Предоставление земельных участков без проведения торгов: гражданско-правовая квалификация зданий и сооружений

Самохина Наталья Александровна
соискатель, Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева; начальник административно-правового управления филиала АО «Туполев» «ЖЛИ и ДБ», Samohina_@mail.ru,

Лужина Александра Николаевна
к.ю.н., доцент, доцент кафедры гражданского права, Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева, luzhinaan@rsuj.ru

В статье исследуется соотношение положений гражданского, земельного и градостроительного законодательства при предоставлении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, собственникам зданий и сооружений без проведения торгов. Цель работы состоит в выявлении пределов, в которых региональный административный регламент может конкретизировать федеральные нормы. Методологию исследования составляют формально-юридический, системный и сравнительно-правовой методы анализа. Обосновано, что требование квалифицировать здание или сооружение как объект капитального строительства не должно подменять критерии недвижимой вещи, установленные гражданским законодательством. Предлагается уточнить административный регламент и исключить дополнительные условия, не вытекающие из статьи 39.20 ЗК РФ.
Ключевые слова: земельный участок, недвижимое имущество, здание, сооружение, объект капитального строительства, государственная регистрация, административный регламент.

Введение

Предоставление земельного участка без проведения торгов собственнику здания или сооружения относится к тем институтам, где земельно-правовая процедура непосредственно зависит от гражданско-правовой квалификации объекта. Пунктом 1 статьи 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации закреплено исключительное право граждан и юридических лиц, являющихся собственниками зданий, сооружений, расположенных на публичном земельном участке, приобрести такой участок в собственность или аренду, если иное не установлено федеральным законом. Юридическое значение имеет не всякое фактическое улучшение земли, а наличие объекта, который способен выступать самостоятельной недвижимой вещью и принадлежит заявителю на вещном праве.

Актуальность исследуемого вопроса усиливается практикой применения административных регламентов субъектов Российской Федерации. В Московской области распоряжением Министерства имущественных отношений Московской области от 31 мая 2021 г. № 15ВР-883 утвержден регламент оказания услуги по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в аренду без торгов и в собственность за плату без торгов. В регламенте используется конструкция, при которой право заявителя связывается не только с наличием зарегистрированного здания или сооружения, но и с характеристикой такого объекта как объекта капитального строительства, с разрешением на строительство, разрешением на ввод в эксплуатацию либо специальным основанием регистрации в ЕГРН. Возникает вопрос о допустимости подобного нормативного усложнения, поскольку статья 39.20 ЗК РФ не содержит самостоятельного требования о доказательстве статуса объекта капитального строительства.

Практическая сложность проявляется в том, что заявитель обычно приходит в орган власти не с теоретическим вопросом о природе объекта, а с уже зарегистрированным правом на здание или сооружение. В такой ситуации административная процедура должна отвечать на более узкий вопрос: есть ли у конкретного собственника право требовать предоставления публичного земельного участка по статье 39.20 ЗК РФ. Проверка не может превращаться в повторное установление того, является ли зарегистрированный объект недвижимостью, если такая регистрация сохраняет силу и не оспорена в судебном порядке [2; 4].

Результаты исследования

Гражданский кодекс Российской Федерации относит к недвижимым вещам земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно; среди таких объектов названы здания, сооружения и объекты незавершенного строительства [1]. В гражданско-правовом смысле недвижимость определяется через способность вещи быть самостоятельным объектом гражданских прав и через устойчивую связь с земельным участком [1]. Поэтому простая физическая связь с землей сама по себе не исчерпывает правовую характеристику объекта.

Из гражданско-правовой конструкции недвижимости вытекают два самостоятельных вывода. Первый состоит в том, что здание или сооружение должно быть индивидуализировано как вещь: у объекта должны быть границы, назначение, кадастровые характеристики и возможность

выступать предметом вещного права. Второй вывод связан с пределами административной проверки: орган может сопоставить сведения ЕГРН с заявлением и параметрами испрашиваемого участка, но не вправе подменять установленный законом порядок оспаривания зарегистрированного права собственной оценкой технических признаков объекта [1; 4].

Градостроительный кодекс Российской Федерации использует самостоятельную терминологию. Объект капитального строительства в градостроительном праве связан со строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом, сносом и эксплуатацией зданий и сооружений, а некапитальные строения и сооружения описываются как объекты, не имеющие прочной связи с землей и допускающие перемещение или демонтаж без несоразмерного ущерба назначению [3]. Данная терминология обслуживает цели градостроительного регулирования: выдачу разрешений, контроль строительного процесса, соблюдение технических требований. Она не тождественна гражданско-правовой категории недвижимой вещи [6].

Именно поэтому смешение названных категорий способно изменить содержание федеральной нормы. Если в статье 39.20 ЗК РФ речь идет о собственниках зданий и сооружений, то региональный акт не должен превращать это условие в требование о предварительном доказывании статуса объекта капитального строительства, когда федеральный законодатель такого условия не назвал [2]. Иной подход фактически расширяет основания отказа в предоставлении участка без торгов за счет подзаконного регулирования, что нарушает соотношение земельного и гражданского законодательства.

Иерархия нормативных актов имеет здесь не формальное, а прикладное значение. Регламент субъекта Российской Федерации предназначен для описания порядка оказания услуги: какие документы подаются, как направляются межведомственные запросы, в какой срок готовится результат, каким способом он выдается заявителю. Материальное условие возникновения права на участок должно следовать из федерального закона. Поэтому расширение перечня условий через ссылку на объект капитального строительства фактически меняет содержание статьи 39.20 ЗК РФ и создает новый барьер для собственника [2; 5].

Часть 5 статьи 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» устанавливает, что государственная регистрация права в ЕГРН является единственным доказательством существования зарегистрированного права [4]. Из этого не следует, что регистрационная запись делает недвижимостью любой объект независимо от его свойств. Однако пока зарегистрированное право не оспорено в судебном порядке, административный орган не вправе обращаться с ним как с юридически отсутствующим [4].

Данный вывод особенно важен для плоскостных и иных спорных сооружений. Если объект учтен в ЕГРН как сооружение, а право заявителя зарегистрировано, орган, рассматривающий заявление о предоставлении участка, может проверять соблюдение условий статьи 39.20 ЗК РФ, границы участка, вид разрешенного использования и наличие федеральных запретов [2]. Но такая проверка не должна превращаться в самостоятельное административное опровержение зарегистрированного права через вывод о том, что объект не является объектом капитального строительства. Спор о наличии или отсутствии права на недвижимое имущество разрешается судом, а не административным письмом или решением об отказе.

Для плоскостных сооружений вопрос должен решаться не через заранее заданное отрицание их правовой природы, а через оценку самостоятельности конкретного объекта. Одно покрытие, ограждение или площадка может быть лишь улучшением земельного участка, а другое сооружение может иметь самостоятельное хозяйственное назначение, кадастровый учет и зарегистрированное право. Такая оценка требует учета не только строительных характеристик, но и того, может ли объект участвовать в гражданском обороте отдельно от земельного участка [1; 6; 7].

Позиция Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ по делу № 1160/13 состоит в том, что термин «объект капитального строительства» не может автоматически заменять категорию «объект недвижимого имущества». Суд указал, что право может быть зарегистрировано лишь в отношении вещей, которые обладают признаками недвижимости и способны участвовать в гражданском обороте как отдельные объекты [6]. В этом же деле было отмечено, что ограждение, выполняющее только обслуживающую функцию по отношению к земельному участку и находящимся на нем зданиям, не подлежит самостоятельной регистрации как объект недвижимости [6].

Иной пример дан в постановлении Президиума ВАС РФ по делу № 17085/12. Суд квалифицировал мини-футбольное поле и футбольное поле как улучшения земельного участка, а не как самостоятельные недвижимые вещи [7]. Этот подход не означает, что все плоскостные сооружения всегда исключаются из числа недвижимости. Он показывает необходимость индивидуальной оценки: объект должен иметь самостоятельное назначение, правовую обособленность и способность быть предметом гражданского оборота.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 июня 2024 г. № 29-П дополнительно подчеркнул, что применение пункта 1 статьи 39.20 ЗК РФ должно обеспечивать функциональное использование здания или сооружения собственником, а не создавать неопределенность из-за формального толкования расположения объекта относительно земной поверхности [8]. Суд признал недопустимой ситуацию, при которой собственник зарегистрированного подземного или частично подземного гаража не может претендовать на участок лишь из-за того, что объект находится ниже поверхности земли [8]. Данная позиция усиливает требование к законодателю и правоприменителю формулировать ограничения ясно и на уровне федерального закона.

Административный регламент субъекта Российской Федерации может определять порядок подачи заявления, состав документов, сроки межведомственного обмена, форму результата услуги и технические требования к процедуре. Но он не может устанавливать новое материально-правовое условие, при котором право, предусмотренное федеральным законом, становится зависимым от дополнительного критерия [5]. По этой причине требование о том, что расположенные на участке здания и сооружения должны быть именно объектами капитального строительства, нуждается в корректировке.

Содержание регламента целесообразно разделять на процедурную и материально-правовую части. Процедурная часть может быть детальной: она описывает форму заявления, перечень сведений, каналы подачи документов, порядок взаимодействия с Росреестром и муниципальными органами. Материально-правовая часть должна быть иной по юридической природе: она не вправе добавлять основания отказа, которых нет в ЗК РФ или ином федеральном законе. Именно это разграничение позволяет сохранить управляемость услуги без ограничения вещного права заявителя [2; 5].

Риск злоупотребления исключительным правом выкупа земельного участка существует. В научной литературе он связывается, в частности, с попытками приобрести значительный публичный участок под малозначитель-

ным объектом либо объектом, не обеспечивающим самостоятельного использования земли [10]. Однако борьба с такими практиками должна строиться на нормах ЗК РФ, ГК РФ, Закона № 218-ФЗ и судебном контроле, а не на расширительном административном толковании. Цивилистическая теория также исходит из того, что вещное право требует юридически определенного объекта, а не одной технической характеристики постройки [9].

Следовательно, при рассмотрении заявления собственника сооружения орган вправе оценивать: наличие зарегистрированного права заявителя; расположение объекта в границах испрашиваемого участка; соответствие вида разрешенного использования предполагаемому использованию; наличие федеральных ограничений оборота и приватизации; соразмерность испрашиваемой территории назначению объекта в тех пределах, которые допускаются законом и судебной практикой [2]. Но орган не вправе выводить отказ только из того, что объект не подтвержден как объект капитального строительства, если федеральная норма связывает право с собственностью на здание или сооружение [2].

Отдельного внимания заслуживает соразмерность испрашиваемого участка назначению здания или сооружения. Она не должна пониматься как свободное усмотрение органа власти. Речь идет о проверке того, нужен ли участок для нормальной эксплуатации объекта, доступа к нему, обслуживания инженерных элементов и соблюдения градостроительных ограничений. Если площадь участка явно не связана с назначением объекта, орган вправе ставить вопрос о корректировке границ или о предоставлении меньшей территории, но такой вывод должен быть мотивирован ссылками на закон и фактические параметры объекта [2; 10].

Для устранения противоречия целесообразно изложить спорное положение административного регламента в следующей редакции: «Если на испрашиваемом земельном участке расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них земельный участок предоставляется в случаях, предусмотренных статьей 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации, при условии, что права на соответствующие объекты недвижимого имущества зарегистрированы в ЕГРН, а иное основание для отказа прямо не установлено федеральным законом».

Такая формулировка не освобождает заявителя от доказывания условий предоставления участка. Она лишь устраняет подмену гражданско-правового понятия недвижимости градостроительным понятием объекта капитального строительства. Если уполномоченный орган располагает доказательствами, что зарегистрированный объект не является самостоятельной недвижимой вещью, надлежащим способом защиты публичного интереса должно быть обращение в суд с требованием, вытекающим из характера спорной регистрационной записи, а не отказ, основанный на подзаконном расширении статьи 39.20 ЗК РФ [4].

Такой подход влияет и на состав документов. Выписка из ЕГРН и сведения кадастрового учета должны рассматриваться как основной источник данных о существовании зарегистрированного права и характеристиках объекта. Разрешение на строительство или разрешение на ввод в эксплуатацию могут иметь значение, когда они требуются по федеральному законодательству либо прямо связаны с происхождением объекта. Но универсальное требование представить такие документы для любого здания или сооружения необоснованно, поскольку оно делает право по статье 39.20 ЗК РФ зависимым от документов, которые не всегда должны существовать у собственника.

Заключение

Особенности предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, собственникам зданий и сооружений определяются статьей 39.20 ЗК РФ. Эта норма исходит из связи земельного участка с недвижимой вещью, принадлежащей заявителю на праве собственности, но не требует от заявителя отдельно доказывать, что здание или сооружение является объектом капитального строительства. Категория «объект капитального строительства» имеет градостроительное назначение и не заменяет гражданско-правовые критерии недвижимости.

Выявленная проблема состоит в том, что административный регламент Московской области использует дополнительные условия, которые не следуют из федеральной нормы и могут повлечь отказ собственнику зарегистрированного объекта недвижимости без судебного опровержения его права. Корректировка регламента должна опираться на статью 130 ГК РФ, статью 39.20 ЗК РФ и Закон № 218-ФЗ, а также учитывать судебную практику о самостоятельности объекта гражданских прав. Предложенная редакция позволяет сохранить контроль за недобросовестным использованием механизма выкупа, но исключает неоправданное смешение гражданско-правовой и градостроительной терминологии.

Таким образом, расширенное толкование регионального регламента должно быть заменено проверкой, основанной на трех группах обстоятельств: зарегистрированное право заявителя, фактическая и кадастровая связь объекта с испрашиваемым участком, отсутствие федеральных запретов на предоставление земли. Такая модель не исключает защиту публичного интереса, но переносит спор о природе объекта туда, где он должен разрешаться, - в судебную процедуру или в предусмотренный законом порядок исправления регистрационных сведений.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301. URL: https://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033239 (дата обращения: 24.06.2026).

2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147. URL: https://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184 (дата обращения: 24.06.2026).

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1, ч. 1. Ст. 16. URL: https://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102090643 (дата обращения: 24.06.2026).

4. О государственной регистрации недвижимости : Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29, ч. 1. Ст. 4344. URL: https://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102376335 (дата обращения: 24.06.2026).

5. Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги «Предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в аренду без проведения торгов, в собственность за плату без проведения торгов» : распоряжение Министерства имущественных отношений Московской области от 31.05.2021 № 15ВР-883 // Министерство имущественных отношений Московской области : официальный сайт. URL: https://mio.mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/administrativnye-reglamenty/31-05-2021-14-37-05-rasporyazhenie-

minmosoblimushchestva-ot-31-maya (дата обращения: 24.06.2026).

6. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.09.2013 № 1160/13 // Верховный Суд Российской Федерации : официальный сайт. URL: https://www.vsrf.ru/documents/arbitration/17363/ (дата обращения: 24.06.2026).

7. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28.05.2013 № 17085/12 // Верховный Суд Российской Федерации : официальный сайт. URL: https://www.vsrf.ru/documents/arbitration/17242/ (дата обращения: 24.06.2026).

8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.06.2024 № 29-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: https://publication.pravo.gov.ru/document/0001202406130001 (дата обращения: 24.06.2026).

9. Суханов Е. А. Вещное право : научно-познавательный очерк. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Статут, 2024. 626 с.

10. Киселев В. С. О злоупотреблении исключительным правом выкупа земельного участка собственником объекта недвижимости: теория, проблематика, способы противодействия // Аграрное и земельное право. 2025. № 2. С. 385–389. DOI: 10.47643/1815-1329_2025_2_385.

Provision of land plots without auction: civil-law qualification of buildings and structures

Samokhina N.A., Luzhina A.N.

Russian State University of Justice named after V.M. Lebedev

The article examines the relationship between the provisions of civil, land and urban planning legislation in the provision of land plots, the state ownership of which is not demarcated, to the owners of buildings and structures without bidding. The purpose of the work is to identify the limits to which regional administrative regulations can specify federal standards. The research methodology consists of formal legal, systematic and comparative legal methods of analysis. It is proved that the requirement to qualify a building or structure as an object of capital construction should not replace the criteria of immovable property established by civil legislation. It is proposed to clarify the administrative regulations and exclude additional conditions that do not follow from Article 39.20 of the CC RF.

Keywords: land plot, immovable property, building, structure, capital construction object, state registration, administrative regulation.

References

1. Civil Code of the Russian Federation (Part One) No. 51-FZ of November 30, 1994. Sobranie zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii, 1994, no. 32, art. 3301. Available at: https://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033239 (accessed June 24, 2026). (In Russ.)
2. Land Code of the Russian Federation No. 136-FZ of October 25, 2001. Sobranie zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii, 2001, no. 44, art. 4147. Available at: https://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184 (accessed June 24, 2026). (In Russ.)
3. Urban Planning Code of the Russian Federation No. 190-FZ of December 29, 2004. Sobranie zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii, 2005, no. 1, part 1, art. 16. Available at: https://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102090643 (accessed June 24, 2026). (In Russ.)
4. On State Registration of Real Estate: Federal Law No. 218-FZ of July 13, 2015. Sobranie zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii, 2015, no. 29, part 1, art. 4344. Available at: https://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102376335 (accessed June 24, 2026). (In Russ.)
5. On Approval of the Administrative Regulation for the State Service “Provision of Land Plots with Undelimited State Ownership for Lease without Auction and for Ownership for Payment without Auction”: Order of the Ministry of Property Relations of the Moscow Region No. 15VR-883 of May 31, 2021. Ministry of Property Relations of the Moscow Region: official website. Available at: https://mio.mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/administrativnye-reglamenty/31-05-2021-14-37-05-rasporyazhenie-minmosoblimushchestva-ot-31-maya (accessed June 24, 2026). (In Russ.)
6. Resolution of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation No. 1160/13 of September 24, 2013. Supreme Court of the Russian Federation: official website. Available at: https://www.vsrf.ru/documents/arbitration/17363/ (accessed June 24, 2026). (In Russ.)
7. Resolution of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation No. 17085/12 of May 28, 2013. Supreme Court of the Russian Federation: official website. Available at: https://www.vsrf.ru/documents/arbitration/17242/ (accessed June 24, 2026). (In Russ.)
8. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 29-P of June 11, 2024. Official Internet Portal of Legal Information. Available at: https://publication.pravo.gov.ru/document/0001202406130001 (accessed June 24, 2026). (In Russ.)
9. Sukhanov E.A. Veshchnoe pravo: nauchno-poznavatelnyi ocherk [Property Law: A Scientific and Educational Essay]. 3rd ed., rev. and enl. Moscow, Statut Publ., 2024. 626 p. (In Russ.)
10. Kiselev V.S. O zloupotreblenii isklyuchitel’nym pravom vykupa zemel’nogo uchastka sobstvennikom ob’ekta nedvizhimosti: teoriya, problematika, sposoby protivodeystviya [On the Abuse of the Exclusive Right to Purchase a Land Plot by the Owner of a Real Estate Object: Theory, Issues, Methods of Counteraction]. Agrarnoe i zemel’noe pravo, 2025, no. 2, pp. 385-389. DOI: 10.47643/1815-1329_2025_2_385. (In Russ.)