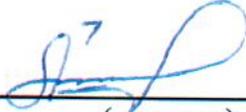




**АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»**

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

**Президент Ассоциации  
«Национальное объединение строителей»**

  
\_\_\_\_\_ **А.Н. Глушков**  
(подпись)

«09» 08 2019 г.

Утверждено  
Экспертным советом Ассоциации «Национальное  
объединение строителей» по вопросам  
совершенствования законодательства в строительной  
сфере (протокол от «12» июля 2019 г. № 68)

**Заключение**

**по результатам рассмотрения проекта федерального закона  
№ 612505-7 «О внесении изменения в статью 39<sup>8</sup> Земельного кодекса  
Российской Федерации»**

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ законопроекта № 612505-7 «О внесении изменения в статью 39<sup>8</sup> Земельного кодекса Российской Федерации», внесённого депутатом Государственной Думы Гартунгом В.К., в редакции, подготовленной к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 20.04.2019 по 12.07.2019 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Разумова Н.М. – руководитель рабочей группы;
- 2) Аммосова О.Е.;
- 3) Бандорин Л.Е.;
- 4) Желнин Д.А.;
- 5) Кондратьева И.В.;
- 6) Панарина В.В.;
- 7) Ребрищев И.Н.;
- 8) Федорченко М.В.;
- 9) Шевляков В.В.

При проведении правовой экспертизы проанализированы: текст законопроекта и пояснительная записка к нему; отзывы и заключения по законопроекту; судебная практика по вопросу реализации подпункта 6 пункта 8 статьи 39<sup>8</sup> Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ), статьи 239<sup>1</sup> Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ).

Согласно пояснительной записке законопроектом предлагается внести изменения в подпункт 6 пункта 8 статьи 39<sup>8</sup> ЗК РФ в части увеличения срока, на который может быть продлён договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в целях завершения строительства объекта незавершённого строительства до пяти лет.

По результатам правовой экспертизы законопроекта и анализа правоприменительной практики были сделаны следующие выводы:

1. В пояснительной записке к законопроекту отмечено, что в условиях сложной экономической ситуации во всех регионах Российской Федерации наблюдается тенденция к увеличению сроков завершения строительства объектов по причине снижения спроса на объекты недвижимости, спада объёмов и темпов строительства, неустойчивого финансового положения застройщиков, что приводит к увеличению рисков массового изъятия земельных участков, реализации недвижимости с публичных торгов.

Экспертный совет отмечает: практика деятельности строительных компаний (по информации членов саморегулируемых организаций в области

строительства) показывает, что средний срок реализации инвестиционного проекта в строительстве составляет пять лет. Существующая практика, сложившаяся в строительной отрасли в силу объективных социально-экономических особенностей (снижение платёжеспособного спроса на объекты строительства, недостаточность финансовых ресурсов у застройщиков, как собственных, так и заёмных), климатических особенностей (фактическая невозможность выполнения строительных работ в осенне-зимний период в течение длительного времени (значительные осадки, низкие дневные температуры), а также зачастую в весенне-летний период (затопление территорий, близкое расположение грунтовых вод)), особенностей земельного участка (сложность рельефа местности, значительная удалённость от существующих объектов коммунальной инфраструктуры и отсутствие мощностей для осуществления подключения (технологического присоединения) объекта), может не позволить в указанный срок (три года) завершить строительство объекта. Несмотря на то, что собственник объекта незавершённого строительства должен обладать основной массой разрешительных документов и проектной документацией, в целях завершения объекта требуется более длительный, чем три года, срок. По этой причине в настоящее время складывается практика, когда застройщики оформляют объект незавершённого строительства в собственность как раз в целях его завершения и приобретения в аренду земельного участка без проведения торгов.

Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ), вступивший в силу с 01.03.2015, отменил действовавшую ранее норму, согласно которой арендатор имел безусловное преимущественное право на продление аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Действующей редакцией подпункта 6 пункта 8 статьи 39<sup>8</sup> Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что договор аренды земельного

участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок до трёх лет в случае предоставления земельного участка, на котором расположен объект незавершённого строительства, для завершения строительства этого объекта либо на срок, указанный в пункте 9 данной статьи, в случае, если право собственности на объект незавершённого строительства приобретено по результатам публичных торгов по продаже этого объекта, изъятого у собственника в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Одновременно Федеральный закон № 171-ФЗ дополнил предусмотренные статьёй 235 ГК РФ основания для прекращения права собственности новым основанием (статья 239<sup>1</sup> ГК РФ), в соответствии с которым допускается принудительное отчуждение объекта незавершённого строительства в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Новеллы Федерального закона № 171-ФЗ в части установления срока аренды земельного участка, на котором расположен объект незавершённого строительства, для завершения строительства этого объекта направлены на недопущение долгостроя и обеспечение эффективного использования земельных участков в целях усиления ответственности застройщиков.

В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 239<sup>1</sup> ГК РФ, если иное не предусмотрено законом, в случае прекращения действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного по результатам аукциона, по требованию исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченного на распоряжение указанным земельным участком, объекты незавершённого строительства, расположенные на таком земельном участке, могут быть изъяты у собственника по решению суда путём продажи с публичных торгов.

Таким образом, законодателем специально установлен судебный порядок изъятия объекта недвижимости после прекращения срока аренды.

При этом, как отмечалось выше, в силу объективных обстоятельств завершение строительства в срок, установленный договором аренды (три года), не всегда представляется возможным. В этой связи создаётся ситуация, при которой добросовестные субъекты строительной деятельности, не имеющие возможности завершить строительство объекта в указанный срок, утрачивают законное основание на соответствующий земельный участок и вместо завершения строительства вынуждены в судебном порядке доказывать наличие законных оснований для завершения строительства.

В свою очередь, длительность судебной процедуры изъятия объекта незавершённого строительства в связи с истечением срока аренды земельного участка, а затем последующее проведение публичных торгов по продаже объектов незавершённого строительства не направлены в данном случае на защиту интересов инвесторов, не отвечают интересам общества и государства (недостроенный объект не может использоваться по назначению, участвовать в производстве, создании внутреннего валового продукта и т.д.).

В случае принятия предлагаемых законопроектом изменений и увеличения срока аренды земельного участка до пяти лет судебная процедура по изъятию объекта незавершённого строительства может и не потребоваться.

Необходимо отметить, что реализация положений статьи 239<sup>1</sup> ГК РФ также имеет свои особенности и исключения, которые в силу сложности соответствующих общественных отношений не позволяют эффективно решать основную задачу – завершение строительства соответствующего объекта.

В пункте 9 приложения к письму Минэкономразвития России от 24.03.2015 № 6786-ПК/Д23и по вопросу отчуждения объекта незавершённого строительства, расположенного на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, в связи с прекращением действия договора аренды такого земельного участка (см. также постановление АС Западно-Сибирского округа от 10.06.2016 № Ф04-1161/16, апелляционное

определение СК по гражданским делам ВС Республики Татарстан от 26.10.2015 по делу № 33-15264/2015, постановление Шестого ААС от 12.09.2016 № 06АП-4323/16, постановление Восьмого ААС от 20.05.2019 № 08АП-3773/19) отмечено следующее.

Правила проведения публичных торгов по продаже объектов незавершённого строительства утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1299.

Согласно пункту 11 статьи 4 Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» в редакции Федерального закона № 171-ФЗ к объекту долевого строительства, строительство (создание) которого на находящемся в государственной или муниципальной собственности земельном участке на день прекращения действия договора аренды такого земельного участка не завершено, положения статьи 239<sup>1</sup> Гражданского кодекса Российской Федерации не применяются.

Как следует из пункта 33 статьи 34 Федерального закона № 171-ФЗ, положения статьи 239<sup>1</sup> ГК РФ не распространяются на случаи, если договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключён до дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

В соответствии со статьёй 35 Федерального закона № 171-ФЗ указанный закон вступает в силу с 01.03.2015, за исключением положений, для которых настоящей статьёй установлен иной срок вступления их в силу.

Согласно пункту 21 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» в случае, если объект незавершённого строительства расположен на участке из публичной собственности и собственность на указанный объект зарегистрирована до 01.03.2015 или участок предоставлен в аренду до

01.03.2015, собственник может приобрести такой участок в аренду сроком на три года однократно для завершения строительства без торгов.

Верховный Суд Российской Федерации (определение ВС РФ от 27.06.2017 по делу № А41-13398/2016) указал применительно к данным нормам следующее:

- право на приобретение участка в аренду имеется, если арендатор возвёл объект незавершённого строительства в период действия договора аренды и на основании надлежащих разрешительных документов;

- правом на получение в аренду участка для завершения строительства объекта наделено как лицо, право собственности которого на этот объект зарегистрировано до 01.03.2015, так и лицо, которому участок для строительства был предоставлен до 01.03.2015, независимо от регистрации права собственности на объект незавершённого строительства и момента такой регистрации, вне зависимости от даты подписания договора, от фактического наличия действующего разрешения на строительство, если правоотношения по аренде фактически имели место (см. также определения ВС РФ от 19.09.2017 № 305-ЭС17-7338, от 27.06.2017 № 305-ЭС17-2608, постановление Восьмого ААС от 20.03.2019 № 08АП-1390/19). При этом, как указывалось выше, установленный действующим законодательством срок действия договора аренды, равный трём годам, является недостаточным для завершения строительства объекта. В свою очередь, согласно пункту 1 статьи 2 ЗК РФ земельное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Земельное законодательство состоит из ЗК РФ, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. В связи с чем в целях принятия во внимание социально-экономических и климатических условий субъектов Российской Федерации представляется необходимым предоставить органам законодательной власти субъектов Российской Федерации полномочия по установлению указанного срока договора аренды в каждом субъекте

Российской Федерации, определив на федеральном уровне (в ЗК РФ) предельный срок договора аренды, увеличив его до пяти лет, как предлагается в рассматриваемом законопроекте.

С другой стороны, предъявление требования об изъятии путём выставления на публичные торги объекта незавершённого строительства является именно правом, но не обязанностью органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченного на распоряжение земельным участком, на котором расположен указанный объект. Причём в случае, если такое требование не будет предъявлено в течение 6 месяцев, возникает вопрос о возможности применения вновь подпункта 2 пункта 5 статьи 39<sup>6</sup> ЗК РФ. В пункте 2 письма Минэкономразвития России от 03.07.2015 № Д23и-3084, пункте 9 письма Минэкономразвития России от 24.03.2015 № 6786-ПК/Д23и указывается, что положения статьи 239<sup>1</sup> ГК РФ «не предусматривают ограничений по времени о заявлении уполномоченным органом требования в суд о продаже объекта незавершенного строительства с публичных торгов...».

Фактически возникает ситуация правовой неопределённости, при которой уполномоченный орган по своему усмотрению в любое время может инициировать процедуру изъятия объекта незавершённого строительства, что создаёт поле для злоупотреблений и недобросовестной конкуренции.

Пунктом 2 статьи 46 ЗК РФ установлено, что аренда земельного участка может быть прекращена по инициативе правообладателя при неиспользовании земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трёх лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом. Однако, исходя из положения пункта 2 статьи 621 ГК РФ, согласно которому, если арендатор продолжает пользоваться имуществом после истечения срока договора при отсутствии возражений со стороны арендодателя, договор считается возобновлённым на тех же условиях на неопределённый срок, что в полной мере распространяется на договоры аренды земельных

участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. (см. постановление Двадцатого ААС от 28.02.2019 № 20АП-276/19).

В соответствии со статьёй 271 ГК РФ собственник здания, сооружения или иной недвижимости, находящейся на земельном участке, принадлежащем другому лицу, имеет право пользоваться предоставленной таким лицом под эту недвижимость частью земельного участка. При этом согласно правовой позиции, сформулированной в постановлении Президиума ВАС РФ от 15.02.2011 № 14381/10, прекращение договора аренды, в том числе в связи с отказом от договора со стороны арендодателя, не лишает арендатора права пользования земельным участком, необходимым для эксплуатации принадлежащей ему недвижимости (см. также постановление Восьмого ААС от 03.08.2017 № 08АП-8208/17, постановление Семнадцатого ААС от 19.02.2018 № 17АП-18681/16, определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 14.06.2017 № 304-ЭС16-20773).

Исходя из такой логики, приоритет должны иметь права собственника объекта незавершённого строительства на возможность использования земельного участка.

Предусмотренная действующим законодательством процедура изъятия объекта незавершённого строительства зачастую не позволяет решить проблему с долгостроем по существу и обеспечить защиту прав участников соответствующих отношений, что требует создания дополнительных правовых условий для участников строительной деятельности, в частности, увеличения срока договора аренды земельного участка до пяти лет.

Экспертный совет считает необходимым также отметить следующее.

В соответствии с пунктом 3 статьи 239<sup>1</sup> ГК РФ требование о продаже объекта незавершённого строительства не подлежит удовлетворению, если собственник этого объекта докажет, что нарушение срока строительства объекта связано с действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления или лиц, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, к которым должен быть

подключён (технологически присоединён) объект. В то же время, если такое требование всё же будет удовлетворено, средства, вырученные от продажи объекта незавершённого строительства с публичных торгов либо приобретения такого объекта в государственную или муниципальную собственность, выплачиваются бывшему собственнику объекта за вычетом расходов на подготовку и проведение публичных торгов (пункт 5 статьи 239<sup>1</sup> ГК РФ).

Анализ судебной практики применения норм статьи 239<sup>1</sup> ГК РФ, а также подпункта 6 пункта 8 статьи 39<sup>8</sup> Земельного кодекса Российской Федерации свидетельствует об отсутствии тенденции к увеличению рисков массового изъятия земельных участков, изъятия объектов незавершённого строительства и реализации их с публичных торгов.

2. Экспертный совет также отмечает, что предложение, изложенное в пояснительной записке к законопроекту, о том, что, исходя из правоприменительной практики, целесообразно наделить органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по определению оптимальных для региона сроков договора аренды земельных участков, на которых расположены объекты незавершённого строительства, текстом законопроекта не подтверждается.

При этом данное предложение в решении вопросов сроков аренды земельных участков в целях завершения строительства объектов, по мнению Экспертного совета, является наиболее оптимальным по следующим основаниям.

Деятельность строительных компаний показывает, что сроки для завершения строительства в различных субъектах Российской Федерации могут различаться в связи с различными климатическими условиями, особенностями инвестиционной активности в конкретном регионе.

Практика реализации полномочий субъектов Российской Федерации по установлению сроков аренды земельных участков на сегодняшний день уже сложилась, в том числе в соответствии с подпунктом 8<sup>2</sup> пункта 8 статьи 39<sup>8</sup> ЗК РФ.

Исходя из правоприменительной практики, особенностей осуществления строительства на территории конкретного региона, законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные условия и порядок продления договора аренды земельного участка, на котором расположен объект незавершённого строительства, для завершения строительства этого объекта.

Более того, Экспертный совет отмечает, что установленный подпунктом 6 пункта 8 статьи 39<sup>8</sup> ЗК РФ предельный срок предоставления земельного участка в аренду для целей завершения строительства объекта незавершённого строительства (до трёх лет) не позволяет должным образом учитывать степень готовности такого объекта. Вместе с тем представляется очевидным, что срок, необходимый для завершения строительства объекта, напрямую зависит не только от климатических особенностей региона, где осуществляется строительство, но и от степени готовности. Анализ судебной практики свидетельствует, что в случае возведения на земельном участке незавершённого строительством объекта готовностью 5% такой земельный участок может быть предоставлен в аренду для завершения строительства согласно подпункту 6 пункта 8 статьи 39<sup>8</sup> ЗК РФ (см., например, решение Сыктывкарского городского суда (Республика Коми) № 2-8007/2018 2-8007/2018~М-8343/2018 М-8343/2018 от 25.10.2018 по делу № 2-8007/2018). Однако, по мнению Экспертного совета, целесообразность предоставления земельного участка в аренду для завершения строительства объекта, имеющего невысокую степень готовности, вызывает сомнения, поскольку в отдельных случаях такая степень готовности объекта указывает на недобросовестное использование земельного участка, исходно предоставленного по договору аренды для строительства.

В этой связи, по мнению Экспертного совета, передача полномочий по продлению срока действия договора аренды земельного участка, установлению условий и порядка такого продления на уровень региона позволит обеспечить баланс интересов частных лиц, субъектов предпринимательской деятельности,

органов государственной власти и местного самоуправления, уполномоченных на распоряжение земельным участком, а также способствует своевременному и добросовестному освоению данного участка в целях соблюдения общественных интересов.

Экспертный совет предлагает изменить редакцию подпункта 6 пункта 8 статьи 39<sup>8</sup> ЗК РФ и внести поправки в законопроект, изложив его текст в следующей редакции:

«Дополнить подпункт 6 пункта 8 статьи 39<sup>8</sup> абзацем следующего содержания:

«Действие договора аренды земельного участка может быть продлено на срок не более 5 (пяти) лет в порядке и на условиях, определенных законом субъекта Российской Федерации».

Руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет концептуально поддерживает проект федерального закона № 612505-7 «О внесении изменения в статью 39<sup>8</sup> Земельного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы Гартунгом В.К., при этом считает возможным его принятие при условии доработки с учётом изложенного предложения.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



Н.М. Разумова