

*И.Т. Свиридов**

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА ПРИОБРЕТЕНИЯ ПРАВА ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

***Ключевые слова:** частная собственность, земля, выкуп на льготных условиях, запрет на строительство и реконструкция, земельно-правовые отношения в Москве, собственники зданий, реализация права в судебном порядке.*

I.T. Sviridov. Law Enforcement Practice Acquisition Private Property Rights to Land in Moscow

Since the beginning of 90's the result of legislative changes in modern Russia was the restoration of private ownership of land. The main purpose of this work is researching the practice of purchasing the right of private ownership of land in Moscow.

Despite the fact that private ownership of land provided by the Land Code of the Russian Federation and guaranteed by the Constitution of the Russian Federation, for a long time there was no practice of providing land to private ownership in Moscow. Most had to pursue their rights in court. This paper presents various examples of judicial practice in Moscow.

Also, paper considers preferential purchase of land and its timing. Special attention is given to ban on construction and reconstruction of buildings located on the privatized lands, and its removal. While research author revealed the contradictions of land laws of Moscow to the federal laws and suggested ways of fixing.

В начале 1990-х гг. в России начинается новая кардинальная реформа земельных отношений. После более чем 70-летнего перерыва в законодательстве вновь появляется институт права частной собственности на землю. Основу земельной реформы составили приватизация земель, отказ от исключительной государственной собственности и переход к множеству форм собственности.

Определяющее значение для развития земельной реформы имеет Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., которая признала и гарантировала частную собственность на землю (ст. 9 и 36). В соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В ст. 36 Конституции РФ говорится, что граждане и их объединения вправе иметь землю в частной собственности. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

* Соискатель Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина.
[ilyasviridov@yandex.ru]

Право частной собственности на землю является необходимым и эффективным средством экономического развития страны, без которого нет и не может быть полноценных экономических отношений. Кроме того, право частной собственности стимулирует граждан и юридических лиц к рациональному использованию земельных ресурсов и производительному труду, существенно увеличивающему темпы экономического развития. Причем особая значимость существования права собственности на землю прослеживается в переходные исторические периоды: от его закрепления в Российском государстве и к его полной отмене в советский период, и наоборот, что сразу отражается на экономике. Итогом всех законодательных преобразований и изменений в современной России явилось восстановление права собственности на землю.

Право собственности на землю следует рассматривать в двух направлениях: 1) в объективном смысле как совокупность норм права, регулирующих отношения собственности и образующих правовые институты в соответствующей отрасли права; 2) как субъективное право собственника¹. В своем первом значении право собственности призвано опосредовать через правовые нормы сложившиеся экономические отношения и сформировать юридические отношения собственности. Если правовые нормы о собственности отвечают существующим потребностям экономики, то они эффективны, если нет, то их практическая значимость равна нулю².

Субъективное право – установленная объективным правом мера возможного поведения самого носителя субъективного права, а также принадлежащее ему право требования к определенному лицу, обеспеченное возможностью притязания к лицу, нарушающему правомочия носителя субъективного права³.

Сущность субъективного права собственности внешне проявляется через триаду полномочий собственника определять судьбу земельного участка посредством совершения различных сделок или фактических действий.

Принятие Конституции Российской Федерации, вступление в силу части первой Гражданского кодекса Российской Федерации заложили правовую основу становления таких отношений, получивших всестороннее развитие с вступлением в действие Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) как федерального закона.

Несмотря на то, что право иметь в частной собственности землю предусмотрено и гарантировано Конституцией РФ, в г. Москве в течение долгого времени отсутствовала практика передачи земель в пределах городской черты в частную собственность. Еще в начале земельной реформы было издано распоряжение вице-мэра г. Москвы от 2 марта 1992 г. № 110-РВМ «Об аренде земли

¹ См.: *Лобанов С.В.* Право частной собственности на землю в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 16.

² См.: Там же.

³ См.: *Генкин Д.М.* Право собственности в СССР. М., 1961. С. 32–33; *Крассов О.И.* Право частной собственности на землю. М., 2000.

как основной форме земельно-правовых отношений в городе Москве», которое фактически заблокировало действие норм федерального законодательства о частной собственности на землю.

Между тем п. 1 ст. 28 ЗК РФ предусматривает, что земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду, а также предоставляются юридическим лицам в постоянное (бессрочное) пользование в случаях, предусмотренных п. 1 ст. 20 ЗК РФ, и гражданам и юридическим лицам в безвозмездное срочное пользование в случаях, предусмотренных п. 1 ст. 24 ЗК РФ. В условиях формирования рыночной экономики велика роль ст. 36 Конституции РФ, закрепившей право граждан и юридических лиц иметь в частной собственности землю. В п. 1 ст. 36 ЗК РФ говорится о том, что исключительное право на приватизацию или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица — собственники расположенных на них зданий, строений, сооружений. Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178–ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» установлено, что приватизацию зданий, строений и сооружений, а также объектов, строительство которых не завершено и которые признаны самостоятельными объектами недвижимости, осуществляют одновременно с отчуждением лицу, приобретающему такое имущество, земельных участков, занимаемых таким имуществом и необходимых для их использования, если иное не предусмотрено федеральным законом (п. 1 ст. 28). Более того, в п. 3 ст. 28 указано, что собственники объектов недвижимости, не являющихся самовольными постройками и расположенных на земельных участках, относящихся к государственной или муниципальной собственности, обязаны либо взять в аренду, либо приобрести у государства или муниципального образования указанные земельные участки, если иное не предусмотрено федеральным законом.

При этом решение о продаже земельных участков принимается органом, принявшим решение о приватизации соответствующих объектов недвижимости, в двухнедельный срок со дня обращения (абз. 2 п. 3 ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178–ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁴).

Закон г. Москвы от 14 мая 2003 г. № 27 «О землепользовании и застройке в городе Москве» (далее – Закон о землепользовании) на основании норм ЗК РФ 2001 г. закрепил исключительное право собственников капитальных зданий, строений, сооружений на приватизацию земельных участков, занятых этими объектами и необходимых для их использования (п. 2 ст. 6). Однако в п. 1 ст. 14 указанного Закона установлено, что «в случаях, когда федеральными законами не устанавливается обязательность отчуждения земельного участка из собственности города Москвы, предоставление в аренду является основной

⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

(преимущественной) формой распоряжения землями, находящимися в собственности города Москвы». То есть данный документ фактически установил приоритет арендных отношений над отношениями собственности. Хотя в целом закон, естественно, не исключал возможности оформления земли в собственность (например, п. 2 ст. 6), поскольку в противном случае он бы противоречил нормам федерального законодательства. Кроме того, на тот момент Департаментом земельных ресурсов города Москвы не был разработан порядок (регламент) предоставления земельных участков в собственность.

Однако указанная выше норма ст. 28 Федерального закона № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» давала собственникам зданий, строений и сооружений право приватизировать землю распоряжением Росимущества, и ряд юридических лиц воспользовались этим правом. В свою очередь, Правительство города Москвы в 2003–2004 гг. в суде опротестовывало первые решения Росимущества о продаже земельных участков (в частности, компании «Солид-Кама» на Хорошевском шоссе⁵ и Типографии ПЭМ на Можайском шоссе⁶). С экономической точки зрения, Москве было невыгодно продавать землю по такой заниженной цене.

Так, например, ОАО «РТИ-Каучук» в 2005 г. выкупило у Росимущества пять участков общей площадью более 18 га на улицах Усачева, Доватора и Генерала Дорохова за 91 млн руб. – при рыночной стоимости земли, например, в Хамовниках в \$ 50–60 млн за 1 га. А логистической компании «Лираль-Логистик» в 2003 г. 18,6 га на ул. Адмирала Макарова стоили по 3,6 млн руб. за 1 га.

По данным Департамента земельных ресурсов Москвы, реализовали право приватизации земли в порядке п. 3 ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ лишь 33 юридических лица, из них 12 – федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП).

Однако с 1 июля 2006 года вступил в силу Федеральный закон № 53-ФЗ, который исключил из ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» упомянутый выше абзац, разрешавший одобрять выкуп земельного участка тем органам, которые приватизировали само предприятие.

С принятием Постановления Правительства Москвы от 27 июня 2006 г. № 431-ПП «О передаче земельных участков на территории города Москвы в частную собственность» (далее – Постановление Правительства Москвы № 431-ПП) у собственников зданий, строений, сооружений появилась возможность реализовать исключительное право на приватизацию или приобретение права аренды земельных участков, которые расположены под принадлежащими им объектами и находятся в государственной или муниципальной собствен-

⁵ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 6 октября 2004 г., 29 сентября 2004 г. и постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 10 декабря 2004 г. № 09АП-5251/04-АК по делу № 40-29070/03-84-324.

⁶ Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 28 июля 2004 г. № КГ-А40/3775-04.

сти, предусмотренное ЗК РФ еще в 2001 году, через органы исполнительные власти города Москвы.

Постановлением Правительства Москвы № 431-ПП был утвержден Порядок передачи в собственность земельных участков собственникам зданий, строений, сооружений (далее – Порядок передачи в собственность земельных участков), а также ряд иных документов, связанных с передачей в частную собственность земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного (наследуемого) владения. Несмотря на то, что в целом данное Постановление направлено на урегулирование процедуры передачи в частную собственность земельных участков, оно по-прежнему создавало препятствия для собственников зданий (строений, сооружений) к приобретению собственности на земельные участки под этими объектами.

Пункт 13.3 Порядка передачи в собственность земельных участков предусматривал, что собственники зданий (строений, сооружений), заключившие договор аренды земельного участка, занятого такими объектами и необходимого для их использования, после вступления в силу Постановления Правительства Москвы № 431-ПП утрачивают право выкупа земельного участка в соответствии с п. 1 ст. 36 ЗК РФ.

Таким образом, в г. Москве сложилась ситуация, при которой в течение длительного времени собственники объектов недвижимости фактически были вынуждены приобретать на земельные участки под принадлежащими им объектами право аренды, представляющее собой «основную (преимущественную) форму распоряжения землями», поскольку в г. Москве отсутствовал порядок реализации федерального законодательства, направленный на приобретение права собственности. А с утверждением Порядка передачи в собственность земельных участков заключившие договоры аренды земельных участков собственники объектов недвижимости были признаны утратившими право приватизации этих участков.

Следует отметить, что ранее толкование п. 1 ст. 36 ЗК РФ было предложено в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», согласно п. 7 которого собственник объекта недвижимости, заключивший договор аренды земельного участка под таким объектом недвижимости после введения в действие ЗК РФ, считается реализовавшим свое исключительное право на приватизацию земельного участка или приобретение права его аренды и, следовательно, утратившим право выкупа данного участка⁷.

Между тем п. 13.3 Порядка передачи в собственность земельных участков представлял собой уже не толкование, но ограничение предусмотренного п. 1 ст. 36 ЗК РФ исключительного права на приватизацию земельных участков или приобретение права их аренды, а именно права, закрепленного нормативным

⁷ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 5.

правовым актом федерального уровня, нормативным правовым актом уровня субъекта федерации. Не менее примечательно и то, что в то время как, по мнению Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, заключение договора аренды земельного участка на основании п. 1 ст. 36 ЗК РФ предполагает утрату права выкупа этого участка уже с даты вступления в силу ЗК РФ, Правительство Москвы признавало собственника здания, заключившего подобный договор аренды, утратившим право на выкуп участка лишь после вступления в силу Постановления Правительства Москвы № 431-ПП, косвенным образом допуская наличие у собственника здания – арендатора земельного участка права выкупа участка до вступления данного Постановления в силу.

Положения ЗК РФ не дают оснований полагать, что исключительное право собственников зданий, строений, сооружений на приватизацию или приобретение права аренды земельных участков, которые расположены под принадлежащими им объектами и находятся в государственной или муниципальной собственности, – это лишь право выбора варианта поведения и что собственник здания, строения, сооружения, став арендатором земельного участка, теряет свой исключительный статус и не может обосновывать право на приобретение этого участка в собственность со ссылкой на п. 1 ст. 36 ЗК РФ.

Во-первых, подобное понимание противоречит принципу земельного законодательства о создании единого правового режима недвижимого имущества. Во-вторых, если именно такое содержание законодатель вкладывал в п. 1 ст. 36 ЗК РФ, это должно было бы следовать прямо из формулировки данной нормы. В-третьих, положение об утрате права на выкуп земельного участка не соответствует логике, заложенной в иных статьях ЗК РФ. Так, согласно п. 8 ст. 22 ЗК РФ, при продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендатор данного земельного участка имеет преимущественное право его покупки, за исключением случаев, предусмотренных п. 1 ст. 36 ЗК РФ. Из п. 8 ст. 22 ЗК РФ было сделано исключение, чтобы подчеркнуть следующее: если на земельном участке расположено здание (строение, сооружение), собственник такого объекта недвижимости, являющийся при этом арендатором данного участка, обладает не преимущественным правом его покупки, а исключительным правом на его приватизацию вне зависимости от времени заключения договора аренды.

Исключительное право на приватизацию или приобретение права аренды земельных участков, закрепленное в п. 1 ст. 36 ЗК РФ, представляет собой конкретизацию конституционного права граждан и их объединений иметь в частной собственности землю (ч. 1 ст. 36 Конституции РФ). Конституционные нормы о праве частной собственности на землю распространяются на всю территорию РФ и должны действовать в г. Москве.

Следовательно, законодательство г. Москвы не может ограничивать конституционное право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю, а именно такое ограничение и было введено посредством п. 13.3 Порядка передачи в собственность земельных участков, предусматривающего утрату права выкупа земельных участков их арендаторами.

Таким образом, п. 13.3 Порядка передачи в собственность земельных участков противоречил принципам земельного права и законодательства, а именно принципу единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов, не соответствовал ЗК РФ 2001 г., нарушал предусмотренное Конституцией РФ право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю и впоследствии был отменен.

Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 212–ФЗ, который вступил в действие 30 октября 2007 г., были внесены изменения в Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137–ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», устанавливающие цену выкупа в 2,5 % от кадастровой стоимости в России и от 20 % – в Москве и Санкт-Петербурге до 1 января 2010 г.⁸.

Одним из первых приобрело право собственности на земельный участок в порядке ст. 36 ЗК РФ и Постановления Правительства Москвы № 1431-ПП ОАО «Московская кондитерская фабрика “Красный Октябрь”». 31 августа 2007 г. было выпущено распоряжение Правительства Москвы №1878-РП «О предоставлении в собственность ОАО «Московская кондитерская фабрика “Красный Октябрь”» земельного участка по адресу: Берсеневская наб., вл. 6»⁹.

Но большинству желающих приходилось добиваться реализации своего права в судебном порядке. Так, например, Арбитражный суд г. Москвы по делу № А40-12781/08-106-132 признал незаконным отказ Департамента земельных ресурсов города Москвы в оформлении права собственности и бездействие Правительства города Москвы, выразившееся в неформальном распоряжительном документе о предоставлении в собственность ОАО «ГПЗ-2» земельного участка, и обязал ответчиков в месячный срок подготовить в установленном порядке и направить в адрес ОАО «ГПЗ-2» проект договора купли-продажи земельного участка¹⁰, оставлено без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 22 сентября 2008 г. и Постановление ФАС Московского округа от 28 января 2009 г.

Решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции мотивированы тем, что истец – ОАО «ГПЗ-2» в силу закона, являясь собственником зданий, расположенных на спорном земельном участке, имеет исключительное право на приватизацию земельного участка¹¹.

⁸ Впоследствии срок выкупа земельных участков на льготных условиях неоднократно продлевался. Последние изменения были внесены Федеральным законом от 12 декабря 2011 г. № 427–ФЗ, в соответствии с которым срок продлен до 1 июля 2012 г.

⁹ Распоряжение Правительства Москвы от 31 августа 2007 г. № 1878-РП «О предоставлении в собственность открытому акционерному обществу «Московская кондитерская фабрика “Красный Октябрь”» земельного участка по адресу: Берсеневская наб., вл. 6» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 1 июля 2008 г. по делу № А40-12781/08-106-132.

¹¹ Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 28 января 2009 г. № КГ-А40/12001-08 по делу № А40-12781/08-106-132.

Кроме того, в ряде случаев имело место бездействие компетентных органов власти города Москвы, выраженное в непринятии решения о предоставлении земельного участка в собственность за плату или бесплатно либо о передаче в аренду или в ненаправлении проекта договора купли-продажи или аренды. Согласно п. 6 ст. 36 ЗК РФ компетентный орган государственной власти или орган местного самоуправления в течение месяца со дня поступления заявления должен принять решение о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно в соответствии с п. 2 ст. 28 ЗК РФ, а государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, органам государственной власти и органам местного самоуправления на праве постоянного (бессрочного) пользования либо подготовить проект договора купли-продажи или аренды земельного участка и направить его заявителю с предложением о заключении соответствующего договора.

Из разъяснений, данных в п. 4 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»¹² следует, что рассмотрение заявлений собственников соответствующих объектов недвижимости о приобретении земельных участков в собственность или в аренду для исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления является обязательным; в случае ненаправления исполнительным органом проекта договора собственник объекта недвижимости может обратиться в арбитражный суд с заявлением по правилам о признании ненормативных правовых актов, действий (бездействия) этих органов незаконными в порядке, установленном гл. 24 АПК РФ.

В случае признания действия (бездействия) исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления незаконным суд обязывает соответствующий орган подготовить проект договора и направить его в определенный срок собственнику недвижимости.

Арбитражный суд г. Москвы по исковому заявлению ЗАО «Компания «ПАНАВТО»» признал незаконным бездействие Правительства Москвы, выразившееся в неоформлении в установленный срок распорядительного документа о предоставлении в собственность земельного участка, и обязал Правительство Москвы направить заявителю проект договора его купли-продажи.

Кроме того, в силу ст. 421 ГК РФ понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена названным Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством.

Из п. 4 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» следует, что при рассмотрении споров, связанных с понуждением к заключению договора купли-продажи земель-

¹² СПС «КонсультантПлюс».

ного участка (в процессе приватизации), суды должны учитывать, что такой договор заключается в порядке, предусмотренном ст. 445 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Арбитражный суд города Москвы Решением от 14 мая 2009 г.¹³ оставленными без изменения постановлениями Девятого арбитражного апелляционного суда от 17 августа 2009 г. и Федерального арбитражного суда Московского округа от 4 марта 2010 г. обязал ДЗР города Москвы в течение месяца со дня вступления в законную силу настоящего решения суда заключить с ОАО «Краснопресненский сахарорафинадный завод» договор купли-продажи земельного участка на условиях проекта договора, представленного истцом.

В соответствии с внесением изменений в Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»¹⁴ в 2009 г. льготный порядок выкупа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, продлен до 01 января 2012 г. В ноябре 2011 г. Государственной Думой был одобрен законопроект, продлевающий льготный порядок выкупа до 01 июля 2012 г.¹⁵

Однако для Москвы и Санкт-Петербурга при выкупе земельного участка собственником зданий, строений, сооружений в общем порядке федеральный законодатель предусмотрел дополнительное ограничение (обременение) в виде возможности установления запрета на строительство, реконструкцию этих зданий, строений, сооружений, расположенных на соответствующем земельном участке.

Установленный запрет на строительство, реконструкцию существенно ограничивает, а в некоторых случаях делает невозможным реализацию права собственника соответствующего участка на осуществление им строительства новых или реконструкцию существующих на земельном участке объектов недвижимости. Подобные ограничения и запреты действительны до момента снятия установленного запрета на строительство, реконструкцию.

В соответствии с федеральным законодательством запрет на строительство, реконструкцию может быть снят по заявлению собственника участка после внесения им платы за снятие такого запрета. Размер платы за снятие такого запрета не может превышать восемьдесят процентов кадастровой стоимости земельного участка.

Вступивший в действие с 5 января 2008 г. Закон г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 «О землепользовании в г. Москве» обязал органы государственной власти устанавливать запрет на строительство, реконструкцию в г. Москве во

¹³ Решение Арбитражного суда г. Москвы по делу № А40-174595/09-1-878 от 16 марта 2010 г.

¹⁴ Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

¹⁵ Федеральный закон от 12 декабря 2011 г. № 427-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Парламентская газета. 2011. № 55–56.

всех случаях и урегулировал порядок его снятия. В п. 3 ст. 7 Закона предусмотрено, что размер платы за снятие такого запрета составляет 80 % от кадастровой стоимости такого участка, действующей на момент снятия запрета на строительство.

Следует отметить, что в целом в отношении процедуры установления запрета, а также условий и порядка его снятия между Федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и указанным Законом г. Москвы имеется ряд противоречий. Решения органов власти г. Москвы об установлении или снятии запрета на строительство, реконструкцию нередко противоречат требованиям федерального законодательства.

Снятие запрета на строительство, реконструкцию осуществляется с предварительным изменением вида разрешенного использования земельного участка на основании заявления собственника земельного участка в рамках установленного градостроительного регламента (п. 5 ст. 7 Закона г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 «О землепользовании в городе Москве»).

Как правило, изменение вида разрешенного использования земельного участка влечет за собой увеличение удельного показателя кадастровой стоимости земельного участка и, как следствие, повышение в разы существующей кадастровой стоимости земельного участка. Для собственника такие изменения означают дополнительные расходы.

Таким образом, осуществив выкуп (приватизацию) земельного участка, расположенного в г. Москве, по льготной цене (20 % от кадастровой стоимости), его собственник вынужден заплатить еще 80 % от новой (увеличенной) кадастровой стоимости своего участка, чтобы иметь возможность осуществлять реконструкцию существующих и строительство новых объектов недвижимости на соответствующем участке.

Из вышеуказанного следует, что снятие запрета на строительство, реконструкцию на таком участке превысит 100 % кадастровой стоимости земельного участка, что противоречит нормам ЗК РФ и соответственно экономически невыгодно собственнику такого участка, приобретенного по льготной цене.

Таким образом, с принятием в 2001 г. ЗК РФ в российском праве был возрожден классический римский принцип *superficies solo cedit* – принцип единства юридической судьбы земельного участка и находящихся на нем строений (пп. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Тем самым законодательство было переориентировано на соединение собственника строения и собственника земельного участка в одном лице. В условиях преобладания публичной собственности на землю основным механизмом реализации указанного принципа стало наделение частных собственников зданий и сооружений исключительным правом на приватизацию расположенных под строениями земельных участков или приобретение права аренды таких земельных участков (п. 1 ст. 36 ЗК РФ). Более того, установленная федеральным законодательством льгота на приватизацию земельных участков для собственников зданий, строений, сооружений содействует реализации на практике этого принципа.

Однако установленное ограничение по срокам такого льготного выкупа не вполне логично. Автор считает целесообразным законодательно в порядке ст. 36 ЗК РФ установить бессрочно льготный порядок выкупа земельных участков с целью вовлечения земли в оборот и значительного пополнения городской казны. Более того, для Москвы и Санкт-Петербурга существенно снизить льготный выкуп с 20 % от кадастровой стоимости земельного участка до возможных 10 %. Поскольку существующая даже льготная цена земельных участков в Москве не всегда позволяет собственникам зданий, строений, сооружений реализовать свое право на практике.

Так, например, кадастровая стоимость земельного участка площадью 1,6 га, с адресными ориентирами: Кожевнический проезд, вл. 4, составляет порядка 8,5 млрд руб., при этом собственнику недвижимости, расположенной на указанном участке, при льготном выкупе пришлось бы оплатить около 1,7 млрд руб., что многократно превышает рыночную стоимость земельного участка.

И в заключение необходимо отметить, что не является справедливой ситуация, при которой действительные владельцы земельных участков, являющиеся таковыми в силу обладания объектами недвижимости, расположенными на соответствующем земельном участке, принуждаются либо к экономически невыгодному и необоснованному выкупу за цену, равную кадастровой стоимости, которая в ряде случаев даже превышает рыночную, либо к арендным отношениям, которые, в свою очередь, лишают муниципальные бюджеты законных доходов.