

Л. Я. Саввина
Уральский государственный
юридический университет им. В. Ф. Яковлева
(Екатеринбург)

КАДАСТРОВЫЙ УЧЕТ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПОД МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ КАК ГАРАНТИЯ СНИЖЕНИЯ РИСКА ВОЗНИКНОВЕНИЯ КОНФЛИКТОВ ПО ПОВОДУ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТАКИХ ТЕРРИТОРИЙ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с моментом и порядком возникновения права собственности на земельный участок под многоквартирным домом (МКД) с расположенными на нем объектами, а также вопросы межотраслевого правового регулирования данных отношений.

Одним из важных показателей, характеризующих благоустроенность городов, является доля МКД, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет, в общем их количестве. С формированием земельных участков в существующей застройке, т. е. созданной до 1 марта 2005 г., и постановкой их на государственный кадастровый учет происходит индивидуализация объекта земельных правоотношений. У собственников помещений возникает право общей долевой собственности на земельный участок. С этого момента собственники определяют порядок использования земельного участка. Чем больше земельных участков под МКД поставлены на кадастровый учет, тем меньше споров и конфликтов по поводу порядка их использования. В статье выделены два уровня таких конфликтов, приведена соответствующая судебная практика и сделаны выводы о путях их преодоления.

Ключевые слова: *земельный участок, многоквартирный дом, право общей собственности, собственники помещений, государственный кадастровый учет, органы государственной власти, органы местного самоуправления*

Для цитирования

Саввина Л. Я. Кадастровый учет земельных участков под многоквартирными домами как гарантия снижения риска возникновения конфликтов по поводу использования таких территорий // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 1. С. 59–65. DOI: 10.34076/2410-2709_2022_1_59.

УДК 340.12

DOI: 10.34076/2410-2709_2022_1_59

Вопросы формирования комфортной для жизни населения среды городов и других населенных пунктов всегда были актуальными. Для их решения на уровне органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также общественных организаций и местного населения предпринимаются различные меры правового, экономического, организационного, идеологического, культурного характера. Создание благоприятных

условий городской среды связано с обустройством и рациональной организацией использования земельных участков под объектами недвижимости, в том числе многоквартирными домами (МКД) и объектами их инфраструктуры.

Любые проводимые в этом направлении мероприятия должны иметь конкретную правовую основу. Кроме того, складывается определенная практика применения соответ-

ствующего законодательства в связи с возникающими спорами и конфликтами.

На федеральном уровне утверждены национальные проекты, касающиеся практически всех сфер жизни российского общества. На основании национального проекта «Жилье и городская среда» была утверждена специальная Методика формирования индекса качества городской среды, предусматривающая параметры измерения благоустроенности городских поселений (распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р (в ред. от 30 декабря 2020 г.).

Земельный кодекс РФ и иные акты земельного законодательства не содержат четкого определения понятия образования земельных участков, а только перечисляют способы такого образования

Важным показателем качества городской среды является «доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет, в общем количестве многоквартирных домов». От ее измерения зависит формирование информации о том, насколько упорядочены правоотношения в сфере государственного кадастрового учета земельных участков в городе, какие действия должны предпринять органы власти в этой сфере. Если учтенные земельные участки прошли процедуру образования путем межевания, а именно установления и документирования границ соответствующих земельных участков, то это снижает возможные конфликты и риски при использовании данных территорий.

Размер и границы соответствующего земельного участка, являющегося общей долевой собственностью, определяются согласно требованиям земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности (ст. 36 ЖК РФ).

Момент возникновения общей долевой собственности на земельный участок под МКД связан с образованием земельного участка и его государственным кадастровым учетом.

Определение понятия «земельный участок» дано в Земельном кодексе РФ, но дис-

куссии по этому поводу не утихают до сих пор. Они касаются представления о том, что есть земельный участок как недвижимая вещь (имущество), имеющая индивидуальные характеристики, в том числе границы и местоположение, а также как природный объект и природный ресурс.

Земельный участок включен в гражданский оборот как «поверхность земли с установленными границами» в отличие от земли как «поверхности без установленных границ» [Эйриян 2019: 546]. Но в любом случае он остается частью земли как природного объекта (ресурса), «...именно поэтому в подпункте 1 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ закреплён принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека» [Крассов 2013: 11]. Подобной точки зрения придерживается и Е. А. Галиновская [Галиновская 2012]. Ученые справедливо указывают, что при регулировании земельных отношений учитывается значение земли как природного объекта, природного ресурса и одновременно как недвижимого имущества.

В. А. Алексеев, считает, что когда речь идет о невидимой вещи, то «единственным индивидуализирующим признаком» земельного участка могут быть его границы [Алексеев 2018: 72]. Аналогичную позицию занимает Н. Ю. Чаплин [Чаплин 2018: 160].

В основном все авторы говорят о тех или иных физических характеристиках земельных участков. Но следует согласиться и с мнением о том, что «их индивидуализация является плодом деятельности юристов» [Бар 2018: 113–121]. «Именно индивидуализация земельных участков может рассматриваться как совокупность юридических фактов, являющихся основанием определения и возникновения вещи как объекта гражданских прав» [Грядя 2011: 43].

ЗК РФ и иные акты земельного законодательства не содержат четкого определения понятия образования земельных участков, а только перечисляют способы такого образования. Все действия при этом производятся в отношении границ земельных участков. Ранее законодательство о землеустройстве действия с границами земельных участков и иных объектов относило к мероприятиям по межеванию. Таким образом, можно сказать, что образование, т. е. появление нового или новых земельных участков обеспечивает-

ся посредством проведения работ по межеванию. В настоящее время они называются кадастровыми работами, по их результатам кадастровый инженер готовит межевой план.

Важно отметить, что в рассматриваемом случае образование земельного участка, включая финансирование проведения кадастровых работ, является обязанностью уполномоченных органов власти по заявлению любого собственника помещения в многоквартирном доме. Вместе с тем инициативу может проявить и сам орган власти, приняв решение о необходимости проведения комплексных кадастровых работ. Эти работы выполняются одновременно в отношении всех участков, расположенных на территории одного кадастрового квартала или территориях нескольких смежных кадастровых кварталов. По общему правилу, образование таких земельных участков должно быть предусмотрено утвержденным в установленном порядке проектом межевания территории, который является одним из видов документов по планировке территории.

Итак, если земельные участки были ранее сформированы в существующей застройке, то право общей собственности возникло в силу закона с момента введения в действие ЖК РФ, т. е. с 1 марта 2005 г. Если их формирование и учет произошли после этой даты, право общей долевой собственности возникнет с момента проведения государственного кадастрового учета.

Право собственности на земельный участок под МКД возникает на основе права собственности на помещение и факта кадастрового учета такого участка. Постановка на учет вновь сформированного (образованного) земельного участка – это момент юридического признания возникновения земельного участка с характеристиками, позволяющими определить его в качестве индивидуально-определенной вещи. Именно такая вещь является объектом прав. Названные характеристики вносятся в ЕГРН как основные и дополнительные сведения об объекте. К основным сведениям, в частности, относятся кадастровый номер, описание местоположения и площадь земельного участка. Всем участникам отношений надо знать, где находятся границы земельного участка, поскольку они указывают на пределы распространения прав и обязанностей собственников в отноше-

нии использования и охраны данного участка и, следовательно, гарантируют реализацию их правомочий как собственников земли. В регистрационном законодательстве перечислено достаточно много дополнительных сведений об участках (например, о природных объектах, расположенных на участке, о кадастровой стоимости и др.).

Чем больше подобных земельных участков стоят на учете, тем большее их количество обретет конкретных собственников. Собственники реализуют свои правомочия в отношении общего имущества в соответствии с «гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами» (п. 3 ст. 3 ЗК РФ). Обязанности в части использования земельного участка земельное законодательство возлагает прежде всего на его собственника. Поскольку речь идет о городской жилой застройке, целями использования земельных участков, помимо самой застройки, выступают обслуживание и эксплуатация многоквартирных домов, создание благоприятной среды для граждан, проживающих в них. Большая часть городской территории была застроена многоквартирными домами в советское время и до начала 2000-х гг., когда еще не вступили в силу ЖК РФ, Градостроительный кодекс РФ, а также современное земельное и кадастрово-регистрационное законодательство. Именно поэтому земельные участки под такими многоквартирными домами не были образованы и не были поставлены на кадастровый учет по ныне действующим правилам.

Учитывая потребности населения в дальнейшем благоустройстве городов и сельских населенных пунктов, повышении качества жилищных условий, сокращении количества аварийных, технически изношенных, находящихся в ограниченно работоспособном состоянии и не имеющих централизованные системы инженерно-технического обеспечения многоквартирных домов, законодатель принимает специальные нормы по комплексному развитию территории (КРТ). Они содержатся в градостроительном (гл. 10 ГрК РФ), гражданском, жилищном, земельном законодательстве, законодательстве об охране объектов культурного наследия (памятни-

ков истории и культуры) народов Российской Федерации и об охране окружающей среды. Одной из важнейших целей КРТ является «повышение эффективности использования территорий поселений, городских округов, в том числе формирование комфортной городской среды» (ч. 1 п. 4 ст. 64 ГрК РФ).

Нормы о комплексном развитии территории предусматривают, в том числе, возможность принудительного изъятия земельного участка вместе с многоквартирным домом в целях его сноса или реконструкции. В связи с этим собственники помещений в многоквартирном доме должны быть заинтересованы в повышении гарантий своих прав на земельный участок. Не должно вызывать сомнений то, что таких гарантий больше именно у собственника земельного участка. Указанные нормы могут стимулировать собственников помещений ускорить процесс формирования земельных участков под многоквартирными домами в существующей застройке и, следовательно, процесс возникновения права общей собственности на них.

Рассмотрим конфликты (споры), которые могут возникать по поводу земельных участков под МКД.

Конфликты (споры) *первого уровня* связаны именно с процедурой образования таких участков и постановки их на кадастровый учет. Представляется, что исходя из решений высших судебных органов¹ законодатель в большей части снизил риск возможных конфликтных ситуаций на данном уровне, внося соответствующие изменения и дополнения прежде всего в жилищное и земельное законодательство. У любого (даже одного) собственника помещения появилась возможность обращаться в уполномоченные органы власти с заявлением об образовании земельного участка и о его учете. При отсутствии такого заявления инициативу в принятии решения об образовании участков под многоквартирными домами проявляют сами уполномоченные органы власти

в порядке выполнения комплексных кадастровых работ. Очень важно, что инициировать образование таких участков органы власти обязаны. Они должны совершить все необходимые действия, предусмотренные законодательством. Сначала утверждается проект межевания территории, подготавливается межевой план земельного участка в порядке, установленном градостроительным законодательством. Далее подается заявление об учете такого участка. Если регистратор приостанавливает осуществление государственного кадастрового учета по этому обращению, то указанные органы устраняют причины приостановления процедуры учета. Наконец, кадастровый инженер, выполнявший работы, сам вправе обратиться в орган с соответствующим заявлением без получения доверенности.

Конфликты (споры) *второго уровня* могут возникнуть после постановки земельного участка на кадастровый учет и появления права общей долевой собственности на него. Такие конфликты, как правило, связаны с использованием участка в своих целях. Например, это касается возможности получения дополнительного дохода от арендуемой третьими лицами части общего имущества. В советское время земельные территории под многоквартирными домами не были закрытыми для свободного нахождения на них любых граждан, в том числе не проживающих в этих домах, т. е. относящихся к неопределенному кругу лиц. Приватизация жилья и земельных участков под МКД началась с принятием соответствующих законов в 1990-х – 2000-х гг. Становясь собственниками общего имущества МКД в существующей застройке, граждане стали инициировать принятие решений по установке оградений на собственном земельном участке вокруг домов. Конечно, это вызвано желанием ограничить бесконтрольное, свободное пребывание на их территории лиц, не являющихся собственниками данной недвижимости. Стали возникать конфликты по поводу установленных оградений (определения Верховного Суда РФ от 2 октября 2020 г. № 304-ЭС20-13196 по делу № А45-42820/2018, от 24 июня 2021 г. № 304-ЭС21-11867 по делу № А70-5947/2020; кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 26 апреля 2019 г. № 5-КА19-3 об отказе

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 2010 г. № 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.

в удовлетворении требований о демонтаже шлабаума и металлических ограждений).

Однако надо иметь в виду, что любые преобразования земельного участка должны осуществляться исключительно с согласия всех собственников помещений [Баранова 2018: 54]. «Владение, пользование и распоряжение общим имуществом напрямую зависит от собрания собственников жилых помещений, которое принимает решение большинством голосов в 2 / 3 от общего числа собственников многоквартирного жилого дома. Очень часто такие собрания носят формальный характер, жильцы в них не участвуют, а лишь подписывают протоколы. Кроме того, 1 / 3 собственников может не согласиться с решением общего собрания, но они обязаны выполнять волю большинства» [Габитдинов 2020: 46]. Следует согласиться с мнением о том, что нужно урегулировать вопрос о полноценном волеизъявлении собственников имущества многоквартирного жилого дома. При этом важно отметить, что собственникам помещений в многоквартирном жилом доме принадлежат не реальные, а идеальные доли в праве общей собственности [Гутникова 2014: 158]. Данные доли невозможно выделить, но определить их размер необходимо, поскольку в зависимости от этого устанавливаются размер платежей на содержание и ремонт общего имущества, порядок использования земельного участка, а также степень влияния на решение всех вопросов, касающихся режима имущества, при голосовании на общем собрании.

Как говорилось выше, вместе с обладанием правами на земельный участок собственники несут обязанности по его использованию (ст. 42 ЗК РФ). Они должны содержать земельный участок в надлежащем состоянии: беречь и охранять его. На практике возникают вопросы по поводу «прилегающей территории». К ней относится «территория общего пользования, 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» (п. 37 ст. 1 ГрК РФ).

Вся деятельность по уходу за территорией земельных участков, не входящих в состав общего имущества, «не подлежит включению в состав услуг и работ по содержанию обще-

го имущества многоквартирного дома» (Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме: утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 491). В противоположность этому существует норма, которая гласит, что «лицо, ответственное за эксплуатацию здания, строения, сооружения (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, 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» (ч. 9 ст. 55.25 ГрК РФ).

Получается, что на муниципальном уровне на лиц, ответственных за эксплуатацию здания, может быть возложена обязанность по всестороннему участию в содержании прилегающих территорий. Об этом свидетельствует и судебная практика (апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 28 ноября 2019 г. № АПЛ19-427 по делу № АКПИ19-451; кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 26 апреля 2019 г. № 5-КА19-3).

Можно сделать следующие выводы.

1. Государственный кадастровый учет земельных участков как индикатор для расчета индекса качества городской среды является одной из важнейших гарантий реализации прав собственников помещений на данный участок, предотвращает конфликты по поводу его использования. Установление границ таких земельных участков указывает на пределы реализации собственниками помещений дома прав по владению, пользованию и распоряжению объектом собственности.

2. Для создания благоприятных условий жизни людей в различных населенных пунктах необходимо в рамках правового поля устранять конфликты по поводу земли. Если конфликты первого уровня в основном преодолены за счет внесения изменений в законодательство, то для разрешения конфликтов второго уровня требуется детальный анализ разногласий прежде всего между самими собственниками либо собственниками, с одной стороны, и управляющими организациями, органами власти и иными субъектами правоотношений – с другой.

Список литературы

Алексеев В. А. Право недвижимости Российской Федерации. Понятие и виды недвижимых вещей: практ. пособие. М.: Юрайт, 2018. 411 с.

Бар К. фон. Для чего нужно понятие земельного участка (Grundstück) и что это такое? О сложностях установления содержания понятия «вещь» в европейском вещном праве // Вестник гражданского права. 2018. № 5. С. 113–138.

Баранова Д. А. Права на земельный участок в составе общего имущества многоквартирного дома // Наука и образование сегодня. 2018. № 1. С. 53–54.

Габитдинов Р. Ф. Правовой режим общего имущества многоквартирного дома // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2020. № 4. С. 43–49.

Галиновская Е. А. Особенности включения земли в правовые отношения в качестве объекта // Журнал российского права. 2012. № 8. С. 105–111.

Гряды Э. А. К вопросу о гражданско-правовом значении государственного кадастрового учета земельных участков // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 2. С. 42–45.

Гутникова А. С. Общая собственность на имущество в многоквартирных домах и иных зданиях // Закон. 2014. № 7. С. 154–159.

Крассов О. И. Земельный участок как объект природы и природный ресурс // Экологическое право. 2013. № 6. С. 8–16.

Чаплин Н. Ю. Понятие и особенности земельного участка как объекта гражданских прав // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 155–161.

Эйриян Г. Н. Земельный участок как объект использования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. № 45. С. 540–563.

Людмила Яковлевна Саввина – старший преподаватель кафедры земельного, градостроительного и экологического права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: savvina.l@mail.ru.

ORCID: 0000-0001-7934-476X

Cadastral Registration of Land Plots under Apartment Buildings as a Guarantee of Reducing the Risk of Conflicts over the Use of Such Territories

The article discusses issues regarding the moment and procedure for the emergence of ownership of a land plot under an apartment building with objects located on it, as well as issues of cross-sectoral legal regulation of these relations.

One of the important indicators characterizing the quality of urban amenities is the share of apartment buildings located on land plots in respect of which state cadastral registration has been carried out in their total number. With the formation of land plots in the existing building, that is, created before March 1, 2005, and putting them on the state cadastral register, the individualization of the object of land legal relations takes place. The owners of the premises have the right of joint shared ownership of the land. From that moment on, the owners determine the procedure for using the land plot. The more land plots under apartment buildings are put on the cadastral register, the less disputes and conflicts over the procedure for their use. The article highlights two levels of such conflicts, provides the relevant judicial practice and draws conclusions on ways to overcome them.

Keywords: land plot, apartment building, common property right, owners of premises, state cadastral registration, government departments, local government bodies

Recommended citation

Savvina L. Ya. Kadastryvi uchet zemel'nykh uchastkov pod mnogokvartirnymi domami kak garantiya snizheniya riska vozniknoveniya konfliktov po povodu ispol'zovaniya takikh territorii [Cadastral Registration of Land Plots under Apartment Buildings as a Guarantee of Reducing the Risk of Conflicts over the Use of Such Territories], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2022, no. 1, pp. 59–65, DOI: 10.34076/2410-2709_2022_1_59.

References

Alekseev V. A. *Pravo nedvizhimosti Rossiiskoi Federatsii. Ponyatie i vidy nedvizhimykh veshchei* [Real Estate Law of the Russian Federation. The Concept and Types of Immovable Things], Moscow, Yurait, 2018, 411 p.

Bar K. von. Dlya chego nuzhno ponyatie zemel'nogo uchastka (Grundstück) i chto eto takoe? O slozhnostyakh ustanovleniya sodержaniya ponyatiya «veshch'» v evropeiskom veshchnom prave [What is the Concept of a Land Plot (Grundstück) for and What is it? On the Difficulties of Establishing the Content of «Thing» in European Property Law], *Vestnik grazhdanskogo prava*, 2018, no. 5, pp. 113–138.

Baranova D. A. Prava na zemel'nyi uchastok v sostave obshchego imushchestva mnogokvartirnogo doma [Rights to a Land Plot in the Common Property of an Apartment Building], *Nauka i obrazovanie segodnya*, 2018, no. 1, pp. 53–54.

Chaplin N. Yu. Ponyatie i osobennosti zemel'nogo uchastka kak ob'ekta grazhdanskikh prav [Concept and Features of a Land Plot as an Object of Civil Rights], *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2018, no. 8, pp. 155–161.

Eyriyan G. N. Zemel'nyi uchastok kak ob'ekt ispol'zovaniya [Land Plot as an Object of Use], *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*, 2019, no. 45, pp. 540–563.

Gabitdinov R. F. Pravovoi rezhim obshchego imushchestva mnogokvartirnogo doma [The Legal Regime of the Common Property of an Apartment Building], *Trudy Orenburgskogo instituta (filiala) Moskovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*, 2020, no. 4, pp. 43–49.

Galinovskaya E. A. Osobennosti vklyucheniya zemli v pravovye otnosheniya v kachestve ob'ekta [Features of the Inclusion of Land in Legal Relations as an Object], *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2012, no. 8, pp. 105–111.

Gryada E. A. K voprosu o grazhdansko-pravovom znachenii gosudarstvennogo kadastrnogo ucheta zemel'nykh uchastkov [To the Question of the Civil-Legal Significance of the State Cadastral Registration of Land Plots], *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2011, no. 2, pp. 42–45.

Gutnikova A. S. Obshchaya sobstvennost' na imushchestvo v mnogokvartirnykh domakh i inykh zdaniyakh [Shared Ownership of Property in Apartment Buildings and Other Buildings], *Zakon*, 2014, no. 7, pp. 154–159.

Krassov O. I. Zemel'nyi uchastok kak ob'ekt prirody i prirodnyi resurs [Land Plot as an Object of Nature and Natural Resource], *Ekologicheskoe pravo*, 2013, no. 6, pp. 8–16.

Lyudmila Savvina – senior lecturer of the Department of land, urban planning and environmental law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: savvina.l@mail.ru.

ORCID: 0000-0001-7934-476X

Дата поступления в редакцию / Received: 08.08.2021

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 15.02.2022