

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Совета при Президенте Российской Федерации
по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства
по проектам федеральных законов «О внесении изменения в статью 238
Гражданского кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменения
в статью 15 Земельного кодекса Российской Федерации»

Проекты федеральных законов «О внесении изменения в статью 238 Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Проект 1) и «О внесении изменения в статью 15 Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект 2) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 24 октября 2017 г. № 30130-ВА/Д23и).

Проекты подготовлены Минэкономразвития России во исполнение решений, принятых на заседании Государственной пограничной комиссии, состоявшемся 31 августа 2016 г.

1.

1.1. Как следует из пояснительной записки к Проекту 1, «действующая редакция статьи 238 Гражданского кодекса не позволяет однозначно определить орган власти, обладающий полномочиями по понуждению к отчуждению имущества, оказавшегося в собственности лиц, которые не могли приобрести данное имущество в собственность», причем «на сегодняшний день федеральные органы исполнительной власти указанными полномочиями не наделены». Это порождает следующую проблему: «Анализ правоприменительной практики отчуждения земельных участков, расположенных на приграничных территориях и находящихся в собственности иностранных лиц, показал, что истребование земельных участков из собственности иностранных лиц осуществляется только в 10% субъектов Российской Федерации, в границах которых расположены приграничные территории».

Как отмечают авторы Проекта 1, дополнительно осложняют вопрос «трудности выявления государственным органом власти или органом местного самоуправления факта нахождения приграничных земель во владении иностранных лиц вследствие отсутствия должного регулирования вопроса информационного взаимодействия».

Для решения указанной проблемы Проект 1 предусматривает передачу полномочий по подаче заявлений в суд о понуждении к отчуждению соответствующего имущества органам власти *субъектов* Российской Федерации либо, «в случаях, установленных субъектом Российской Федерации, уполномоченному органу местного самоуправления» (абзац второй пункта 2 статьи 238 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции Проекта 1).

Другой новеллой, предлагаемой в Проекте 1, является возложение обязанностей по извещению вышеопределенных уполномоченных органов об имуществе, «указанном в пункте 1» статьи 238 Гражданского кодекса Российской Федерации на «орган, уполномоченный... осуществлять государственную регистрацию прав на имущество... либо нотариуса» (абзац первый пункта 2 статьи 238 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции Проекта 1).

1.2. Предложения Проекта 1 не могут быть поддержаны по следующим основаниям.

Статья 1196 Гражданского кодекса Российской Федерации закрепляет: «иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации гражданской правоспособностью наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных законом». В свою очередь, пункт 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации предусматривает исчерпывающим образом основания ограничения прав: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только

в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Из указанного следует, что положение пункта 3 статьи 15 Земельного кодекса Российской Федерации, ограничивающее права иностранных граждан и апатридов и предусматривающее, что «иностранцы, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях», является положением, принятым в соответствии с пунктом 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации и непосредственно обусловленным необходимостью обеспечения *обороны и безопасности государства*.

В свою очередь, согласно пункту «м» статьи 71 Конституции Российской Федерации, вопросы обороны и безопасности находятся в исключительном ведении Российской Федерации.

Таким образом, в соответствии с вышеприведенными положениями Конституции Российской Федерации, обязанности по осуществлению контроля за соблюдением законодательных положений, принятых для обеспечения обороны и безопасности государства, включая выявление случаев нарушения таких положений, находятся в исключительном ведении федеральных органов исполнительной власти. В силу указанных обстоятельств не представляется допустимым возложение обязанностей по выявлению случаев принадлежности лицам имущества, которое в силу закона принадлежит им не может, на нотариусов или «органы, уполномоченные... осуществлять государственную регистрацию прав».

Необходимо отметить, что положения статьи 238 Гражданского кодекса Российской Федерации касаются широкого круга случаев и отнюдь не сводятся к тем случаям, которые стремятся урегулировать авторы Проекта 1. Пункт 1 статьи 238 Гражданского кодекса Российской Федерации говорит об

«имуществе» без каких-либо ограничений, имея в виду таким образом не только недвижимое имущество, но также и имущество движимое. Следовательно, при необходимости урегулирования «отчуждения земельных участков, расположенных на приграничных территориях и находящихся в собственности иностранных лиц», законодательные изменения должны вноситься в виде специальных норм и не затрагивать общих положений статьи 238 Гражданского кодекса Российской Федерации (включая положения пункта 2 данной статьи).

2.

2.1. В соответствии с указанием пояснительной записки к Проекту 2 его подготовка «связана с разработкой проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 238 Гражданского кодекса Российской Федерации» и, кроме того, «вызвана необходимостью соотнесения законодательства по вопросам землепользования на землях, находящихся во владении лиц, которые не могут им принадлежать, с нормами иных федеральных законов».

Проблему авторы Проекта 2 усматривают в следующем. С одной стороны, «в силу положений, закрепленных в статье 16 Федерального закона... «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», статье 289 Гражданского кодекса Российской Федерации..., статье 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, статье 40 Федерального закона... «О государственной регистрации недвижимости», приобретение права собственности на помещение в многоквартирном доме влечет за собой *автоматическое возникновение доли в праве общей собственности на земельный участок*, на котором расположен такой многоквартирный дом». С другой стороны, «одновременно статья 238 Гражданского кодекса предписывает прямую обязанность лица произвести отчуждение имущества, которое в силу закона не может ему принадлежать». С учетом того, что статьей 15 Земельного кодекса Российской Федерации

закреплен запрет на приобретение земельных участков, находящихся на приграничных территориях, в собственность иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, «в случае, если иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица приобретают в собственность помещения в многоквартирных домах, расположенных на земельных участках, находящихся на приграничных территориях, то в силу прямого указания закона они обязаны произвести отчуждение доли в праве общей собственности на земельный участок, права на который возникают в силу закона».

В описанной ситуации авторы Проекта 2 усматривают неразрешимое противоречие, а реализацию предписаний статьи 238 Гражданского кодекса Российской Федерации считают «неосуществимой», – ибо «статья 290 Гражданского кодекса прямо предусматривает, что собственник квартиры не вправе отчуждать свою долю в праве собственности на общее имущество жилого дома». Как отмечают авторы Проекта 2: «данная ситуация не подлежит урегулированию ввиду расхождений и противоречий в нормативных предписаниях, содержащихся в правовых актах, регулирующих имущественные отношения».

Для устранения приведенных «правовых коллизий» Проект 2 предлагает дополнить пункт 3 статьи 15 Земельного кодекса Российской Федерации следующим исключением из общего правила: «правила настоящего пункта не применяются в случае, если в собственности лица по основаниям, допускаемым законом, оказались земельный участок или доля в праве общей собственности на земельный участок, на которых расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав общего имущества многоквартирного дома объекты недвижимого имущества» (статья 1 Проекта 2).

2.2. Признавая наличие проблемы, состоящей в номинальности во многих случаях владения иностранцами и апатридами землей при наличии у

них квартир в многоквартирном доме и принципиально поддерживая идею дозволения иностранцам и апатридам иметь долю в праве общей собственности на земельный участок, когда обладание такой неотчуждаемой долей является следствием наличия в их квартиры в многоквартирном доме, необходимо, тем не менее, указать следующее.

Подход к решению поднимаемой авторами Проекта 2 проблемы должен иметь комплексный характер, соответствующий комплексности самой проблемы. Выбранный авторами Проекта 2 путь разрешения многоаспектной проблемы простым введением краткой законодательной оговорки о неприменении нормы пункта 3 статьи 15 Земельного кодекса Российской Федерации к участкам с многоквартирными домами, не может быть признан оптимальным. Регулирование, вводимое Проектом 2, ограничивается лишь случаем наличия на участке многоквартирного жилого дома, и упускает массу иных возможных случаев. Проблема, между тем, требует более широкого изучения, в том числе анализа случаев возможного обладания иностранцами объектами недвижимости, не относящимися к «многоквартирному жилому дому», когда наряду с правом собственности на недвижимое имущество возникает право общей долевой собственности на общее имущество, включая земельный участок, а также анализа последствий произведения тех или иных юридически значимых действий с самим многоквартирным домом (иным объектом недвижимости).

Вначале необходимо четко определить критерии, по которым допускается или не допускается обладание иностранными гражданами и апатридами, а также иностранными юридическими лицами теми или иными объектами недвижимости на приграничных территориях. Только после этого может быть решен вопрос об установлении изъятия из общего правила и о пределах такого изъятия.

Кроме того, предложение Проекта 2, состоящее в допущении нахождения в собственности иностранного гражданина (юридического лица) или апатрида «земельного участка» *целиком*, если на таком участке расположен многоквартирный дом, по существу полностью нивелирует ограничение, установленное пунктом 3 статьи 15 Земельного кодекса Российской Федерации и, таким образом, открывает возможности для злоупотреблений, включая возможные нарушения безопасности государства, не допустить которые призвана норма данной статьи. Такое предложение, как допускающее возможность обладания иностранцем или апатридом уже не просто номинальной долей в праве собственности на земельный участок на приграничной территории, но *самим земельным участком* непосредственно, не может быть одобрено. Вопрос о предельном размере доли иностранного гражданина или апатрида в праве собственности на приграничный земельный участок заслуживает отдельного рассмотрения и урегулирования. Представляется, что размер такой доли в любом случае не может достигать 50%.

х х х

Выводы:

1. Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 238 Гражданского кодекса Российской Федерации» не может быть одобрен и рекомендован к принятию.
2. Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 15 Земельного кодекса Российской Федерации» требует существенной доработки.

*Проект заключения подготовлен
в Исследовательском центре частного права
имени С.С.Алексеева при Президенте
Российской Федерации*