



## ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Президент Ассоциации  
«Национальное объединение строителей»

А.Н. Глушков

(подпись)

« 15 » марта 2022 г.

Утверждено  
Экспертным советом Ассоциации «Национальное  
объединение строителей» по вопросам  
совершенствования законодательства в строительной  
сфере (протокол от «11» марта 2022 г. № 96)

### Экспертное заключение

по результатам рассмотрения законопроекта № 30967-8 «О внесении  
изменения в статью 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации».

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ законопроекта № 30967-8 «О внесении изменения в статью 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации» (в части наделения субъектов Российской Федерации полномочиями по определению максимальной площади земельных участков, предоставляемых гражданам и юридическим лицам) (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 26.01.2022 по 11.03.2022 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Дубинина Н.А. – руководитель рабочей группы;
- 2) Бандорин Л.Е.;

- 3) Кислых А.В.;
- 4) Кондратьева И.В.;
- 5) Макаров П.В.

Законопроект внесён на рассмотрение Государственной Думы 03.12.2021 Думой Астраханской области в порядке законодательной инициативы и включён в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы в период весенней сессии 2022 года (март).

При проведении правовой экспертизы проанализирован текст законопроекта, пояснительная записка к законопроекту, а также нормы действующего законодательства по вопросу внесённой законодательной инициативы.

Подпунктом 7 пункта 2 статьи 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации в действующей редакции установлено, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в безвозмездное пользование для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства в муниципальных образованиях, определённых законом субъекта Российской Федерации, гражданам, которые работают по основному месту работы в таких муниципальных образованиях по специальностям, установленным законом субъекта Российской Федерации, на срок не более чем шесть лет.

В пояснительной записке к законопроекту отмечается, что установление законами субъектов Российской Федерации перечня вышеуказанных муниципальных образований и перечня специальностей, соответствующего федеральным государственным образовательным стандартам, не позволяет в полной мере реализовать адресность государственной поддержки по предоставлению земельных участков в безвозмездное пользование, так как предоставление земельных участков производится вне зависимости от количества уже имеющихся у граждан земельных участков. В связи с изложенным субъектом законодательной инициативы предлагается предусмотреть возможность сужения количества лиц, имеющих право на получение указанных земельных участков в безвозмездное пользование, установив законом субъекта Российской Федерации предельный размер общей площади земельных участков, которые

могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, указанных в подпункте 7 пункта 2 статьи 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации.

В связи с этим концепция законопроекта состоит во внесении в статью 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации изменения в виде дополнения её пунктом 7<sup>1</sup> следующего содержания:

«7.1. Предельный размер общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, указанных в подпункте 7 пункта 2 настоящей статьи, устанавливается законом субъекта Российской Федерации.».

По результатам правовой экспертизы законопроекта Экспертным советом сделаны следующие выводы.

1. Пункт 2 статьи 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации закрепляет право субъекта Российской Федерации устанавливать муниципальные образования, в которых возможно предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в безвозмездное пользование гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства или осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности на срок не более чем шесть лет (подпункт 6 указанного пункта), а также муниципальные образования, в которых возможно предоставление таких земельных участков для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства гражданам, которые работают по основному месту работы в таких муниципальных образованиях по специальностям, установленным законом субъекта Российской Федерации, на срок не более чем шесть лет (подпункт 7 указанного пункта).

Сопоставление указанных норм (подпункта 6 и подпункта 7 пункта 2 статьи 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации) показывает, что граждане могут воспользоваться правом получения в безвозмездное пользование земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, для целей жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства как по основанию, установленному

подпунктом 7, так и по основанию, установленному подпунктом 6 указанного пункта. При этом в последнем случае возможность получения такого земельного участка не обусловлена ограничениями, связанными с основным местом работы и специальностью гражданина.

В рамках работы над настоящим заключением Экспертным советом проведён анализ реализации субъектами Российской Федерации права, предусмотренного подпунктом 6 пункта 2 статьи 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации (на основании размещённых в открытых источниках сведений о принятых нормативных правовых актах). По итогам проведённого анализа выявлено, что в 28 субъектах Российской Федерации приняты специальные законы, устанавливающие муниципальные образования, на территории которых земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в безвозмездное пользование - в 15 субъектах Российской Федерации<sup>1</sup> для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства или осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, а в 13 субъектах Российской Федерации<sup>2</sup> только для ведения личного подсобного хозяйства и (или) осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности. В 57 субъектах Российской Федерации не приняты специальные законы в рамках полномочий, установленных подпунктом 6 пункта 2 статьи 39<sup>10</sup> указанного Кодекса.

По мнению Экспертного совета, предлагаемое законопроектом сужение круга лиц, имеющих право на получение земельных участков в безвозмездное пользование, по подпункту 7 пункта 2 Земельного кодекса Российской Федерации без внесения симметричных изменений в подпункт 6 пункта 2 статьи 39<sup>10</sup> указанного Кодекса не имеет правового смысла, так как подпункт 6 фактически включает случаи, установленные пунктом 7 указанного подпункта.

---

<sup>1</sup> Республика Адыгея, Республика Карелия, Республика Саха, Удмуртская Республика, Хабаровский край, Амурская область, Белгородская область, Воронежская область, Кемеровская область –Кузбасс, Курская область, Магаданская область, Пензенская область, Сахалинская область, Ульяновская область, Чукотский автономный округ.

<sup>2</sup> Московская область, Республика Бурятия, Краснодарский край, Владимирская область, Костромская область, Новгородская область, Вологодская область, Ивановская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Орловская область, Саратовская область, Смоленская область.

2. Предлагаемое законопроектом ограничение по предельному размеру общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у таких специалистов, по мнению Экспертного совета, не соответствует цели, поставленной законодателем в подпункте 7 пункта 2 статьи 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации – а именно: привлечение в муниципальные образования специалистов определённого профиля для их долгосрочного и (или) постоянного места жительства и работы. Наличие у указанных специалистов земельных участков на основании любого вещного права (в собственности, во владении, бессрочном пользовании и т.д.), в том числе вне муниципального образования или даже субъекта Российской Федерации, в котором рассматривается вопрос о предоставлении земельного участка для привлекаемого специалиста, не может априори свидетельствовать об отсутствии заинтересованности (в том числе ввиду фактической нуждаемости) такого гражданина в получении земельного участка в безвозмездное пользование по месту работы (а значит, и жительства) в соответствующем муниципальном образовании. Так, например, факторами заинтересованности могут быть: отсутствие в силу различных обстоятельств возможности фактического владения и пользования земельным участком, де-юре принадлежащим гражданину; недостаточная в перерасчёте на членов семьи общая площадь имеющихся земельных участков (например, наличие земельного участка у специалиста - главы многодетной семьи, члены которой земельными участками не обладают) и так далее.

Реализация предлагаемого законопроектом ограничения вызывает вопросы о методике расчёта предельного размера общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у гражданина, в случаях наличия у гражданина земельных участков в долевой собственности, наличия невыделенной из общего долевого владения земельной доли (земельного пая).

Необходимо также отметить, что субъектом законодательной инициативы предлагаемая норма сформулирована не как условие предоставления или отказа в предоставлении земельного участка в

безвозмездное пользование, а как действующее ограничение по предельному размеру общей площади земельных участков граждан, указанных в подпункте 7 пункта 2 статьи 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации (которые работают по основному месту работы в муниципальных образованиях по определённым специальностям). В связи с этим в случае принятия законопроекта в предложенной редакции правомерным будет являться вопрос о последствиях увеличения общей площади принадлежащих гражданину земельных участков после того, как принято решение о предоставлении земли в безвозмездное пользование в соответствии с подпунктом 7 пункта 2 статьи 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации.

3. По запросу рабочей группы в ходе подготовки настоящего заключения были предоставлены пояснения разработчика законопроекта, из которых следует, что им был проведён анализ законов субъектов Российской Федерации, принятых ими в целях реализации положений подпункта 7 пункта 2 статьи 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации, который показал, что большинство субъектов Российской Федерации в своих нормативных актах реализовали предоставленные им полномочия. При этом отдельные субъекты Российской Федерации наряду с установлением перечня муниципальных образований, в которых могут быть предоставлены земельные участки, и перечня специальностей граждан установили и иные ограничения при предоставлении земельных участков (например, перечень организаций, в которых у граждан должно быть основное место работы, время получения образования по специальности, возраст гражданина и так далее), чем, по мнению разработчика законопроекта, превысили предоставленные субъектам Российской Федерации полномочия, что в отдельных случаях подтверждается судебной практикой (например, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29.03.2019 № 75-АПА19-3 «Об отмене решения Верховного Суда Республики Карелия от 07.11.2018 и признании недействующими отдельных положений Закона Республики Карелия от 06.03.2017 № 2101-ЗРК «О некоторых вопросах предоставления

отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Республики Карелия»).

Вместе с тем по предоставленным разработчиком законопроекта сведениями им не изучались причины, по которым субъекты Российской Федерации вводили дополнительные ограничения при предоставлении земельных участков (нехватка земли, избыток заинтересованных в предоставлении земельных участков, отсутствие правовых оснований для отказа в предоставлении участков, иное). Также разработчик законопроекта сообщил, что им не изучались проблемы, возникающие у субъектов Российской Федерации, при фактическом предоставлении земельных участков в безвозмездное пользование указанным категориям граждан.

Предоставленные в рабочую группу разработчиком указанные сведения, а также отсутствие в пояснительной записке к законопроекту соответствующей информации вызывают вопрос о наличии в правоприменительной практике проблем при вынесении решений о предоставлении земель в безвозмездное пользование по основаниям, установленным подпунктами 6 и 7 пункта 2 статьи 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации и, соответственно, об актуальности принятия предлагаемых законопроектом изменений в пункт 2 статьи 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет не поддерживает законопроект № 30967-8 «О внесении изменения в статью 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации», полагая его принятие нецелесообразным и не отвечающим целям правового регулирования, обусловившим закрепление в Земельном кодексе Российской Федерации нормы подпункта 7 пункта 2 статьи 39<sup>10</sup>.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы

Н.А. Дубинина