

УДК 349.412.22

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ СОБСТВЕННИКОВ ЗДАНИЙ, СТРОЕНИЙ, СООРУЖЕНИЙ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ СТ. 36 ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСА РФ

*Ю.З. Саханов, профессор, кандидат юридических наук,
Ф.И. Хамидуллина, доцент, кандидат юридических наук*

В соответствии со ст. 36 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица – собственники зданий, строений, сооружений.

Указанное право осуществляется гражданами и юридическими лицами в порядке и на условиях, которые установлены в ЗК РФ и в иных федеральных законах, в соответствии с которыми для приобретения прав на земельный участок граждане или юридические лица обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления (далее государственный орган) с соответствующим заявлением. В месячный срок со дня поступления заявления государственный орган принимает решение о предоставлении земельного участка. После принятия решения государственный орган готовит проект договора купли-продажи или аренды земельного участка и направляет его заявителю с предложением о заключении соответствующего договора в течение месяца с даты принятия соответствующего решения.

Данное законодательное регулирование порядка заключения договора позволяет сделать единственно правильный вывод о том, что для органа государственной власти или органа местного самоуправления заключение договора купли-продажи или договора аренды носит обязательный характер.

Однако в практике применения этих положений довольно частыми являются случаи нарушения прав собственников зданий, строений, сооружений со стороны государственных органов, которые могут выражаться в необоснованном отказе в предоставлении земельного участка, в непринятии соответствующего решения, в ненаправлении проекта договора и т.п.

В связи с этим в судебной практике наметились два подхода в защите нарушенных прав¹. Один из которых дает возможность собственнику объекта недвижимости обратиться в арбитражный суд с заявлением по правилам о признании ненормативных правовых актов, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц незаконными в порядке, установленном главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ). К положительным сторонам данного подхода следует отнести все особенности рассмотрения данной категории дел, а именно сокращенные сроки рассмотрения дел; обязанность органов и лиц, которые приняли оспариваемый акт, решение, совершили оспариваемые действия, (бездействие) доказывать обстоятельства, послужившие основанием для принятия оспариваемого акта, законность оспариваемых решений и действий (бездействия) государственных органов; немедленное исполнение решения; право суда указать в резолю-

тивной части решения необходимости сообщения суду об исполнении решения суда соответствующим органом или лицом и многое другое. Однако в свою очередь необходимо помнить и о соблюдении трехмесячного срока подачи заявления в суд, установленного в ч. 4 ст. 198 АПК РФ.

В случае если нет законных оснований к отказу в удовлетворении требований заявителя о предоставлении земельного участка, например, в связи с его ограничением в обороте, запретом приватизации, установленным федеральным законом, либо по причине его резервирования для государственных или муниципальных нужд на основе нормативных правовых актов органов государственной власти о резервировании, то результатом обращения с подобным заявлением является вынесение судом решения, в котором суд признает действие (бездействие) исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления незаконным и обязывает соответствующий орган подготовить проект договора и направить его в определенный срок собственнику недвижимости.

Второй подход заключается в возможности обратиться в суд в общем исковом порядке с заявлением о понуждении к заключению договора купли-продажи или аренды земельного участка. При реализации второго подхода в судебной практике встал вопрос о соотношении ст. 445 Гражданского кодекса РФ (далее ГК РФ) и ст. 36 ЗК РФ в части необходимости соблюдения досудебного порядка урегулирования спора (обязанности направления проекта договора в качестве оферты государственному органу). И если практика применения ст. 445 ГК РФ давно сложилась и не вызывает сомнений в том, что основания для понуждения обязанной стороны к заключению договора отсутствуют, если вторая сторона предварительно не обращалась к ней с предложением заключить договор², то в отношении применения ст. 36 ЗК РФ такой вывод делать все же преждевременно.

Так, несмотря на то, что Высший Арбитражный Суд РФ по этому вопросу определил свою позицию уже в 2005 г., во многих арбитражных судах по-прежнему вызывает сомнение правильность подобного подхода, который сводится к тому, что соблюдение досудебного порядка спора является необходимым для рассмотрения такой категории споров.

И сомнения эти обусловлены следующим. Во-первых, в соответствии с п. 1 ст. 36 ЗК РФ право на приватизацию земельных участков реализуется в порядке и на условиях, которые установлены Земельным кодексом, федеральными законами. В самом Земельном кодексе, в частности в ст. 36, нет ни одной нормы, обязывающей собственников зданий, сооружений направлять проект договора государственному органу. Наоборот, совершение этих действий целиком и полностью возложено именно на государственные органы. Во-вторых, среди других федеральных законов, которые регулировали бы вопросы приватизации земельных участков можно отметить Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее закон о приватизации), Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Однако и они ничего нового не привносят в порядок переоформления прав на земельные участки собственниками объектов на них расположенных, а наоборот отсылают в этой части именно к ЗК РФ.

Что касается ГК РФ, то в соответствии со ст. 217, имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. При этом при приватизации государственного и муниципального имущества, предусмотренные ГК РФ положения,

регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное.

Таким образом, мы видим, что законодатель старается вывести за рамки ГК РФ регулирование вопросов приватизации государственного или муниципального имущества, что совершенно оправдано, т.к. институт приватизации в любом случае носит временный характер, и придает нормам ГК РФ лишь субсидиарный характер. Однако специальное приватизационное законодательство в свою очередь обращается к ЗК РФ.

В-третьих, в соответствии с п. 3 ст. 3 ЗК РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Вышеизложенное в совокупности со сложившейся практикой применения коллизионных норм ГК РФ и ЗК РФ, конечно же, может привести любого правоприменителя либо в тупик, либо к неправильным выводам.

Однако, как мы полагаем, избранная ВАС РФ позиция является единственно верной и может быть теоретически обоснована.

Следует еще раз начать с того, что правоотношения по переоформлению прав на земельный участок имеют в своей основе переход земельного участка из государственной собственности в частную, т.е. по своей сути относятся к приватизации, а, следовательно, в соответствии со ст. 217 ГК РФ должны быть урегулированы в специальных законах о приватизации. И здесь невозможно не согласиться с В.В. Витрянским, который справедливо отмечает, что ЗК РФ никакого отношения к процессу приватизации государственного и муниципального имущества не имеет и

его задача регулировать земельные отношения, т.е. отношения, связанные с охраной и использованием земель, в том числе и при их приватизации³.

Но на сегодняшний день мы имеем приватизационные нормы в ЗК РФ, которые регулируют порядок приобретения и прекращения права собственности на земельные участки и нормы, регулирующие порядок приобретения права аренды на земельный участок собственниками зданий, строений, сооружений. Это порождает за собой еще большую проблему, а именно регулирование имущественных отношений, подпадающих под сферу частноправового регулирования ЗК РФ, являющимся актом публично-правового права.

Следовательно, основная проблема, с которой столкнулись суды при разрешении соответствующих споров, обусловлена глобальной проблемой, связанной с разграничением (соотношением) сфер регулирования гражданского и земельного законодательства. Правильное решение которой и позволит в конечном итоге ответить на частный вопрос о том, нужно или нет до подачи искового заявления о понуждении к заключению договора купли-продажи или аренды земельного участка направлять проект соответствующего договора государственному органу?

Основания разграничения сфер гражданского и земельного законодательств стали принципиально важным предметом многих научно-теоретических дискуссий, но на доктринальном уровне пока еще не сформировалось единство мнений. Камнем преткновения стал вопрос о возможности регулирования одних и тех же отношений одновременно обеими отраслями законодательства. Одни ученые полагают возможным «двойное» регулирование земельных отношений, но при этом приоритетными определяют нормы гражданского права⁴. Но тогда, по справедливому замечанию А.А. Иванова, нужно вернуться к вопросу о применении абз. 2 п. 2 ст. 3 ГК РФ. Возможно, следует подумать об «усилении» данной

нормы, т.к. на сегодняшний день есть все основания считать эту норму «регулятивной», обязывающей законодателя при принятии новых законов вносить изменения в ГК РФ. В противном случае должны применяться нормы ГК РФ⁵.

Другие, занимая противоположную позицию, приоритет отдают соответственно нормам земельного права⁶.

Однако наиболее обоснованным представляется все же четкое разграничение сфер действия отраслей законодательства. Сторонниками такого подхода являются многие ученые. Так, Б.М. Гонгало очень ярко и убедительно выразил свою позицию в этом вопросе: «Не должно быть в Земельном кодексе (как и любом другом отраслевом акте) гражданско-правовых норм. (Как не должно быть в Гражданском кодексе земельно-правовых норм). Отдайте «Богу — богово, а кесарю — кесарево». Иначе, зачем вообще отраслевая кодификация? При противоположном подходе дублирование и, еще хуже, противоречия неизбежны»⁷.

Аналогичных взглядов придерживается профессор Е.А. Суханов: «Специфику земельного права и земельно-правового регулирования составляет их публично-правовой характер, а не «своеобразие» регламентации определенной части гражданско-правовых отношений. Дело Земельного кодекса — устанавливать необходимые публично-правовые ограничения, запреты и процедуры с учетом значения земли «как основы жизни и деятельности человека» и «исходя из представлений о ней как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы»... Представление же о земле (земельных участках) как о недвижимом имуществе и объекте вещных прав надо оставить гражданскому праву»⁸.

На четкой дифференциации сфер регулирования земельного и гражданского законодательства настаивают и другие видные специалисты гражданского права⁹. И нельзя не отметить, что логика законодателя была нацелена именно на

такое регулирование, чему подтверждение идея, заложенная в самой норме ст. 3 ЗК РФ, которая, однако, на практике не всегда соблюдается. Так, А.Л. Маковский справедливо опасается того, что норма п. 3 ст. 3 ЗК РФ, «явно отнесенная в Земельном кодексе к числу принципиальных, дает неограниченную возможность (уже отчасти реализованную в Земельном кодексе) урегулировать права на основной по ценности и значению объект имущественных прав — землю и ее гражданский оборот особыми правилами, которые как угодно могут отличаться от всех (в том числе и наиболее общих и принципиальных) правил гражданского закона»¹⁰.

На еще одно обстоятельство, придающее дополнительное значение правильному разграничению гражданского и земельного законодательства обратил внимание В.В. Чубаров. «Принятие земельного законодательства, — отмечает В.В. Чубаров, — отнесено Конституцией РФ к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Гражданское законодательство, напротив, согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ находится в исключительном ведении Российской Федерации. Таким образом, разграничение этих отраслей между собой приобретает дополнительное практическое значение. Ведь признание того или иного вопроса подлежащим регулированию земельным законодательством допускает в принципе его решение законодателями субъектов Российской Федерации...

Квалификация земельного законодательства в качестве комплексной отрасли законодательства дает возможность правильно ответить и на этот вопрос. В частности, она позволяет «уберечь» нормы гражданского права по поводу земельных участков от передачи их на усмотрение каждого из более чем 80 субъектов Российской Федерации»¹¹.

Таким образом, нормы ст. 36 ЗК РФ в совокупности со ст. 3 ЗК РФ и ст. 2 ГК РФ позволяют сделать вывод о том,

что при бездействии исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления или отказе в заключение соответствующего договора, и избрании стороной искового порядка защиты своих прав, путем понуждения к заключению договора, возможны только при соблюдении досудебного (претензионного) порядка урегулирования спора, как это и предусмотрено в ст. 445 ГК РФ.

Если уже никто не оспаривает тот факт, что в соответствии со ст. 36 ЗК РФ для государственного органа заключение договора носит обязательный характер, то никто не должен ставить под сомнение и то, что нормы, регламентирующие порядок заключения договоров, когда для одной из его сторон заключение в силу закона носит обязательный характер, есть и должны быть именно в ГК РФ, а следовательно, подлежать непосредственному применению.

Именно этот подход превалирует сегодня в практике окружных судов, и даже тех, которые изначально занимали противоположную позицию¹².

В заключении следует также отметить, что при коллизиях гражданского и земельного законодательства в настоящее время избран подход, в соответствии с которым применяется закон принятый позднее, либо закон, содер-

жащий специальное регулирование в отличие от общего регулирования. Однако, если Земельный кодекс РФ — это акт публично-правового права, он не может и не должен регулировать имущественные отношения, подпадающие под сферу регулирования ГК РФ, являющегося актом частного права.

Учитывая трудности, которыми сопряжено своевременное внесение изменений, дополнений в ГК РФ и оправданный строго взвешенный подход в части необходимости этих нововведений, сложившуюся практику применения ГК РФ и ЗК РФ следует признать «правильной» только с формально-юридических позиций, с концептуальной точки зрения такой подход в корне неверный¹³.

И, несмотря на сопротивление со стороны представителей науки земельного права, выступающих в защиту своей отрасли права, следует согласиться с теми, кто настаивает на перенесении из ЗК РФ в ГК РФ всех норм, направленных на регулирование имущественных отношений по поводу земельного участка. Исключение должны составлять нормы о приватизации земельных участков, которые ввиду своего временного характера должны быть выведены в отдельное специальное законодательство¹⁴.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник ВАС РФ. — 2005. — № 5.

² См. Вестник ВАС РФ. — 1997. — № 5. — С. 55-56.

³ См.: *Витрянский В.В.* Правовое регулирование имущественных (обязательно-правовых) отношений в Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. — 2003. — № 1.

⁴ *Чередникова М.В.* Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в системе вещных прав: автореф. дис.... канд. юр. наук. — Екатеринбург, 2005. — С. 7-8, 10-11, 14-15; *Голосова С.А.* Правовое регулирование аренды земельных участков: соотношение норм гражданского и земельного права // Нотариус. — 2003. — № 2; *Александров А.Д.* Новый ЗК РФ об аренде, купле-продаже и мене земельных участков // Юридический мир. — 2002. — № 1. — С. 61; *Иконичкая И.А.* Доклад на конференции по статье: *Бакунина Т.С., Землякова Г.Л.* Материалы конференции. Новый ЗК РФ: некоторые вопросы теории и практики применения // Государство и право. — 2002. — № 9. — С. 78.

⁵ *Иванов А.А.* Об основных направлениях совершенствования законодательства о вещных правах // Вестник гражданского права. — 2008. — № 4. — Т. 8. — С. 98.

⁶ *Крассов О.И.* Право частной собственности на землю. — М., 2000. — С. 39; *Ерофеев Б.В.* Земельное право: Учебник. — М., 1999. — С. 21; *Рыженков А.Я., Черноморец А.Е.* Очерки теории права собственности (прошлое и настоящее). — Волгоград, 2005. — С. 555.

⁷ *Гонгало Б.М.* Цивилистика в динамике // ЭЖ-ЮРИСТ. 2004. — № 18. — С. 6.

⁸ См.: *Суханов Е.А.* Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. — 2003. — № 1; *Он же.* О понятии и видах вещных прав в российском гражданском праве // Журнал российского права. — 2006. — № 12.

⁹ См.: *Витрянский В.В.* Указ. соч. — С. 15; *Чубаров В.В.* Кодификация российского земельного законодательства // Кодификация российского частного права / под ред. Д.А. Медведева. — М.: Статут, 2008. — С. 297-300; Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (под ред. М.Ю. Тихомирова). — М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2008; *Скворцов О.Ю.* Сделки с недвижимостью в коммерческом обороте (учебно-практическое пособие). — Волтерс Клувер, 2006.

¹⁰ Приводится по: *Митягин К.С.* Правовая природа земельного участка: научно-практические межотраслевые правовые подходы // Законодательство. — 2008. — № 1.

¹¹ См.: *Чубаров В.В.* Указ. соч. — С. 301–302.

¹² См.: Постановление ФАС СКО № Ф08-3255/02 по делу №А53-3706/2002-С4-32 от 02.09.02 г.; Постановление ФАС СКО № Ф08-5769/2008 от 23.09.08 г.; Постановление ФАС ПО № А65-29622/2007 от 28.08.08 г.

¹³ См.: *Гонгало Б.М.* Указ. соч. — С. 7.

¹⁴ См.: *Чубаров В.В.* Указ. соч. — С. 306.

Аннотация

Статья посвящена вопросам защиты прав собственников зданий, строений, сооружений при приватизации земельных участков.

Ключевые слова: приватизация земельных участков; аренда земельных участков; переформление права на земельный участок; недвижимое имущество.

Summary

The article is devoted to the protection of rights of the proprietors of buildings, constructions, and edifices at privatization of ground areas.