

Оформление в общую долевую собственность земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом: актуальные вопросы правоприменения

К.С. Данилов

заместитель председателя Московской коллегии адвокатов «Альфа», адвокат,
преподаватель Финансового университета при Правительстве Российской
Федерации (г. Москва)

И.В. Низовцев

частнопрактикующий юрист (г. Москва)

К.К. Агабабян

помощник адвоката Московской коллегии адвокатов «Альфа» (г. Москва)

Кирилл Сергеевич Данилов, advokatdanilov@hotmail.com

Нормативное регулирование правового режима земельного участка под многоквартирным домом (далее также – МКД) осуществляется преимущественно Жилищным кодексом Российской Федерации (далее – ЖК РФ), а также Федеральным законом от 29 декабря 2004 года «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее – Закон о введении в действие ЖК РФ). Согласно положениям названных правовых актов земельный участок, на котором расположен МКД, с элементами озеленения и благоустройства, иными объектами, предназначенными для обслуживания, эксплуатации и благоустройства дома и расположенными на указанном земельном участке, принадлежат собственникам помещений в этом доме на праве общей долевой собственности (ч. 1 ст. 36 ЖК РФ, ч. 2 ст. 16 Закона о введении в действие ЖК РФ).

С момента образования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета земельный участок, на котором расположены МКД и иные входящие в состав такого дома объекты недви-

жимого имущества, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в МКД. Пунктом 67 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29 апреля 2010 года установлено, что в случае если земельный участок не образован и в отношении него не проведен государственный кадастровый учет, то земля под МКД находится в собственности соответствующего публично-правового образования¹.

Поскольку переходу в общую долевую собственность земельного участка предшествуют его образование и постановка на кадастровый учет, особую актуальность приобретают процедурные аспекты. Наиболее проблемным из них является предъявление государственными органами к заявителям дополнительных требований, не обусловленных действующими нормами законодательства.

По общему правилу, согласно части 3 статьи 16 Закона о введении в действие ЖК РФ в случае, «если земельный участок,

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29 апреля 2010 года «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».

на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, не образован до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации, любой собственник помещения в МКД вправе обратиться в органы государственной власти или органы местного самоуправления с заявлением об образовании земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом». Несмотря на изъятие из существующего законодательства положений об обязательном наличии решения общего собрания собственников МКД, соответствующие органы государственной власти отказывают в предоставлении услуг по образованию земельного участка при его отсутствии². Вместе с тем указанный подход уполномоченных органов противоречит актуализированным положениям пункта 4 части 1 статьи 36 ЖК РФ, частям 2–5 статьи 16 Закона о введении в действие ЖК РФ.

**Развитие законодательного
регулирования порядка образования
земельного участка под
многоквартирным домом на основании
заявления собственника помещения
в этом доме**

Положением части 3 статьи 16 Закона о введении в действие ЖК РФ в редакции от 1 июля 2017 года предусматривалось, что на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме любое уполномоченное указанным собранием лицо могло обратиться в органы государственной власти или органы местного самоуправления с заявлением о формировании земельного участка,

на котором расположен такой дом. Однако постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 2010 года № 12-П (далее – Постановление № 12-П)³ норма части 3 статьи 16 Закона о введении в действие ЖК РФ признана не соответствующей Конституции Российской Федерации, а именно часть 1 статьи 19, части 1, 2 статьи 35 и статья 36, в той мере, в какой она препятствует собственнику помещения в МКД, не уполномоченному на то общим собранием собственников помещений в доме, обратиться в органы государственной власти или органы местного самоуправления с заявлением о формировании земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом. В обозначенном акте конституционного судопроизводства отдельно отмечено следующее: «между тем в силу различий в статусе жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме и обусловленных этим различий интересов собственников соответствующих помещений, при том, что все они фактически пользуются земельным участком, на котором расположен такой дом, принятие общим собранием решения становится практически невозможным. В рамках действующего правового регулирования это означает сохранение на неопределенное время различного правового режима земельных участков под такими домами и нарушение одного из основных принципов земельного законодательства – единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов. В силу части 3 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» собственники помещений в многоквартирном доме, земельный участок под которым не сформирован и в отношении которого не

² См., например, кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2018 года № 5-КГ18-208. URL: <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-14112018-n-5-kg18-208/>

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 2010 года № 12-П «По делу о проверке конституционности частей 2, 3 и 5 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», частей 1 и 2 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 3 и пункта 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е.Ю. Дугенец, В.П. Минина и Е.А. Плеханова».

проведен государственный кадастровый учет, не могут без проведения общего собрания собственников потребовать формирования земельного участка и тем самым – реализации права, вытекающего из части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, хотя они фактически осуществляют владение и пользование несформированным земельным участком наравне с собственниками помещений в многоквартирном доме, земельный участок под которым сформирован. Поэтому их обращение с заявлением о формировании земельного участка имеет целью исключительно юридическое оформление уже существующих отношений».

Федеральный законодатель на основании правовой позиции, изложенной в Постановлении № 12-П, используя свои дискреционные полномочия, Федеральным законом от 3 июля 2018 года № 191-ФЗ «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» изменил норму части 3 статьи 16 Закона о введении в действие ЖК РФ в соответствии с выявленным в ходе конституционного судопроизводства конституционно-правовым смыслом обозначенного законоположения. Действительно, ранее для обращения в органы государственной власти в целях инициации процесса образования земельного участка под многоквартирным домом необходимо было представить решение общего собрания собственников этого дома. Однако в настоящее время такое решение не требуется.

По существу, любые требования соответствующих государственных органов и их должностных лиц о предоставлении решения общего собрания собственников основаны на редакции части 3 статьи 16 Закона о введении в действие ЖК РФ, признанной неконституционной и утратившей свою силу

с принятием федеральным законодателем актуальной редакции обозначенной нормы.

Между тем, оценивая внесенные изменения в законодательстве, может возникнуть вопрос, нарушает ли инициирование процесса образования земельного участка одним из собственников права и интересы других собственников помещений в МКД. Ответ на этот вопрос имеет ключевое значение, так как, отказывая заявителям в предоставлении услуг по образованию и проведению государственного кадастрового учета земельного участка в отсутствие решения общего собрания, уполномоченные органы преимущественно ссылаются на то, что подобное инициирование одним лицом нарушает права и интересы остальных собственников МКД. Подобная позиция уполномоченного органа наиболее ярко отражена в деле № А40-228356/2020.

С одной стороны, при переходе земельного участка в общую долевую собственность такой земельный участок переходит в режим общего имущества МКД, в связи с чем у собственников помещений в МКД возникает обязанность по содержанию этого земельного участка в силу прямого указания в законе (ч. 1 ст. 39 ЖК РФ). Таким образом, с момента образования и проведения кадастрового учета земельного участка на всех собственников помещений в МКД возлагается бремя содержания этого участка, в том числе благоустройство, обеспечение чистоты и порядка на территории. Более того, собственники помещений обязаны нести бремя расходов на содержание общего имущества в МКД независимо от факта пользования им⁴. Именно на эти обстоятельства ссылаются государственные органы в обоснование того, почему инициирование процесса образования земельного участка одним из собственников нарушает права и интересы других собственников помещений в МКД. Однако такой подход ос-

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 года № 22 «О некоторых вопросах рассмотрения судами споров по оплате коммунальных услуг и жилого помещения, занимаемого гражданами в многоквартирном доме по договору социального найма или принадлежащего им на праве собственности».

нован на смешении двух различных правоотношений, одни из которых вытекают из оформления и возникновения права общей долевой собственности на земельный участок под МКД, другие – из необходимости содержания такого земельного участка. По сути, в рассматриваемом случае государственная регистрация права на земельный участок под многоквартирным домом имеет правоподтверждающий, а не правообразующий характер и не может нарушать чьи-либо права. Также следует заметить, что сама государственная регистрация прав на земельный участок под МКД выступает инструментом повышения инвестиционной привлекательности недвижимости собственников МКД.

Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления при обращении к ним с заявлением об образовании и проведении кадастрового учета земельного участка, на котором располагается многоквартирный дом

Исходя из части 4 статьи 16 Закона о введении в действие ЖК РФ образование земельного участка, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, является обязанностью органов государственной власти или органов местного самоуправления. Так, в целях образования такого земельного участка уполномоченными органами государственной власти или органами местного самоуправления совершаются все необходимые действия, предусмотренные законом, в том числе обеспечивается утверждение в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, проекта межевания территории, подготовка межевого плана земельного участка, обращение с заявлением о государственном кадастро-

вом учете в отношении такого земельного участка в орган регистрации прав, а в случае приостановления осуществления государственного кадастрового учета по этому заявлению указанными органами обеспечивается устранение причин, препятствующих осуществлению государственного кадастрового учета.

В соответствии с пунктом 11 Методических рекомендаций по проведению работ по формированию земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, утвержденных приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 7 марта 2019 года № 153/пр, «уполномоченным органам рекомендуется образовывать земельные участки под многоквартирными домами по собственной инициативе или в связи с поступлением заявления любого собственника помещения в многоквартирном доме об образовании земельного участка, занятого таким домом»⁵.

Аналогичные нормы содержатся и в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. В частности, в части 1 статьи 12 Закона города Москвы от 19 декабря 2007 года № 48 «О землепользовании в городе Москве» установлено, что уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы осуществляет образование земельных участков многоквартирных домов, в том числе в ходе выполнения комплексных кадастровых работ. В целях образования земельных участков под многоквартирными домами уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы совершает все необходимые действия, предусмотренные федеральным законодательством. В соответствии с Положением о Департаменте городского имущества города Москвы, утвержденным постановлением правительства Москвы от 20 февраля 2013 года № 99-ПП, Департамент городского имущества города Москвы яв-

⁵ Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 7 марта 2019 года № 153/пр «Об утверждении методических рекомендаций по проведению работ по формированию земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома».

ляется уполномоченным органом исполнительной власти города Москвы, который осуществляет формирование и постановку на кадастровый учет земельного участка под многоквартирным домом.

Системное толкование рассмотренных положений позволяет сделать вывод о том, что обязанность по образованию и проведению кадастрового учета земельного участка под МКД возложена именно на уполномоченный орган государственной власти, а само инициирование процесса образования земельного участка может быть осуществлено на основании обращения любого из собственников помещений в МКД. Эти выводы подтверждаются и правоприменительной практикой. Так, в кассационном определении Верховного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2018 года № 5-КГ18-208 указано, что «обращение любого собственника помещений в многоквартирном доме в органы государственной власти или в органы местного самоуправления с заявлением о формировании земельного участка, на котором расположен данный многоквартирный дом, должно рассматриваться как основание для формирования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета, что не отменяет необходимость формирования и проведения кадастрового учета земельных участков в разумный срок самими органами публичной власти, на которые возложена соответствующая функция»⁶.

Поскольку образование земельных участков, на которых расположены МКД, относится к области публичных правоотношений, то соответствующие органы государственной власти, на которые возложены эти обязанности, не вправе произвольно отказать от ее выполнения, если для образования земельных участков имеются все

предусмотренные законом основания. Указанные выводы вытекают из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении № 12-П: «обращение любого собственника помещений в многоквартирном доме в органы государственной власти или в органы местного самоуправления с заявлением о формировании земельного участка, на котором расположен данный многоквартирный дом, должно рассматриваться как основание для формирования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета». Аналогичная позиция нашла отражение и в постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 13 ноября 2015 года № 09АП-46371/2015 по делу № А40-92835/15⁷.

Выводы

Подводя итог изложенному, следует обратить особое внимание на следующие положения:

1) обязанность по образованию и постановке на кадастровый учет земельного участка под МКД возложена именно на уполномоченные органы, «в том числе при отсутствии обращения собственников помещений в соответствующем МКД, в том числе в ходе выполнения комплексных кадастровых работ»⁸;

2) инициирование процесса образования земельного участка под МКД в соответствующем уполномоченном государственном органе может быть осуществлено любым собственником помещения в многоквартирном доме посредством обращения к уполномоченному лицу;

3) предоставление услуги по образованию земельного участка и его кадастровому учету без решения собрания собствен-

⁶ URL: <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-14112018-n-5-kg18-208/>

⁷ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 13 ноября 2015 года № 09АП-46371/2015 по делу № А40-92835/15. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/180751e0-d98b-4f5c-907d-1cafa4bbccdc/4d181e31-9beb-4527-ab31-ab6f445c7f85/A40-92835-2015_20160225_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True

⁸ Савин К.Н. Обзор изменений жилищного законодательства РФ за 2019 год. Часть 2 // Право: история и современность. 2020. № 2 (11). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obzor-izmeneniy-zhilischnogo-zakonodatelstva-rf-za-2019-god-chast-2>

ников помещений в МКД не нарушает и не может нарушать какие-либо права других собственников.

Таким образом, любые действия уполномоченных органов, которые направлены на отказ от предоставления услуги по образованию земельного участка под МКД со ссылкой на отсутствие решения общего собрания собственников МКД, являются незаконными, противоречат действующим нормам законодательства и препятствуют оформлению в общую долевую собственность земельного участка, в связи с чем такие действия могут быть оспорены в соответствии с положениями статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Жилищный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ // Парламентская газета. 2005. № 7–8.

2. О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ // Парламентская газета. 2005. № 7–8.

3. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29 апреля 2010 года // Российская газета. 2010. № 109.

4. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2018 года № 5-КГ18-208. URL: <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-14112018-n-5-kg-18-208/> (дата обращения: 20.08.2021).

5. По делу о проверке конституционности частей 2, 3 и 5 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищно-

го кодекса Российской Федерации», частей 1 и 2 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 3 и пункта 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е.Ю. Дугенец, В.П. Минина и Е.А. Плеханова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 2010 года № 12-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2010. № 5.

6. О внесении изменения в статью 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» : Федеральный закон от 3 июля 2018 года № 191-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О некоторых вопросах рассмотрения судами споров по оплате коммунальных услуг и жилого помещения, занимаемого гражданами в многоквартирном доме по договору социального найма или принадлежащего им на праве собственности : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 года № 22 // Российская газета. 2017. № 144.

8. Об утверждении методических рекомендаций по проведению работ по формированию земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома : приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 7 марта 2019 года № 153/пр // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. 2019. № 4.

9. О землепользовании в городе Москве : Закон города Москвы от 19 декабря 2007 года № 48 // Ведомости Московской городской Думы, 2008, № 2, ст. 290.

10. Об утверждении Положения о Департаменте городского имущества города Москвы : постановление правительства Москвы от 20 февраля 2013 года № 99-ПП // Вестник мэра и правительства Москвы. 2013. № 11.

11. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 13 ноября 2015 года № 09АП-46371/2015 по делу № А40-92835/15. URL: <https://kad.arbitr.ru/>

Document/Pdf/180751e0-d98b-4f5c-907d-1cafa4bbccdc/4d181e31-9beb-4527-ab31-ab6f445c7f85/A40-92835-2015_20160225_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 20.08.2021).

12. Савин К. Н. Обзор изменений жилищного законодательства РФ за 2019 год. Часть 2 // Право: история и современность. 2020. № 2 (11). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obzor-izmeneniy-zhilischnogo-zakonodatelstva-rf-za-2019-god-chast-2> (дата

обращения: 20.08. 2021).

13. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : Федеральный закон от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

 <p>СТАТУТ ШКОЛА ПРАВА</p>	<p>Негосударственное образовательное учреждение дополнительного образования «Школа права «СТАТУТ»</p> <p>ЮРИДИЧЕСКИЕ СЕМИНАРЫ ДЛЯ ПРОФЕССИОНАЛОВ</p> <p>Телефон: (499) 750-72-72 http://www.statut.ru/ E-mail: post@statut.ru</p>
<p><i>Место проведения:</i> Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), г. Москва</p>	
<p>14–15.11</p>	<p>ЭЛЕКТРОННАЯ ЦИФРОВАЯ ПОДПИСЬ (ЭЦП), МАШИНОЧИТАЕМЫЕ ДОВЕРЕННОСТИ (МЧД): новый порядок, статус электронной переписки и проблемы смарт-контрактов</p>
<p>16–18.11</p>	<p>ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫЕ СДЕЛКИ И ЗАЩИТА КРЕДИТОРОВ: реформа обязательственного права и особенности применения законодательства</p>
<p>17–24.11</p>	<p>ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА: экономика и финансы юридической фирмы</p>
<p>21–25.11</p>	<p>ДОГОВОРНОЕ ПРАВО: реформа гражданского кодекса РФ и актуальные вопросы судебной практики</p>
<p>21–25.11</p>	<p>КИБЕРПРАВОВАЯ ШКОЛА</p>
<p>23–24.11</p>	<p>АНТИМОНОПОЛЬНЫЕ НАРУШЕНИЯ: доказывание, последствия, разъяснения высших судебных инстанций</p>
<p>28.11–02.12</p>	<p>БАНКРОТСТВО ОРГАНИЗАЦИЙ И ГРАЖДАН: комментарий новелл законодательства и анализ судебной практики</p>
<p>30.11–02.12</p>	<p>СТРОИТЕЛЬНОЕ ПРАВО: СЛОЖНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ</p>
<p>05–07.12</p>	<p>НАЛОГОВЫЕ СПОРЫ. ЗАЩИТА ПРАВ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ</p>
<p>12–16.12</p>	<p>ПРАВА НА РЕЗУЛЬТАТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: комментарий изменений и практика применения iv части гк рф</p>
<p>13–14.12</p>	<p>ЗАКУПКИ ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПО 223-ФЗ: рекомендации по применению и анализ судебной практики</p>