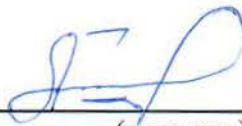




**АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»**

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации  
«Национальное объединение строителей»**

  
\_\_\_\_\_  
(подпись)

**А.Н. Глушков**

«19» 11 2020 г.

Утверждено  
Экспертным советом Ассоциации «Национальное  
объединение строителей» по вопросам  
совершенствования законодательства в строительной  
сфере (протокол от «19» ноября 2020 г. № 84)

**Заключение**

**на законопроект № 831790-7 «О внесении изменений в статью 16  
Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса  
Российской Федерации» и статью 56<sup>6</sup> Земельного кодекса Российской  
Федерации» (в части образования земельного участка, на котором  
расположен многоквартирный дом)**

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ проекта федерального закона № 831790-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и статью 56<sup>6</sup> Земельного кодекса Российской Федерации» (в части образования земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом) (далее – Законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 21.08.2020 по 19.11.2020 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Ребрищев И.Н.– руководитель рабочей группы;
- 2) Белоусов А.И.;
- 3) Бандорин Л.Е.;
- 4) Дубинина Н.А.;
- 5) Кузенский А.В.;
- 6) Кузьма И.Е.;
- 7) Максимов А.В.;
- 8) Малахов П.В.;
- 9) Мешалов А.В.;
- 10) Федорченко М.В.;
- 11) Шевляков В.В.

При проведении правовой экспертизы проанализированы: текст Законопроекта и пояснительная записка к нему; Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ); Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – ЖК РФ); Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ), а также действующее законодательство, регулирующее порядок образования земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома.

Представленным Законопроектом предлагается урегулировать систему защиты прав собственников помещений в многоквартирных домах (далее – МКД) при образовании земельных участков под ними в случае изъятия объекта недвижимости для государственных и муниципальных нужд.

Законопроектом предусмотрены дополнения в статью 16 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 189-ФЗ), предусматривающие возможность изъятия земельного участка, на котором расположен МКД и иные объекты недвижимого имущества, входящие в состав

соответствующего МКД для государственных и муниципальных нужд только в случае наличия в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН) сведений о местоположении границ этого земельного участка, определённого с учётом расположения на таком земельном участке иных объектов недвижимого имущества, входящих в состав указанного МКД.

Предлагаемой к изменению частью 6<sup>2</sup> статьи 16 Федерального закона № 189-ФЗ вводится запрет на образование земельного участка, на котором расположен МКД, по границе (контур) МКД.

Вместе с тем, поскольку действующей редакцией части 8 статьи 56<sup>6</sup> ЗК РФ допускается принятие решений об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд при отсутствии в ЕГРН сведений о зарегистрированных правах на этот участок, а наличие споров о границах земельных участков, подлежащих изъятию, не является препятствием для принятия судебных актов о принудительном изъятии земельных участков (статья 57<sup>7</sup> ЗК РФ), редакцией части 15 статьи 56<sup>6</sup> ЗК РФ также предлагается установить, что особенности принятия решения об изъятии земельного участка, на котором расположен МКД, для государственных и муниципальных нужд устанавливаются федеральным законом.

При определении выкупной цены изымаемого жилого помещения должна учитываться стоимость доли в праве собственности на общее имущество в подлежащем сносу доме, включая долю в праве собственности на земельный участок.

Однако законопроектом не разрешён ряд вопросов, которые концептуально находятся в прямой взаимосвязи с поставленной проблематикой.

Так, вопрос учёта стоимости земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, в выкупной цене изымаемого помещения, был предметом рассмотрения в судебном порядке (определение Верховного Суда РФ от 29.04.2020 № 306-ЭС20-4672, постановление Арбитражного суда Центрального округа от 21.05.2018 по делу № А54-2837/2016, Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания

жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции утв. 29.04.2014). Помимо этого, данный вопрос частично регулируется и частью 7 статьи 32 ЖК РФ.

При возникновении спора о размере выкупной цены рыночная стоимость жилого помещения должна быть установлена по правилам, предусмотренным Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

При этом важно понимать, что действующим законодательством не утверждена единая методика оценки стоимости земельного участка. Из-за отсутствия единого стандарта оценка стоимости может производиться и от рыночной, и от кадастровой стоимости. Судебная практика также не определяет конкретного оценочного критерия. В связи с тем, что целью законопроекта является в том числе упорядочение системы защиты прав собственником МКД, то целесообразной является разработка единого стандарта оценки стоимости земельного участка. Законодательное закрепление данного вопроса позволит уйти от сложившейся на сегодняшний день порочной практики устанавливать стоимость земельного участка в судебном порядке.

Таким образом, учитывая направленность законопроекта на повышение степени защиты конституционных прав граждан (в том числе на получение равноценного возмещения) в случае изъятия у собственников жилых помещений для государственных и муниципальных нужд, существует необходимость доработки законопроекта в части определения механизма утверждения методики оценки стоимости земельного участка.

Также Экспертным советом в рамках своего ведения отмечается следующее.

В соответствии с пунктом 13 части 2 статьи 45<sup>1</sup> Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) правила благоустройства территории муниципального образования могут, среди прочего, регулировать вопросы участия, в том числе финансового,

собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в МКД, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) в содержании прилегающих территорий.

В силу части 9 статьи 55<sup>25</sup> ГрК РФ лицо, ответственное за эксплуатацию здания, строения, сооружения (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в МКД, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов), обязано принимать участие, в том числе финансовое, в содержании прилегающих территорий в случаях и порядке, которые определяются правилами благоустройства территории муниципального образования.

Согласно пункту 37 статьи 1 ГрК РФ под прилегающей территорией понимается территория общего пользования (пункт 12 статьи 1 ГрК РФ, пункт 12 статьи 85 ЗК РФ), которая прилегает к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, если такой земельный участок образован, и границы которой определены правилами благоустройства территории муниципального образования в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время установлена различная степень участия в благоустройстве собственников помещений в МКД в связи с различным «статусом» земельных участков под МКД (сформированным в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства; сформированным по границам МКД; не сформированным), предусматривающая учёт следующих положений федерального законодательства.

В части 1 статьи 36 ЖК РФ закреплено, что собственникам помещений в МКД принадлежат на праве общей долевой собственности, среди прочего, земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства и иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома объекты, расположенные на

указанном земельном участке. Границы и размер земельного участка, на котором расположен МКД, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

В силу части 6 статьи 16 Федерального закона № 189-ФЗ выдача разрешения на ввод в эксплуатацию МКД, построенного или реконструированного после дня введения в действие ЖК РФ, не допускается без одновременного образования земельного участка и внесения сведений о его границах в ЕГРН.

Нормами Федерального закона от 02.08.2019 № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 267-ФЗ), среди прочего, закреплена прямая обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления по проведению всех необходимых действий по формированию земельного участка в отношении МКД, построенных до введения в действие ЖК РФ с детализацией основных видов работ, проведение которых может и должно осуществляться независимо от обращения собственников помещений в МКД.

В целях образования такого земельного участка уполномоченными органами государственной власти или органами местного самоуправления совершаются все необходимые действия, предусмотренные законом (часть 4 статьи 16 Федерального закона № 189-ФЗ).

Таким образом, в 2019 году законодателем уточнены правовые нормы, позволяющие мотивировать органы государственной власти и органы местного самоуправления на образование земельных участков под МКД, осуществляемое независимо от обращения собственников помещений МКД, в том числе в ходе выполнения комплексных кадастровых работ, что также может уравнивать права собственников помещений в МКД с образованными и не образованными земельными участками в сфере благоустройства.

После образования и постановки на кадастровый учёт земельного участка под МКД собственники и (или) иные законные владельцы помещений в таком доме будут нести как обязанность по содержанию земельного участка,

входящего в состав общего имущества МКД, так и обязанность по участию в содержании прилегающей к нему территории.

В то же время нормами действующего законодательства представляется возможным привести площадь и границы земельного участка, определённого по границам МКД, в соответствие с утверждённым проектом межевания территории путём перераспределения (пункт 2 части 1 статьи 39<sup>28</sup> ЗК РФ).

Однако заинтересованность собственников помещений в МКД в применении данного механизма маловероятна, поскольку увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и публичных земель осуществляется на платной основе (часть 5 статьи 39<sup>28</sup> ЗК РФ), в то время как в соответствии с положениями статьи 16 Федерального закона № 189-ФЗ земельный участок под МКД бесплатно переходит в собственность собственников МКД.

Вместе с тем закрепление прямого запрета на образование земельного участка, на котором расположен МКД по границе (контуру) МКД (проектируемая часть 6<sup>2</sup> статьи 16 Федерального закона № 189-ФЗ) представляется нецелесообразным по следующим основаниям.

Редакция проекта части 6<sup>2</sup> статьи 16 Федерального закона № 189-ФЗ не учитывает особенности образования земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, в условиях плотной городской застройки, так как фактически границы такого земельного участка ограничены исключительно фактическими контурами многоквартирного дома и, соответственно, отсутствие такого исключения способно создать правовую неопределённость при образовании земельного участка.

Образование земельного участка МКД по контуру такого дома влечёт также и иные негативные последствия. В частности, невозможность возложения в силу части 9 статьи 55<sup>25</sup> ГрК РФ на лиц, ответственных за эксплуатацию таких МКД, обязанности по участию в содержании прилегающей территории в случаях

и порядке, которые определяются правилами благоустройства территории муниципального образования.

Кроме этого нельзя согласиться с ограничением рассматриваемой процедуры запретом на образование земельного участка, на котором расположен МКД по границе (контуру) МКД, так как в практической деятельности может возникнуть ситуация, когда земельный участок образовался исключительно по границе (контуру) МКД.

Также нуждается в дополнительной проработке вопрос о выполнении требования ГрК РФ, согласно которому при подготовке проектов межевания застроенных территорий надлежит учитывать градостроительные нормативы и правила, действовавшие в период застройки указанных территорий.

Данное требование было установлено в первоначальной редакции ГрК РФ (часть 4 статьи 43) со следующей формулировкой: «Размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учётом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки указанных территорий. Если в процессе межевания территорий выявляются земельные участки, размеры которых превышают установленные градостроительным регламентом предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, для строительства предоставляются земельные участки, сформированные на основе выявленных земельных участков, при условии соответствия их размеров градостроительному регламенту.».

Однако в связи с принятием Федерального закона от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» данная норма



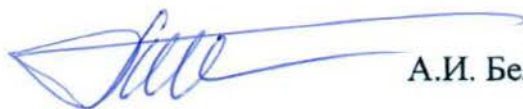
утратила силу, в связи с чем вопрос о межевании застроенных территорий стал неурегулированным.

Кроме того, предложенная в законопроекте формулировка относительно невозможности образования земельного участка по границе (контур) МКД не обеспечивает достижения цели законопроекта, поскольку предлагаемый запрет может быть соблюден в случае отступления от границы (контур) МКД на любую минимальную величину.

С учётом изложенного, положение законопроекта о закреплении прямого запрета на образование земельного участка, на котором расположен МКД, по границе (контур) МКД не может функционировать в условиях сложившейся правовой действительности и нуждается в дополнительной доработке.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет не поддерживает Законопроект в представленной редакции, однако признаёт необходимой дополнительную проработку на законодательном уровне вопросов и проблем, обозначенных в настоящем заключении.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



И.Н. Ребрищев