

ПРИВАТИЗАЦИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ СОБСТВЕННИКАМИ РАСПОЛОЖЕННЫХ НА НИХ ЗДАНИЙ, СООРУЖЕНИЙ

© 2015 г. Ольга Андреевна Новоселова¹

Аннотация: статья посвящена рассмотрению такого актуального вопроса, как приватизация земельных участков под объектами недвижимости. Вследствие отсутствия указания в законе на то, что собственник здания самостоятельно принимает решение о виде приобретаемого права на земельный участок, а также вправе изменить первоначально выбранное право, возникают многочисленные споры относительно порядка приватизации застроенных земельных участков. С целью их предотвращения автор предлагает некоторые пути совершенствования законодательства в указанной сфере.

Annotation: the article is devoted to consideration of such actual issue, as privatization of the land plots under objects of real estate. Owing to absence of the instruction in the law, that the owner of the building independently makes decision of type of the acquired right of the land plot, and also has the right to change originally chosen right, there are numerous disputes concerning with the procedure of privatization of the built-up land plots. In order to prevent their, the author offers some ways of improvement of the legislation in this area.

Ключевые слова: земельный участок, здание, сооружение, приватизация, право собственности, право аренды.

Key words: land plot, building, construction, privatization, right of property, right of rent.

В соответствии с п. 1 ст. 36 Земельного кодекса РФ гражданам и юридические лица – собственники зданий, сооружений, расположенных на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности – имеют исключительное право на приватизацию данных земельных участков или приобретение права их аренды. При этом согласно разъяснениям Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ “исключительное” означает, что никто, кроме собственника здания, сооружения, не имеет права на приватизацию земельного участка, занятого соответствующим объектом недвижимости (п. 5 постановления Пленума ВАС РФ № 11 “О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства” от 24 марта 2005 г. (далее – постановление Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11).

Указанные положения направлены на реализацию принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов и соединение на практике собственника здания и собственника земельного участка под ним в одном лице. Данный вывод подтверждается также нормами федеральных законов (п. 7 ст. 3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации” от 25 октября 2001 г. (далее – Вводный закон к ЗК РФ), ст. 28 Федерального закона “О приватизации государственного и муниципального имущества” от 21 декабря 2001 г. (далее – ФЗ № 178-ФЗ)) и положениями судебной практики (п. 6 постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11), устанавливающими обязательную одновременность приватизации зданий, сооружений и земельных участков, на которых они расположены.

Между тем претворению в жизнь таких важных законодательных положений, направленных в конечном счете на установление в отношении здания и земельного участка

под ним единого правового режима, препятствует целый ряд административных барьеров, большинство из которых вызваны отсутствием четкого правового регулирования. Так, п. 5 ст. 36 ЗК РФ² закрепляет, что для приобретения прав на земельный участок, расположенный под зданием, граждане или юридические лица обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления с заявлением о приобретении прав на земельный участок. В месячный срок со дня поступления указанного заявления исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления принимает решение о предоставлении земельного участка на праве собственности или в аренду, и в месячный срок с даты принятия решения осуществляет подготовку проекта договора купли-продажи или аренды земельного участка и направляет его заявителю с предложением о заключении соответствующего договора (п. 6 ст. 36 ЗК РФ). Таким образом, в отличие от п. 2 ст. 3 Вводного закона к ЗК РФ, который применительно к переоформлению юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками содержит уточнение о том, что выбор переоформляемого права осуществляется по решению землепользователей, в абз. 2 п. 1 ст. 36 ЗК РФ отсутствует четкое указание на субъекта, правомочного принимать решение о виде предоставляемого права на земельный участок. Данное обстоятельство неизбежно порождает дискуссию о том, кто же выбирает вид приобретаемого права на земельный участок – собственник здания, сооружения или исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления.

² С 1 марта 2015 г. ст. 36 ЗК РФ утратила силу в связи со вступлением в силу Федерального закона “О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 23 июня 2014 г. Содержание ст. 36 частично воспроизводит ст. 39.20 ЗК РФ, п. 5 которой предусматривает, что для приобретения права собственности на земельный участок все собственники здания, сооружения или помещений в них совместно обращаются в уполномоченный орган.

¹ Аспирант кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (E-mail: olga.trukhina@mail.ru).

Ситуация усугубляется тем, что интересы этих лиц, как правило, не совпадают. Так, собственники недвижимости обращаются с заявлениями о приобретении расположенных под ними земельных участков в собственность. Как отмечают А. Минаева и Ф. Тишендорф, инвесторы, приобретая право собственности на здание, заинтересованы в получении права собственности и на земельный участок, поскольку именно оно является самым широким по объему правомочий и к тому же бессрочным правовым титулом, обеспечивающим максимальное хозяйственное господство лица над вещью³. Аналогичного мнения придерживаются Р.Л. Наумова⁴ и Е.В. Ельникова, которая также обращает внимание на то, что наличие того или иного вещного, а не обязательственного права на чужой земельный участок в большей степени соответствует интересам собственника размещенного на нем здания, сооружения⁵.

У органов же государственной власти и местного самоуправления прямо противоположная позиция: сохранение застроенных земельных участков в своей собственности и предоставление их физическим и юридическим лицам на правах аренды. По обоснованному замечанию Д.В. Добрачева, арендная плата за землю выступает в качестве важнейшего источника формирования финансовой базы органов государственной власти и местного самоуправления, поступая в различные уровни бюджетов. Так, только с 1999 по 2003 г. арендная плата за землю возросла в 4,32 раза⁶. Что касается земельного налога, взимаемого с собственников земельных участков, то он, как правило, значительно меньше арендной платы.

При таких диаметрально противоположных интересах и отсутствии четкого указания в законе собственникам недвижимости и органам государственной власти и местного самоуправления практически невозможно прийти к соглашению о виде приобретаемого права на земельный участок. Мнения ученых и судей по этому вопросу также расходятся. Так, одни из них полагают, что выбор права, на котором собственнику недвижимости предоставляется земельный участок, принадлежит органу исполнительной власти или местного самоуправления, поэтому в удовлетворении предъявляемых в суд требований о понуждении к заключению договора продажи недвижимости отказывается правомерно⁷. Как отмечают Е.П. Кливер и И.М. Солодкевич, прерогатива решения вопроса об объеме прав на предоставляемый земельный участок должна принадлежать собственнику земли, который может выбирать наиболее приемлемый, приносящий максимальную выгоду способ хозяйствования. Иначе появляется возможность утраты муниципальным (государственным) образованием своей экономической основы вследствие массовой передачи земли в частную собственность⁸.

Вместе с тем, по обоснованному возражению И.П. Пискова, если предположить, что выбор приобретаемого права

на земельный участок принадлежит его собственнику, то собственник здания не обладает субъективным правом на приобретение земельного участка в собственность или в аренду. Однако с этим выводом согласиться нельзя, так как в этом случае закон говорил бы не о праве собственника здания, сооружения на приобретение земельного участка в собственность или в аренду, а лишь о праве требовать от собственника земельного участка принять (в установленный срок) решение о том праве, на котором может быть предоставлен земельный участок, и сделать соответствующее предложение собственнику здания, сооружения⁹. Кроме того, в случае, если у собственников объектов недвижимости будет отсутствовать возможность приобрести расположенные под ними земельные участки в собственность, единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов как основополагающий принцип ЗК РФ так и останется только декларативным, поскольку его реализация предполагает совпадение собственника земельного участка и собственника недвижимости на нем в одном лице.

Иными словами, согласно другой точке зрения выбор права, на котором приобретается земельный участок, остается за собственником недвижимости¹⁰. Как отмечает И. Писков, ст. 36 ЗК РФ наделяет собственника недвижимости субъективным правом на приобретение одного из предусмотренных в ней прав на участок (собственности или аренды). Поскольку здесь речь идет о праве на заключение договора продажи недвижимости или аренды земельного участка, ему противостоит обязанность собственника земельного участка (публично-правового образования) заключить один из этих договоров¹¹. Аналогичное мнение высказывает Е.В. Ельникова: приобретение права аренды или права собственности на земельный участок – это право собственника недвижимости¹².

Более того, данный подход разделяется и высшими судебными инстанциями. Как отметил Конституционный Суд РФ в определении “Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гудкова Виктора Александровича на нарушение его конституционных прав положением пункта 6 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации” от 12 мая 2005 г., из п. 6 ст. 36 ЗК РФ вытекает обязанность исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления подготовить проект договора продажи недвижимости или аренды земельного участка и направить его собственнику расположенного на этом участке здания, сооружения. Причем, если указанное лицо обращается с заявлением о приобретении права собственности на земельный участок путем заключения договора продажи недвижимости, а исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления не направляет заявителю проект этого договора либо предлагает заключить договор аренды, собственник недвижимости может обратиться в суд

³ См.: Минаева А., Тишендорф Ф. Приобретение земельного участка под зданием в г. Москве // Корпоративный юрист. 2006. № 11 // СПС “КонсультантПлюс”.

⁴ См.: Наумова Р.Л. О приобретении земельного участка // Жилищное право. 2008. № 4 // Там же.

⁵ См.: Ельникова Е.В. О правах застройщика на чужой земельный участок в современном российском законодательстве // Цивилист. 2007. № 2 // Там же.

⁶ См.: Добрачев Д.В. Проблемы судебной практики в сфере оборота земли. М., 2005 // Там же.

⁷ См.: Постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 13 мая 2004 г. № Ф04/2608-1064/А27-2004; ФАС Московского округа от 9 июля 2003 г. № КГ-А40/3909-03.

⁸ Цит. по: Трифонов А.С. Правовой режим земель промышленности. М., 2007 // СПС “КонсультантПлюс”.

⁹ См.: Писков И. К вопросу о приватизации земельных участков // Коллегия. 2003. № 6 // Там же.

¹⁰ См., например: Галиновская Е. Недвижимость на земельном участке (О некоторых проблемах приобретения прав на землю) // эж-ЮРИСТ. 2003. № 41 // СПС “Гарант”; Колотыркин В.В. Практические аспекты приватизации земельных участков в городе Москве // Бюллетень нотариальной практики // СПС “КонсультантПлюс”; Рындин И.Е. Приватизация земель, на которых расположены здания, строения, сооружения // Аграрное и земельное право. 2008. № 10. С. 51, 52.

¹¹ См.: Писков И. Указ. соч.

¹² См.: Ельникова Е.В. Приватизация земельных участков под объектами недвижимости // Юрист. 2006. № 9 // СПС “КонсультантПлюс”.

с заявлением о признании действий (бездействия) этих органов незаконными.

Из позиции о предоставлении законом собственнику недвижимости права выбора режима землепользования исходит Высший Арбитражный Суд РФ¹³, а также региональная судебная практика¹⁴. Более того, в Постановлении от 17 августа 2004 г. № 4345/04 Президиум ВАС РФ однозначно отметил, что исходя из п. 1 ст. 36 ЗК РФ юридические лица, имеющие в собственности здания, расположенные на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, имеют исключительное по своему выбору право на аренду или приобретение в собственность земельных участков, на которых расположена недвижимость.

Таким образом, представляется, что второй подход, в соответствии с которым право выбора правового режима землепользования принадлежит собственнику объекта недвижимости, является более обоснованным. Кроме того, думается, что он имеет и законодательное подтверждение. Так, согласно п. 3 ст. 28 ФЗ № 178-ФЗ лишь по решению собственника недвижимости, расположенной на земельном участке, относящемся к государственной или муниципальной собственности, соответствующий земельный участок может быть предоставлен ему в аренду. Из указанного следует, что законодатель не только оставляет решение этого вопроса за собственником недвижимости, но и презюмирует приоритетное предоставление земельных участков в собственность.

Между тем такое предоставление не всегда возможно. Так как, во-первых, не все собственники объектов недвижимости имеют финансовую возможность приобрести земельные участки под ними сразу в собственность; во-вторых, в случае, если собственник здания, сооружения уже заключил договор аренды земельного участка под ним, зачастую это рассматривается судами как потеря исключительного права на его приватизацию. Как отметил Пленум ВАС РФ в постановлении от 24 марта 2005 г. № 11, наличие договора аренды земельного участка, заключенного до введения в действие ЗК РФ, не лишает собственника недвижимости права выкупа земельного участка в соответствии с п. 1 ст. 36 ЗК РФ. Если же договор аренды земельного участка заключен собственником расположенной на нем недвижимости после введения в действие ЗК РФ, то в связи с тем, что собственник уже реализовал свое исключительное право приватизации или аренды путем заключения договора аренды земельного участка, он утрачивает право его выкупа (п. 7). Как полагает Д. Кузнецов, Пленум ВАС РФ посчитал, что исключительность соотносится с исключительностью выбора формы земельного правопритязания (аренда или собственность) со стороны собственника недвижимости. Выбрал форму землепользования – значит, утратил собственную исключительность и возможность выбора¹⁵. Данная позиция Пленума ВАС РФ нашла отражение при рассмотрении ряда судебных дел¹⁶.

Вместе с тем, представляется, что смысл исключительного права, закрепленного ст. 36 ЗК РФ, состоит не в однократности выбора управомоченным лицом правового режима землепользования, а в исключительности субъектов, которым предоставлен такой выбор – собственники зданий, сооружений, расположенных на находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участках. По обоснованному замечанию Д. Кузнецова, природа такой исключительности состоит в том, что данные участники земельных отношений не только вправе выбирать форму землепользования, но и никто другой не вправе осуществлять какие-либо аналогичные правопритязания на такие земельные участки¹⁷. Или, как отмечает С.В. Третьяков, смысл исключительного права заключается в запрете государству и муниципальным образованиям как собственникам соответствующих земельных участков производить отчуждение и передачу их в аренду лицам, не являющимся субъектами исключительного права¹⁸. Более того, эта точка зрения полностью подтверждается позицией Пленума ВАС РФ, обозначенной в п. 5 постановления от 24 марта 2005 г. № 11.

Таким образом, лишение Пленумом ВАС РФ собственника недвижимости права на выкуп расположенного под ним земельного участка, арендованного им после введения в действие ЗК РФ (п. 7 вышеназванного постановления), необоснованно по следующим причинам. Во-первых, в п. 3 ст. 28 ФЗ № 178-ФЗ зафиксировано немаловажное положение: договор аренды земельного участка не является препятствием для его выкупа. Как указывает С.М. Синицына, данная норма права не ставит решение вопроса о возможности выкупа участка в зависимость от момента заключения договора аренды (до введения в действие ЗК РФ или после)¹⁹.

Во-вторых, Федеральный закон “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности” от 24 июля 2007 г. дополнил ст. 3 Вводного закона к ЗК РФ п. 2.2 следующего содержания: собственники зданий, сооружений вправе приобрести в собственность находящиеся у них на праве аренды земельные участки независимо от того, когда был заключен договор аренды этих участков – до или после дня вступления в силу ЗК РФ.

Наконец, в соответствии с п. 3 ст. 27 ЗК РФ содержание ограничений оборота земельных участков устанавливается ЗК РФ и федеральными законами. Ни ЗК РФ, ни ФЗ № 178-ФЗ, ни другие федеральные законы ограничений на приватизацию ранее арендованных земельных участков не содержат. Более того, 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. Эта оговорка, по мнению Р.Л. Наумовой, была сделана как раз для того, что акцентировать внимание на том моменте, что если на земельном участке расположено здание, сооружение, то собственник недвижимости и одновременно арендатор земельного участка под ним обладает не преимущественным правом его покупки, а исключительным правом на его приватизацию независимо от времени заключения

¹³ См.: постановления Президиума ВАС РФ от 28 декабря 2004 г. № 10000/04 по делу № А27-8499/2003-1; от 9 декабря 2003 г. № 11314/03 по делу № А04-2232/02-2/112.

¹⁴ См.: постановления ФАС Северо-Кавказского округа от 23 декабря 2004 г. № Ф08-6265/2004; от 16 сентября 2004 г. № Ф08-4390/2004; от 6 сентября 2004 г. № Ф08-3820/2004, постановления ФАС Волго-Вятского округа от 23 июля 2013 г. по делу № А29-718/2012.

¹⁵ См.: Кузнецов Д. Выкуп арендованного земельного участка: проблемы правового регулирования // Хозяйство и право. 2006. № 7. С. 71.

¹⁶ См., например: постановления Президиума ВАС РФ от 15 мая 2007 г. № 262/07 по делу № А47-5696/2006; от 15 мая 2007 г. № 1855/07 по делу № А41-К1-807/06.

¹⁷ См.: Кузнецов Д. Указ. соч. С. 71.

¹⁸ Цит. по: Трифонов А.С. Указ. соч.

¹⁹ Цит. по: Ельникова Е.В. Гражданско-правовой оборот земельных участков под строениями в России. Дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 119.

договора аренды²⁰. К аналогичному выводу приходят А. Минаева, Ф. Тишендорф²¹.

Следовательно, п. 7 постановления Пленума ВАС от 24 марта 2005 г. № 11 содержит не предусмотренное действующим законодательством ограничение оборота земельных участков, занятых недвижимостью. По обоснованному замечанию Д. Кузнецова, предусматривая для собственника недвижимости запрет на выкуп земельного участка, арендованного после вступления в силу ЗК РФ, Пленум ВАС РФ явно претендует на роль законодателя, если не подменяет его собой²². Или, как отмечает В.В. Шарапов, вряд ли можно считать справедливым установление судом юридической границы между собственниками зданий, сооружений в виде даты вступления в силу ЗК РФ, так как в законе такая граница не закреплена²³.

Более того, если предположить, что собственник здания, сооружения оказывается арендатором земельного участка, не имеющим возможности его выкупить, его права на земельный участок становятся ограниченными во времени и обусловленными возможными требованиями арендодателя. В той же мере, как полагает А.Н. Кучембаев, по причине неразрывности земельного участка и здания ограничиваются и его права в отношении здания, сооружения. В силу этого декларируемый “собственник” здания на арендованном у государства или муниципального образования земельном участке реальным собственником уже не является. Иными словами, “лишение” арендатора застроенного земельного участка права на его выкуп обесценивает само право собственности²⁴.

Таким образом, по результатам проведенного анализа порядка приватизации земельных участков собственниками расположенных на них зданий, сооружений, а имен-

но – ст. 36 ЗК РФ, можно сделать вывод, что ряд основополагающих вопросов, направленных на защиту интересов собственников недвижимости, остались в ней без внимания. В частности, в указанной норме отсутствует указание на лицо, принимающее решение о виде приобретаемого права на земельный участок, а также на возможность изменения выбранного правового титула (в случае первоначальной аренды земельного участка под зданием). Все это с неизбежностью порождает многочисленные судебные споры между частными лицами – собственниками зданий, сооружений и органами государственной власти, органами местного самоуправления – собственниками земельных участков под ними.

В связи с этим представляется обоснованным с целью устранения разночтений и достижения унификации правоприменения внести изменения в ст. 36 ЗК РФ путем изложения абз. 2 п. 1 в следующей редакции: “Если иное не установлено федеральными законами, исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков *по своему выбору* имеют граждане и юридические лица – собственники зданий, строений, сооружений. Указанное право осуществляется гражданами и юридическими лицами в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Кодексом, федеральными законами. *При этом договор аренды земельного участка не является препятствием для его выкупа*”.

Аналогичные изменения необходимо внести в п. 3 ст. 36 ЗК РФ, регламентирующий приобретение прав на неделимый земельный участок собственниками расположенных на нем зданий (помещений), путем изложения абз. 1 в следующей редакции: “В случае, если здание (помещения в нем), находящееся на неделимом земельном участке, принадлежит нескольким лицам на праве собственности, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка *по своему выбору* в общую долевую собственность или в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, федеральными законами, с учетом долей в праве собственности на здание. *При этом договор аренды земельного участка не является препятствием для его выкупа*”.

²⁰ См.: Наумова Р.Л. Указ. соч.

²¹ См.: Минаева А., Тишендорф Ф. Указ. соч.

²² См.: Кузнецов Д. Указ. соч. С. 71.

²³ См.: Шарапов В.В. Новые правила выкупа земельных участков // Право и экономика. 2007. № 10 // СПС “Гарант”.

²⁴ См.: Кучембаев А.Н. Споры об исключительности прав собственников зданий, строений, сооружений на земельные участки под ними // Юрист. 2007. № 11 // СПС “Консультант-Плюс”.