным законом [ФЗ-43] определены особенности изменения видов разрешенного использования земельных участков, расположенных в границах субъекта Российской Федерации – города федерального значения Москвы, в границах Московской области и находящихся в собственности физических лиц или юридических лиц (статья 22). <...> Оспариваемое заявителем законодательное регулирование устанавливает нормативную основу для взимания – в целях компенсации затрат органов публичной власти, сопряженных с регулированием земельных отношений, – платы за изменение вида разрешенного использования земельного участка с собственников земельных участков, расположенных в границах указанных территорий. Данная плата взимается с применением дифференцированного подхода, базирующегося на экономически обоснованных параметрах изменений в кадастровой стоимости земельного участка, возникающих в результате изменения вида разрешенного использования такого земельного участка».

КАКОВА ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ВЗИМАЕМОЙ ПЛАТЫ?

Данный платеж должен квалифицироваться как фискальный платеж неналогового характера (ОКС РФ от 26.03.2020 г. №574-О).

Фискальный сбор должен обладать двумя признаками:

- индивидуальная возмездность;
- компенсационность.

Индивидуальная возмездность в общем виде предполагает, что плательщику оказывается своего рода услуга в виде осуществления юридически значимые действия в интересах плательщика и по его волеизъявлению.

Компенсационность предполагает, что размер сбора определяется исходя из организационных и иных расходов, связанных с осуществлением юридически значимых действий. При этом сбор не должен превышать уровня таких затрат.

(см. напр., ОКС РФ от 16.12.2008 №1079-О-О, - сбор за лицензию на оружие).

ИНДИВИДУАЛЬНАЯ ВОЗМЕЗДНОСТЬ. ИЗМЕНЕНИЕ ВРИ ИЗ ЧИСЛА ПРЕДУСМОТРЕННЫХ ГРАД РЕГЛАМЕНТОМ.

Правомочия собственника в общем виде определены ст. 209 ГК РФ, а в отношении ЗУ – Гл. 17 ГК РФ, ЗК РФ. В целом можно говорить, что правомочия собственника ЗУ определяются правовым режимом ЗУ. Правовой режим ЗУ определяется в том числе град регламентом (п. 2 ст. 7 ЗК РФ, п. 1 ст. 36 Грк РФ).

Таким образом, собственник ЗУ волен свободно осуществлять свое право собственности на принадлежащий ему ЗУ в пределах правового режима последнего.

Использование ЗУ допускается только в соответствии с ВРИ (целевое назначение ЗУ) при чем именно тем, который отражен в кадастре (ЕГРН). За использование ЗУ не в соответствии с ВРИ, который указан в кадастре (ЕГРН) предусматривается административная ответственность (ст. 8.8 КоАП РФ).

Таким образом, при первом приближении можно констатировать, что взимание платы за изменение ВРИ на ВРИ из числа предусмотренных град регламентом обуславливает осуществление правомочий собственника и взимается исключительно за внесение записи в кадастр. Так ли это?

ИНДИВИДУАЛЬНАЯ ВОЗМЕЗДНОСТЬ. ИЗМЕНЕНИЕ ВРИ НА НЕ ПРЕДУСМОТРЕННЫЙ ГРАД РЕГЛАМЕНТОМ.

Учитывая все основополагающие принципы земельного и градостроительного законодательства (ст. 1 ЗК РФ, ст. 2 ГрК РФ), правовой режим ЗУ определяется в интересах 'земли' или иначе – в интересах общества (публичных интересах).

Цели разработки ПЗЗ:

- обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;
- создание условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (пп. 3-4 п. 1 ст. 30 ГрК РФ).

Исходя из этого можно заключить, что и в этом случае непосредственно в интересах плательщика ничего не осуществляется, а соответствующие органы лишь побуждается к действию – реализации своих полномочий в публичных интересах по определению правового режима земли (ЗУ).

ВОЗМОЖНОЕ ОПРАВДАНИЕ НАЛИЧИЯ ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ВОЗМЕЗДНОСТИ ОДНОВРЕМЕННО ДЛЯ ОБОИХ СЛУЧАЕВ ИЗМЕНЕНИЯ ВРИ

Среди все тех же принципов земельного и градостроительного законодательства имеются принципы, определяющие приоритетность использования земли и сбалансированного учета различных факторов при осуществлении градостроительной деятельности (пп. 2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ, пп. 2 п. 2 ст. 2 ГрК РФ).

Цели разработки ПЗЗ:

- создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;
- создания условий для планировки территорий муниципальных образований (пп. 1-2 п. 1 ст. 30 ГрК РФ).

Подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, в том числе выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства (ст. 41 ГрК РФ).

Решения о подготовке документации по планировке территории принимаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, за исключением случаев, указанных в частях 1.1 и 12.12 настоящей статьи (п. 1 ст. 45 ГрК РФ).

Согласно Закону МО №23/96-ОЗ порядок определения платы за изменение ВРИ определяется в т.ч. с учетом наличия/отсутствия ППТ и ПМТ, ГПЗУ (ч. 11, 12 ст. 5.1).

КОМПЕНСАЦИОННОСТЬ ДЛЯ ОБОИХ СЛУЧАЕВ ИЗМЕНЕНИЯ ВРИ

Постановление Правительства Москвы от 10 сентября 2013 г. №593-ПП «Об утверждении Порядка определения платы за изменение вида разрешенного использования земельного участка, находящегося в собственности физического лица или юридического лица, на другой вид такого использования, предусматривающий строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства, и Перечня видов объектов капитального строительства, имеющих важное социально-экономическое значение для города Москвы, при строительстве и (или) реконструкции которых плата за изменение вида разрешенного использования земельного участка не взимается».

Постановление Правительства МО от 31.12.2013 №1190/57 «Об утверждении Порядка определения платы за изменение вида разрешенного использования земельного участка, находящегося в собственности физического или юридического лица, и Перечня видов объектов капитального строительства, имеющих важное социально-экономическое значение для развития Московской области».

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОСТИ ДАННОГО ПЛАТЕЖА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ НАЛОГОВОГО ПРАВА

«..вопрос о том, какие именно элементы сборообложения должны быть установлены непосредственно законом и, следовательно, какие полномочия при этом могут быть делегированы Правительству Российской Федерации, в том числе по вопросу о регулирование размеров платежей, законодателем не может решаться произвольно, в том числе без учета места соответствующего акта в правовой системе Российской Федерации, особенностей предмета правового регулирования и специфики соответствующего фискального сбора. <...>

.. принцип определенности и непротиворечивости законодательного регулирования распространяется и на те правовые нормы, которыми законодатель делегирует Правительству Российской Федерации те или иные полномочия.

Иное означало бы, что законодатель может передать Правительству Российской Федерации неопределенные по объему полномочия, а Правительство Российской Федерации – реализовать их произвольным образом ..».

Существенные элементы сбора «должны быть законно установленными (в том числе объект и база, максимальный размер ставки или, по крайней мере, критерии его определения – с учетом регулярной основы взимания сбора)». К существенным элементам относятся также период, порядок исчисления, порядок и сроки уплаты.