


ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»


_____ А.Н. Глушков
(подпись)

« 16 » _____ 12 _____ 2021 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «14» декабря 2021 г. № 94)

Заключение по результатам рассмотрения законопроекта № 1254703-7 «О внесении изменений в статью 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ»

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ законопроекта № 1254703-7 «О внесении изменений в статью 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ» (далее – Законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 05.10.2021 по 14.12.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Москвитин М.В. – руководитель рабочей группы;
- 2) Абдульманов А.Р.;
- 3) Бабелюк С.Н.;

- 4) Кондратьева И.В.;
- 5) Малахов П.В.;
- 6) Худзинская И.А.;
- 7) Шевляков В.В.
- 8) Шериева А.М.

При проведении правовой экспертизы проанализированы текст законопроекта, пояснительная записка к нему, Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ), Гражданский кодекс Российской Федерации, а также материалы судебной практики.

Законопроектом предлагается дополнить статью 39²⁰ ЗК РФ пунктом 1² в части уточнения случаев, в связи с которыми собственники зданий, сооружений, расположенных в границах земельных участков, находящихся в собственности публично-правовых образований, могут претендовать на предоставление земельного участка в его текущих границах, даже если площадь земельного участка значительно превышает занимаемую зданиями, сооружениями. При этом, согласно законопроекту, бремя доказывания необходимого размера, подлежащего выкупу земельного участка, возлагается на лицо, желающее его выкупить.

По мнению авторов законопроекта, предлагаемые изменения позволят устранить неопределённость в правоприменительной практике и упростить возвращение в хозяйственный оборот земель, фактически находящихся в запущенном состоянии, повысят их ликвидность и стоимость, создадут условия по недопущению проявления коррупционных нарушений в процессе управления объектами недвижимого имущества.

По результатам правовой экспертизы законопроекта Экспертный совет пришёл к следующим выводам.

1. Предлагаемое законопроектом прямое наделение собственника здания или сооружения правом претендовать на предоставление земельного участка в его текущих границах, даже если площадь земельного участка значительно превышает занимаемую зданиями, сооружениями, может быть поддержано, но при условии установления чётких критериев реализации такого права.

Экспертный совет обращает внимание, что согласно действующей редакции пункта 1 статьи 39²⁰ ЗК РФ исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках, если иное не установлено настоящей статьёй или другим федеральным законом. ЗК РФ не ограничивает размеры земельных участков, на которые вправе претендовать собственники зданий (сооружений), однако практика реализации указанной нормы, судебная практика по спорам об определении границ предоставляемого на основании пункта 1 статьи 39²⁰ ЗК РФ земельного участка складывается согласно следующему правовому подходу: площадь подлежащего предоставлению земельного участка подлежит определению исходя из его **функционального использования** исключительно для эксплуатации расположенных на нем объектов и должна быть **соразмерна** площади объектов недвижимого имущества (см., например, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23.04.2020 № 935-О, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.12.2020 № 309-ЭС20-19455, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.12.2015 № 309-ЭС15-11394, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 06.07.2021 по делу № А67-10271/2019 и др.).

В отсутствие в ЗК РФ прозрачных и чётких критериев определения размера предоставляемого на основании пункта 1 статьи 39²⁰ ЗК РФ земельного участка фактически данный вопрос разрешается в судах, для определения площади земельного участка, необходимой для эксплуатации здания (сооружения) собственником привлекаются экспертные организации, зачастую назначается повторная экспертиза. Критерий «соразмерность» также является оценочным. Как справедливо отмечено в пояснительной записке к законопроекту, «реализация положений подпункта 5 пункта 1 статьи 1, пункта 1 статьи 39²⁰ ЗК РФ допускает возможность неоднозначной интерпретации их нормативного содержания. Такая неопределённость обусловлена, помимо прочего, отсутствием необходимой ясности в вопросе о соразмерности объекта

недвижимости площади испрашиваемого участка и ограничении прав правообладателей объектов недвижимости и земельных участков». Указанные обстоятельства создают, помимо прочего, у сторон рассматриваемых правоотношений необоснованные издержки, связанные с необходимостью участия в судебном разбирательстве, увеличивают нагрузку на судебные органы.

При этом в отдельных случаях имеет место длительное, сложившееся комплексное использование земельного участка, площадь которого значительно превышает занимаемую зданиями, сооружениями, однако собственник такого здания, претендующий на предоставление ему земельного участка, получает отказ в предоставлении его в фактических границах, поскольку земельный участок не отвечает требованию соразмерности, нет прямого обоснования функционального использования земельного участка исключительно для эксплуатации расположенных на нём объектов недвижимости (см., например, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26.04.2021 № Ф09-1888/21).

Таким образом, по мнению Экспертного совета, существующий порядок предоставления земельных участков нуждается в корректировке в целях обеспечения прозрачности правовых механизмов, соблюдения баланса законных интересов сторон рассматриваемых правоотношений.

Вместе с тем **текст законопроекта в представленной редакции Экспертный совет поддержать не может** в связи со следующими замечаниями.

2. Согласно пояснительной записке есть земли, которые выведены из обращения, когда их становилось невыгодно использовать. Законопроект призван увеличить вовлечение земельных участков в хозяйственный оборот. Понятие вовлечения в экономический (хозяйственный) оборот, по мнению авторов законопроекта, должно рассматриваться в свете положений статьи 129 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

В соответствии с пунктом 3 статьи 129 ГК РФ земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными

способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39²⁰ ЗК РФ граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках, имеют исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду.

Из текста законопроекта нельзя сделать вывод, о каких выведенных из обращения землях идёт речь. Стоит отметить, что если речь идёт о землях, которые выведены из обращения, вовлечение их в оборот противоречит пункту 2 статьи 27 ЗК РФ, согласно которой земельные участки, отнесённые к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством.

Однако инициатива вовлечения в оборот именно неразграниченных, пустующих земельных участков может быть поддержана Экспертным советом, если исключить неясность формулировки законопроекта, чётко предусмотреть процедуры получения указанных земель заявителями.

3. Согласно пояснительной записке законопроект будет способствовать принятию судами справедливых решений по данной категории споров с учётом всех особенностей конкретного участка и сложившихся отношений собственников зданий, сооружений.

Законопроект предполагает возложение бремени обоснования размера земельного участка, необходимого для использования расположенных на нём зданий и сооружений, на заявителя и установления условия о том, что если планируемое комплексное использование земельного участка и расположенных на нём зданий и сооружений соответствует исторически сложившемуся, собственник зданий, сооружений вправе претендовать на предоставление земельного участка в его текущих границах, даже если площадь земельного участка значительно превышает занимаемую зданиями, сооружениями.

Следует отметить, что термин «исторически сложившееся комплексное использование земельного участка и расположенных на нём зданий и

сооружений» не установлен действующем законодательством Российской Федерации, не определены критерии для его оценки.

Проанализировав судебную практику в отношении применения статьи 39²⁰ ЗК РФ усматривается вывод, что собственники зданий, которые испрашивали земельные участки, площадь которых значительно превышала необходимую для эксплуатации этого участка, получали отказ в связи с тем, что не могли доказать необходимость использования этой площади земельного участка (дела № А50-16353/2020; А67-10271/2019; А50-35708/2019). При применении указанной статьи нет споров о том, на кого возложено бремя доказывания. Неопределённость состоит в том, как доказать, какой размер земельного участка необходим для использования здания или сооружения, если размер земельного участка превышает площадь занимаемого здания. Ясность в том, как доказать **исторически сложившееся комплексное использование земельного участка** в представленном законопроекте также отсутствует.

В этой связи полагаем, что предложенная редакция законопроекта не позволяет решить поставленную в пояснительной записке задачу по устранению неопределённости в правоприменительной практике и недопущению проявления коррупционных нарушений в процессе управления объектами недвижимого имущества.

4. Экспертный совет, поддерживая актуальность обозначенной авторами законопроекта проблемы, предлагает пересмотреть условия возникновения у собственника здания или сооружения права претендовать на предоставление земельного участка в его текущих границах, даже если площадь земельного участка значительно превышает занимаемую зданиями, сооружениями, в целях устранения вышеизложенных замечаний и достижения поставленных в пояснительной записке задач. Полагаем, что в данном вопросе допустимо использовать аналогию закона и предоставить собственнику зданий, сооружений **преимущественное право** претендовать на предоставление неиспользуемого, пустующего земельного участка в его текущих границах, по аналогии с пунктом 3 статьи 35 ЗК РФ, согласно которой собственник здания, сооружения, находящихся на чужом земельном участке, имеет

преимущественное право покупки или аренды земельного участка. Аналогичный принцип использовался ранее в пункте 8 статьи 22 ЗК РФ, когда при продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендатор данного земельного участка имел преимущественное право его покупки.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет поддерживает инициативу прямого закрепления в ЗК РФ права собственника здания или сооружения претендовать на предоставление земельного участка в его текущих границах, даже если площадь земельного участка значительно превышает занимаемую зданиями, сооружениями, при условии установления чётких критериев реализации этого права, при этом текст законопроекта № 1254703-7 «О внесении изменений в статью 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ» в представленной редакции поддержан быть не может, поскольку требует существенной доработки в соответствии с вышеизложенными замечаниями.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



М.В. Москвитин